



**Centro de Estudios Internacionales**

**EL CAMBIO DE LA POLÍTICA DE ASILO FRANCESA DE POSGUERRA.**

**UN EJEMPLO REPRESENTATIVO DE LAS RESPUESTAS DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA  
UNIÓN EUROPEA A LA MIGRACIÓN DE REFUGIADOS DESDE FINALES DE LOS OCHENTA  
HASTA HOY.**

**Tesis que para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales  
presenta**

**Vanessa Sánchez Ramos**

**México, D.F. 2006**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – EL ASILO Y LOS REFUGIADOS</b>	<b>8</b>
1. La definición	9
2. Breve historia del asilo	10
3. Los refugiados	12
4. La Convención de Ginebra	15
5. Obligaciones internacionales en materia de asilo	20
6. Los elementos que intervienen para la definición de la política de asilo y la recepción de refugiados	22
<b>CAPÍTULO 2 – EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE ASILO EN FRANCIA</b>	<b>31</b>
1. La tradición francesa del asilo	32
2. La relación positiva entre política migratoria abierta y el asilo. Primera mitad del siglo XX	34
3. Efecto de la posguerra en el régimen de asilo francés	42
4. La época dorada del asilo 1950 – 1973: una acogida excepcional para los refugiados	46
5. 1973 – 1980: trato excepcional para los refugiados en un marco de recesión económica	54
6. La crisis del asilo	58
7. Primeros resultados de una política de asilo restrictiva	73
8. Cuestionamientos a la idea de desvío de procedimiento o abuso del asilo	74
<b>CAPÍTULO 3 – LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DEL ASILO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO</b>	<b>76</b>
1. Las causas de la cooperación	78
2. El ímpetu por la cooperación	81
3. Segunda fase de la cooperación	97
4. Los pininos de la comunitarización: el Tratado de Ámsterdam	104
5. La creación de una política europea de asilo	114
<b>CAPÍTULO 4 - EL PERIODO DE REFORMA CONSTANTE (1993 – 2005)</b>	<b>121</b>
1. 1992 – 1995: fase de implementación de los acuerdos intergubernamentales	122
2. 1995 – 2003: consolidación de las reformas	131
3. La reaparición del fenómeno de alza de demandas	139
4. La reforma de 2003. El factor europeo nuevamente cobra relevancia	141
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>152</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

## INTRODUCCIÓN

*“Should a government be bent on persecuting some target group, the asylum policies of other countries may well determine whether the persecution will lead to a refugee flow or to some other outcome such as acceptance of severe disabilities by the target group, or even mass murder.”<sup>1</sup>*

*“Peut-on accueillir humainement des gens que l’on souhaite voir partir?”<sup>2</sup>*

Desde mediados de los años ochenta, los países de Europa Occidental comenzaron a realizar cambios a sus políticas de asilo – que continúan y se extienden a la fecha – encaminados a disuadir la llegada de demandantes de asilo, dificultar el acceso a sus territorios, evitar la estadía de aquellos que logran entrar y alentar su partida.

Entre las modificaciones más importantes pueden señalarse la extensión y el reforzamiento de la política de visas; las retenciones administrativas; una aplicación estricta de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; la práctica de la protección temporal, la aplicación de nociones como “primer país de asilo” y “tercer país seguro”; la aceleración del tratamiento de las demandas, las sanciones económicas a líneas aéreas por transportar personas sin la documentación requerida y la remoción de una variedad de prestaciones y servicios.

La inquietud inicial detrás de este trabajo fue ¿por qué los países europeos habían convergido en reestructurar sus legislaciones y procedimientos administrativos relativos al asilo en un sentido restrictivo? La respuesta a esta pregunta se constituye por dos grandes factores.

En primer lugar, el incremento sustantivo e incontrolable de demandantes de asilo, compuestos en su mayoría por habitantes del “tercer mundo”; en un panorama de bajo

---

<sup>1</sup> Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, Escape from Violence, Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 6.

<sup>2</sup> Violaine Carrère, “Sangatte, un toit pour des fantômes”, Hommes & Migrations, 2002, no. 1238, <http://www.hommes-et-migrations.fr>.

crecimiento económico, alto desempleo y de tensiones culturales y raciales exacerbadas.<sup>3</sup>

El fin de la Guerra Fría, la incertidumbre sobre la estabilidad de la zona y la libertad de movimiento que representó para los habitantes del bloque soviético favoreció un enfoque preventivo frente a un posible arribo masivo de refugiados, que rebasaría la capacