



NOTA CRÍTICA

El asilo político entre el Muro de Berlín y el 11 de Septiembre: una figura en crisis

Raúl Trujillo Herrera
Universidad Carlos III de Madrid

*El asilo político en nuestros
días: ¿un derecho en crisis?**

El propósito de estas páginas es sugerir la conveniencia de una revisión del estatuto protector del asilo político, aún anclado en su concepción tradicional de prerrogativa exclusiva estatal, o del refugio, atendiendo a la loable pero obsoleta Convención de Ginebra de las Naciones Unidas. Para ello, se trata de identificar los diversos factores de índole jurídico-política que deberían situarse en el origen de una aproximación diferente a la cuestión, sobre una base de solidaridad regional-internacional y un compromiso firme de respeto a los valores humanistas inherentes al tema.

Los últimos años del siglo XX han presenciado importantes desplazamientos de población a lo largo y ancho del planeta. Motivaciones políticas, económicas, sociales o medioambientales obligan a ciudadanos de las más recónditas tierras

a abandonar sus lugares de origen y emprender un viaje que implica desarraigo, incertidumbre y, las más de las veces, precariedad y éxito relativo. Este fenómeno no constituye *per se* algo novedoso en la historia de la humanidad. El momento histórico actual reviste, empero, el interés particular de presentar una naturaleza y dimensiones desconocidas anteriormente. Así, es ingente el número de personas que de manera creciente han de tomar el camino de la emigración forzosa, y se han multiplicado y diversificado los factores desencadenantes de estos desplazamientos, a lo que hay que agregar una actitud que ha pasado a ser generalmente poco hospitalaria de parte de los países del denominado “primer mundo” y un inevitable “reequilibrio” planetario en otras zonas menos aptas para constituirse en lugares de destino, con las consecuentes disfunciones.

De entre las poblaciones desplazadas, centraremos las siguientes

* Estas notas forman parte de un trabajo de investigación académica sobre el derecho de asilo y la Unión Europea en la Universidad Complutense de Madrid.



reflexiones en los demandantes de asilo o refugio, categoría de personas que responden a unos rasgos definitorios específicos, aunque no siempre resulte tarea sencilla su distinción de otros colectivos atendiendo a las motivaciones. En el mundo que emerge tras el fin del período conocido como Guerra Fría están teniendo lugar importantes mutaciones de índole económica y política. Paralelamente, en los Estados europeos y en otros países industrializados se ha dado continuidad a las políticas gubernamentales iniciadas en los primeros años setenta tendientes a la restricción del número de inmigrantes, aduciendo crisis económica y altos índices de paro estructural. Existe una coincidencia entre los estudiosos en situar en 1973, con ocasión de la primera crisis del petróleo, el punto de inflexión de una Europa de puertas abiertas a mano de obra procedente de países terceros a una Europa caracterizada por las crecientes cortapisas a la inmigración (véase, entre otros, Martinello, 2003).

Desde principios de los años setenta, en efecto, y a raíz de la crisis económica que se desencadena por el conflicto energético, comienzan a cerrarse las puertas a la inmigración económica en los países occidentales, especialmente en Europa ("Europa fortaleza"). En el viejo continente, durante décadas recep-

tor de grandes cantidades de mano de obra extranjera, factor decisivo en su reconstrucción y desarrollo económico, empiezan a adoptarse políticas restrictivas respecto de los inmigrantes económicos que tienen una clara finalidad disuasoria en los potenciales emigrantes del tercer mundo.

Las legislaciones sobre asilo político en muchos países europeos se han caracterizado hasta fechas recientes por su generosidad y apertura de espíritu. Sin embargo, la crisis económica provoca una desviación de personas hacia los procedimientos de asilo más favorables a sus intereses. Empieza a producirse lo que se califica de "abuso" o "fraude" del asilo, toda vez que aspiran a disfrutar de tal estatus quienes no están legitimados para ello, por ser las motivaciones económicas y no las políticas, propias del derecho de asilo, las que los guían. Este fenómeno origina una exacerbación de los ánimos de las opiniones públicas de los Estados de acogida, mal informadas sobre la realidad exacta del problema y alentadas por un discurso político irresponsable. La xenofobia y la intolerancia no tardan en aparecer, particularmente desde mediados de los años ochenta.¹

El "abuso" devendrá más tarde "crisis", cuando el ingente número de personas que optan al asilo, el fin de la Guerra Fría y la aparición

¹ Sobre este particular ha trabajado Teitgen-Colly (1994:97), en cuya opinión se habría puesto en marcha una política disuasoria caracterizada por la restricción de los derechos humanos, en la que el reconocimiento de la condición de refugiado sería cada vez más cicatero. Véase también Ogata, 1993.

de nuevas preocupaciones pondrán al límite de su existencia el asilo en su concepción tradicional. Las leyes de asilo en Europa se reforman en un sentido restrictivo, con interpretaciones más estrictas de la definición de refugiado y aplicación de procedimientos de tramitación más rigurosos, en un claro intento de limitar el acceso de los extranjeros a los canales del asilo. La concatenación de estos factores de origen y lógicas diferentes ha tenido indudablemente una notable incidencia en la figura del asilo político en su estatus jurídico. Es razonable que su concepción como "crisis" sea lugar común entre la doctrina y en las instituciones especializadas (Arboleda y Hoy, 1993:73-74; Wihtol de Wenden,

1990:73; Noiriél, 1991:324; Goodwin-Gill, 1995:8; ACNUR, 1994:31).

Ciertamente, argumentos a favor de esta tesis no faltan. Por un lado, los países ricos, que no acogen sino a una pequeña cantidad del número total de refugiados a escala mundial, experimentan grandes dificultades para atender a todos los peticionarios que tocan sus puertas (véase en el cuadro 1 una panorámica comparativa entre diversos países europeos en las dos últimas décadas). Las medidas adoptadas para disminuir el número de inmigrantes, por entenderse que se ha agotado la capacidad de acogida en términos laborales, ha propiciado que muchos de éstos se acojan a los procedi-

Cuadro 1. Solicitudes de asilo en la Unión Europea: panorámica comparada, 1983-2001.

Del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea sobresale Alemania, donde, salvo en algún año, no deja de aumentar el número de solicitantes desde mediados de los años setenta.

<i>Año</i>	<i>Alemania</i>	<i>Francia</i>	<i>España</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Suecia</i>
1983	19 700	22 350	1 400			
1987				5 863	6 000	18 114
1989	121 318	61 422	4 077	16 775	8 112	30 335
1990	193 063	54 813	8 647	38 195	12 963	29 400
1991	256 112	47 380	8 138	73 400	15 172	27 400
1992	438 191	28 872	11 708	32 300	17 647	84 000
1993	322 599	27 564	12 615	28 000	26 880	37 600
1994	127 210	25 964	11 999	42 200	14 353	18 600
1995	127 900	20 170	5 678	55 000	11 420	9 000
1996	116 400	17 405	4 730	34 800	12 433	5 800
1997	104 400	21 400	5 000	32 500	11 800	9 700
1999	95 100	30 800	8 400	71 000	35 800	11 200
2000	117 648	39 775	7 926	75 685	42 691	16 303
2001	88 363	47 263	9 219	68 000	24 549	23 513

Fuente: Eurostat, ACNUR.



mientos de asilo político (de arraigada tradición en la cultura política liberal europea) con la esperanza de poder entrar en esos países sin estar legitimados en sentido estricto a optar por tal vía, desencadenando y “justificando”, a su vez, la instauración de medidas cada vez más restrictivas a escala nacional y europea. Por otro lado, los numerosos conflictos bélicos que se han producido en los últimos años (muchos de ellos guerras civiles), el auge de los nacionalismos excluyentes y la traumática transición de los países de Europa central y oriental hacia economías de mercado han propiciado en poco tiempo la aparición de desplazamientos masivos que demandan soluciones improrrogables. En esta situación, el trato diferenciado que tradicionalmente se ha dispensado, por un lado, a los que huyen por motivaciones políticas y, por otro, a los que lo hacen por necesidad económica se hace prácticamente imposible por la confusión en cuanto al origen.

Ante la manifiesta insuficiencia del régimen jurídico internacional en la materia y la no más apta legislación nacional, han aparecido multitud de situaciones novedosas desde el punto de vista de los refugiados (refugiados “de facto”, refugiados “en órbita”, etcétera). Los mecanismos tradicionales europeos de asilo e inmigración se han visto desbordados por ineficaces ante lo que constituye un nuevo escenario geopolítico, y resultan inadecuados para afrontar la cuestión de los so-

licitantes de asilo con la necesaria perspectiva humanista y de respeto a los derechos humanos que ha de presidir su enfoque atendiendo a los valores proclamados como propios.

El derecho de asilo, en efecto, está sometido actualmente a un importante replanteamiento conceptual y se discuten su esencia y los límites de su protección jurídica. Sin embargo, estimamos que este instrumento jurídico nunca ha dejado de estar en crisis. En primer lugar, el hecho constitutivo de una situación merecedora eventualmente de asilo es el desequilibrio o crisis que se produce cuando una persona o grupo de personas deja de contar con la protección de quien está investido para ello, alumbrándose una situación irregular que la acogida en un nuevo país pretende solucionar.

Aparte de esta acepción de crisis como elemento o factor desencadenante o propiciador de una situación de asilo, existe lo que podríamos denominar “crisis conceptual” permanente de esta figura, toda vez que en ningún momento de su existencia ha contado con un contenido unívoco, aceptado universalmente. Antes al contrario, tanto el comportamiento susceptible de protección como los posibles sujetos pasivos o beneficiarios y el sujeto activo o titular de la capacidad de conferir la protección inherente al mismo han variado a lo largo del tiempo en diferentes sentidos. El asilo constituye una noción en constante redefinición,

y no podía ser de otra manera, pues no hay institución social o sistema legal inmune al cambio.

La problemática de los refugiados se ha agravado con el nuevo escenario internacional. Entre los parámetros de aparición o consolidación con el final de la Guerra Fría, encontramos transformaciones económicas, políticas y sociales de carácter estructural, así como una disparidad creciente entre países ricos y pobres; proliferación de conflictos internos de corte nacionalista; toma de conciencia internacional del necesario respeto por la ecología; globalización de la comunicación, de la información y de los transportes; mundialización de los mercados financieros, o preocupación a escala planetaria por la seguridad a partir de los ataques terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. La concatenación de estos factores 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, pero ello no ha sido óbice para que un volumen creciente de necesitados persistan en sus intentos de arribar a un lugar seguro. La solución desborda clara y manifiestamente el marco de los Estados-nación, y se requieren nuevas respuestas. Las sociedades acomodadas de Occidente, en

este desorden mundial, sólo han sabido adoptar estrategias reactivas, cuyos resultados han sido manifiestamente insatisfactorios. El derecho de asilo está nuevamente en crisis; pero lo está, en contra de su acepción más extendida, no por permitir que entren nuevas personas, sino como consecuencia de la crisis de solidaridad que aqueja a las sociedades más ricas, que padecen amnesia histórica en relación con sus propios pasados menos prósperos.

*Orden internacional y asilo
político: claves para una revisión
conceptual*

El orden mundial actualmente en gestación no está resultando escenario propicio para los desplazamientos humanos. La globalización como proceso favorecedor de una toma de conciencia universal de una misma realidad se revela contradictoria cuando propicia el intercambio y movilidad de mercancías, servicios y capitales, pero las sociedades permanecen infranqueables respecto de las personas como mano de obra (inmigración) o como refugiados o demandantes de asilo. La situación de los refugiados y demandantes de asilo es en este período más difícil que en épocas anteriores, tanto por sus dimensiones, sin parangón con otros momentos históricos, como por la reacción de las sociedades de acogida, muy restrictiva ante la sensación gene-



ralizada de agotamiento de las capacidades de recepción. Los diversos factores de índole económica, política o social que aparecen con el fin de la Guerra Fría, ya indicados, inciden muy negativamente en esta realidad humana, y deterioran aún más, si cabe, su inherente fragilidad, lo que constituye un problema sin solución satisfactoria y de carácter permanente. En las próximas líneas describimos las principales tendencias detectadas tanto en la generación como en la protección de los refugiados y demandantes de asilo.

Con el fin del mundo bipolar característico de la Guerra Fría, se ha producido una exacerbación de los nacionalismos “excluyentes”, otra solapados o incluso desaparecidos y ahora virulentamente reverdecidos, que están en el origen de los conflictos bélicos abiertos en este período histórico, producidos mayoritariamente en el interior de los Estados. Estos conflictos locales producen desplazamientos de personas, que, no obstante, permanecen con frecuencia en el interior de sus países en busca de un lugar seguro ante la agresión de etnias o facciones rivales. Estas personas requieren de protección internacio-

nal, aunque no son refugiados en el sentido clásico, pues no reciben la protección de la Convención de Ginebra al no salir de su país. Un problema aquí planteado y aún sin solución es la responsabilidad, en términos de asistencia humanitaria y protección, hacia estos numerosos colectivos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha asumido, con enormes dificultades (nula colaboración de los gobiernos ante la protección de colectivos considerados subversivos, falta de medios, etcétera), la protección de un amplio porcentaje de estas poblaciones.²

Por otro lado, los desplazados forzosos por las situaciones de violencia y persecución, en lo que es nota común en todos los colectivos humanos compelidos a migrar cualquiera que sea su motivación, ven en los países occidentales los mejores lugares de destino, lo que se ve favorecido por la mundialización “psicológica” propiciada por la mejora y rápida expansión de los medios de comunicación y transporte. De igual forma, una “idealización” de lugares que, aunque remotos, se presentan como paradigmas de bienestar y felicidad hace optar a estas

² El ACNUR es responsable en la actualidad de la protección de unos 22 millones de personas en todo el mundo, de los que apenas la mitad son refugiados en el sentido convencional del término. Sin embargo, se estiman en unos 50 millones las víctimas de desplazamientos forzosos por diferentes motivos, y siempre teniendo en cuenta la práctica imposibilidad de contar con cifras exactas: unos 20 millones de personas, desplazados internos de los que el ACNUR no es responsable, aparte de los refugiados palestinos —asistidos por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente— y de los millones que se encuentran en los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, y otras partes de la antigua Unión Soviética (ACNUR, 1997:1-5, 304).



poblaciones, en su huida, por destinos casi siempre lejanos, culturalmente muy diversos, donde la integración social es difícil, y las perspectivas ideadas no se corresponden en absoluto con la realidad que encuentran. El desarraigo que originan estas condiciones es aún mayor que el producido en situaciones de refugio en países de la misma región.

La miseria generalizada que se constata creciente y alarmantemente en el tercer mundo desencadena una doble dinámica negativa: por un lado, origina que un mayor número de personas se vean obligadas a salir de sus países (incluyendo personal cualificado necesario en los mismos) y, por otro, es el caldo de cultivo para la inestabilidad social y política, cuyas cíclicas explosiones son un factor generador de refugiados.

En los conflictos internos de corte étnico o nacionalista, frecuentes en el actual escenario internacional, los desplazamientos humanos necesitados de protección no son sólo una consecuencia de conflictos bélicos de mayor o menor duración, sino objetivo específico y prioritario de una estrategia conducente a lograr una supuesta consolidación de la identidad nacional en Estados jóvenes por medio de la expulsión de grupos considerados no coincidentes. Aparece así un nuevo modelo de demandante de asilo o refugio, caracterizado por la naturaleza masiva de los desplazamientos de población y por la rápida formación de grupos que re-

quieran protección internacional. El concepto de persecución política, de esta manera, se diluye, atendiendo al criterio establecido en los textos internacionales, para ampliarse a una persecución de contornos mayores, motivada por la simple pertenencia de las personas a una etnia o religión. La afluencia masiva de personas en demanda de protección internacional en Occidente es una realidad objetiva que ha habido que afrontar en diversos episodios, como en el caso de la antigua Yugoslavia. Pero junto a esta circunstancia se ha dado, desde los primeros años de la posguerra fría, una imagen distorsionada de la realidad de los refugiados, en virtud de la cual habría que esperar en los Estados de Europa y en otros países desarrollados una suerte de invasión descontrolada, de consecuencias nefastas para las sociedades de acogida, de gentes venidas de los países del tercer mundo. Este espectro de la invasión se ha revelado inexacto particularmente en el caso de Europa del Este, pero ha sido utilizado como argumento ante las opiniones públicas como justificante de políticas más restrictivas.

Es incuestionable que, en general, la acogida dispensada a estos refugiados no ha sido muy favorable, y ello obedece a diversos motivos. En primer lugar, y como ya se apuntó, es cierto que la economía de Europa no goza de los antiguos índices de desarrollo y que la perspectiva de la llegada masiva de extranjeros no es muy bien



vista por las poblaciones locales, que creen en peligro sus cotas de bienestar y desarrollo social. Otro motivo es la desaparición del componente político que primaba en el examen de las demandas de asilo durante la Guerra Fría. Ha perdido “rentabilidad política” la concesión de asilo a los ciudadanos provenientes del bloque comunista, y se tiende a considerar a todos los países de Europa central y oriental como imposibles generadores de demandantes de asilo, como “países seguros”, por el simple hecho de ser formalmente democráticos.

Un tercer motivo que explica el cambio de actitud es la sensación generalizada de agotamiento del sistema de concesión de asilo, fruto de la concurrencia de diversos factores. Por un lado, cerrada o aminorada la opción de la inmigración económica, muchas personas han optado por aspirar a la protección resultante del estatuto de asilado como vía *a priori* más abierta para entrar en un país, por lo que se han multiplicado exponencialmente las solicitudes de asilo (en Alemania, sobre todo), muchas de las cuales carecen por completo de toda legitimidad. De esta manera, con frecuencia hay una confusión conceptual entre *refugiados* e *inmigrantes*, que origina la utilización indebida de los procedimientos de concesión de asilo y que carece por completo de fundamento, además de servir de soporte a la adopción de políticas restrictivas respecto de unos y otros, no sólo

insolidarias, sino diseñadas a partir de un diagnóstico inexacto de la realidad. La tendencia “equiparadora”, que se registra en diverso grado en todos los países occidentales, constituye una grave manipulación conceptual (de aparente rentabilidad política momentánea, al canalizar el descontento social por el desempleo), que se revela particularmente irresponsable al presentar públicamente a estos colectivos homogéneamente bajo una presunción de culpabilidad (“abuso” sería igual a “indocumentado” o “clandestino” o “tramposo”). Esta culpabilización apriorística ha resultado, por su simplicidad, de fácil aceptación entre la opinión pública. Se trata de un injusto estigma, de difícil erradicación, que ha permitido a los gobernantes europeos primar el enfoque policial sobre el humanitario en esta cuestión, y es un prejuicio negativo en el seno de la sociedad y que es fuente de actitudes intolerantes.

Participa de esta misma inexacta y perversa concepción la irresponsable presentación a la opinión pública de la llegada de extranjeros como un factor generador de inseguridad pública. Es indudable que la situación de precariedad en que se obliga a vivir a los demandantes de asilo mientras se resuelven sus peticiones, junto con las ridículas cuotas gubernamentales para permitir la entrada legal de los inmigrantes económicos, empuja a muchas de estas personas a la delincuencia. Sin embargo, to-



da generalización es inexacta y, por lo tanto, injusta. Estimamos que un enfoque supranacional, regional, puede permitir, por medio de un sistema de reparto de cargas, una mayor y mejor acogida de extranjeros.

Un segundo elemento que incide en el mismo sentido es la manifiesta inadecuación de los sistemas de protección tradicionales a la nueva situación. Tanto la Convención de Ginebra, en el plano internacional,³ como las leyes de asilo europeas, a escala nacional, se han mostrado ineficaces para hacer frente al nuevo modelo de demandante de asilo o refugio, tal como lo hemos descrito. Como fruto de esta inadecuación, todas las leyes sobre asilo de los Estados de la Unión Europea se han reformado en la década de los noventa, eso sí, en un sentido restrictivo. De igual forma, en estos mismos países han proliferado nuevos estatutos de protección, con diverso nivel de prestaciones por parte del Estado para afrontar el nuevo reto de la afluencia masiva de refugiados. Estos estatutos reflejan, en general, un menor grado de compromiso de los Estados de acogida, lo que se traduce en un mayor grado de precariedad para las personas que solicitan protección. Igualmente, es en esta década cuando se inician las primeras medidas firmes tendientes a lograr en un marco su-

pranacional, en la Unión Europea, un enfoque coordinado de las respectivas políticas de asilo, y se explora la posibilidad, que muy pronto se plasmará en medidas concretas, de armonizar ciertos aspectos procedimentales y sustantivos de las políticas europeas en la materia. Esta opción no sólo es consecuencia de la dimensión política que tiene el proceso de integración europea, sino que refleja claramente la necesidad de abordar a escala supranacional este tipo de asuntos.

A consecuencia de todos estos factores (crisis económica, despolitización del asunto de los refugiados, sistemas de protección inadecuados ante el modelo de demandante de asilo), se ha extendido —como ya hemos indicado— el convencimiento entre los legisladores occidentales de que esta figura se encuentra en crisis. En virtud de este razonamiento, las sociedades de Occidente habrían superado ampliamente su capacidad de acogida, y el “fraude” sistemático de los procedimientos de asilo cometido por quienes no son merecedores de tal estatuto supondría, no sólo una amenaza para quien sí está legitimado para ello (de menor importancia en tal diagnóstico, pues en las leyes reformadas se establecen verdaderos sistemas de presunción de culpabilidad), sino, lo que sería peor, una “amenaza” seria para los sistemas político-sociales estableci-

³ México se adhirió en junio de 2000 a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951) y a su protocolo (Nueva York, 16 de diciembre de 1966).



dos. El sistema de protección del asilo —según esa opinión— estaría en crisis fundamentalmente a resultas del abuso del mismo.

Esta generalizada convicción ha llevado a los países occidentales a reformar sus leyes de asilo, introduciendo procedimientos y adoptando medidas que permitan dilucidar con exactitud quién está y quién no está legitimado para solicitar la protección del asilo, y a descargar o aliviar los masificados procedimientos, entre los que cabe citar los procedimientos previos de admisión a trámite, la exigencia de visado, la sanción a compañías de transporte, etcétera. La práctica demuestra que el endurecimiento de las medidas no es la solución. Ciertamente, cabe inferir determinados efectos disuasorios en potenciales “interesados” en venir al Occidente opulento, pero en modo alguno impide que quien ve su vida, integridad física o supervivencia amenazadas en su lugar de origen intente llegar a un lugar de expectativas vitales más dignas. Por lo general, el efecto que se consigue es precarizar la situación de estas personas, alargando los períodos de espera o arrojándolos sobre los caminos de otro posible destino. Más preocupante es otra consecuencia de la manifiesta inadecuación de los sistemas de asilo para hacer frente al nuevo modelo de demandantes de asilo o refugio: el rebrote de actitudes racistas o xenófobas propiciadas por políticos que, irresponsablemente, canalizan el descontento popular hacia tesis de exclusión.

Este análisis se vería incompleto si no se tuviera presente un elemento configurador de agenda política actual en todo el planeta: esto es, la preocupación universal por la seguridad, señaladamente desde el 11 de septiembre de 2001 (véase, entre otros, Guild, 2003; Brouwer, 2002; Blake, 2002). La tendencia que observamos en la escena internacional ofrece factores de adicional preocupación, atendiendo a las políticas gubernamentales que tienen a la lucha contra la inseguridad como principal eje. La legítima preocupación por la seguridad colectiva está, sin embargo, “justificando” respuestas legislativas en el ámbito de los desplazamientos humanos, incidiendo de manera particularmente censurable en el caso de los extranjeros que pretenden solicitar asilo en Occidente.

El diagnóstico que se encuentra en el origen de las reformas en curso en distintos países europeos —especialmente en el Reino Unido— sitúa al extranjero como “presunto” agente del mal y justifica la detención sin suficientes garantías o excluye la simple posibilidad de presentar una solicitud de asilo cuando se considere que supone “una amenaza a la seguridad nacional”. En este contexto, el trabajo en favor de los solicitantes de protección internacional se hace más difícil y, por ello, quizá más necesario. Es de desear que el trabajo jurídico emprendido en desarrollo del Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, en vías de concretarse en un verdadero sistema común sobre el asilo



—asentado sobre mínimos comunes—, concluya sin replanteamientos sustantivos motivados por el nuevo escenario político. El derecho europeo no debería traicionar su legado de respeto de los derechos humanos. Como bien dice la ex alta comisionada para los derechos humanos Mary Robinson, “los edificios destruidos el 11-S pueden ser reemplazados, pero si los pilares del sistema internacional son afectados o destruidos no será fácil restaurarlos” (*El Mundo*, 19 de marzo de 2002).

A nuestro juicio, es cierto que el sistema de concesión de asilo o refugio está en crisis, pero, a diferencia del diagnóstico gubernamental más extendido, estimamos que esta crisis refleja tan sólo la tensión lógica que existe por contar con unos sistemas manifiestamente inadecuados, resultado de una concepción unilateral estatocéntrica fundada en el principio de soberanía, no aptos para hacer frente al reto actual de los refugiados. Del mismo modo, las cifras, si bien importantes, han de ser necesariamente contextualizadas y relativizadas a la luz de la situación de los refugiados en el ámbito internacional, en el que Europa se ubica con un porcentaje de acogida no superior al 10 por ciento del volumen global, una cifra pequeña en comparación con la que presenta África, de lejos el principal origen/destino de población desplazada/refugiada.

La superación del marco nacional como enfoque de la cuestión

permitiría conjugar eficacia (en el sentido de equilibrio entre la atención al extranjero y la legítima pretensión de mantener los logros sociales alcanzados en el interior) con solidaridad. No parece aceptable que los valores humanos considerados como inherentes a nuestra civilización sean esgrimidos únicamente con respecto a quien comparte una nacionalidad, en contra de la naturaleza universal que se propugna para los mismos. Una estrategia regional de índole internacional, supranacional, permitiría hacer frente más eficazmente al problema. Por medio de un enfoque común supranacional, se encontraría inclusive respuesta más satisfactoria a los intereses propiamente nacionales. El principio de soberanía nacional, lejos de servir así a retóricas miopes, se redefiniría en consonancia con los intereses y valores propios. Sin embargo, a excepción de los todavía tímidos intentos en el marco de la Unión Europea, la necesaria redefinición de la protección internacional de los demandantes de asilo y refugio sigue conduciéndose principalmente por parámetros nacionales. Existe y existirá crisis del asilo mientras los sistemas de protección no respondan eficazmente a la realidad a la que se dirigen y mientras las estrategias occidentales se diseñen únicamente a modo de reacción ante un problema planteado, sin actuar sobre el origen de los problemas: la situación de miseria económica y política en buena parte del planeta.

Por consiguiente, el nuevo orden mundial ha traído, en lo que a los refugiados se refiere, un problema permanente, un nuevo modelo de demandante de protección internacional, la constatación de la inadaptación de los sistemas tradicionales a la realidad a la que se dirigen, y una respuesta legislativa restrictiva, con las reformas de las leyes nacionales en ese sentido y la aparición de nuevos estatutos protectores de menor grado de compromiso. El resultado es la precarización del estatuto protector de estas personas y la consolidación de actitudes intolerantes.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*, ACNUR, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- , *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, ACNUR, Barcelona, Icaria, 1997.
- Arboleda, Eduardo, e I. Hoy, "The Convention Refugee Definition in the West: Disharmony of Interpretation and Application", *International Journal of Refugee Law*, vol. 5, núm. 1, 1993.
- Blake, Nicholas, "Exclusion from Refugee Protection: Serious Non Political Crimes after 9/11", *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, núm. 4, enero de 2002, pp. 425-447.
- Brouwer, Evelien, "Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09", *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, núm. 4, enero de 2002, pp. 399-424.
- Goodwin-Gill, Guy S., "Asylum: The Law and Politics of Change", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, núm. 1, 1995, pp 1-18.
- Guild, Elspeth, "International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001", *European Foreign Affairs Review*, núm. 8, 2003, pp. 331-346.
- Iranzo, Juan (dir.), *La Inmigración en Europa. Expectativas y Recelos*, núm. 4, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994.
- Martinello, Marco, *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración*, Barcelona, Bellaterra, 2003.
- Noiriel, Gérard, *La tyrannie du national, le droit d'asile en Europe 1793-1993*, París, Calmann-Lévy, 1991.
- Ogata, Sadako, "Réfugiés et demandeurs d'asile: un défi lancé à la politique européenne d'immigration", en *Vers une politique européenne de l'immigration*, Bruselas, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1993.



Teitgen-Colly, Catherine, “Le droit d’asile: la fin des illusions”, *Actualité juridique de Droit administratif*, núm. 2, París, 1994, p. 97.
Wihtol de Wenden, Catherine, “Réfugié politique: une notion en crise?”, *Esprit*, mayo de 1990.

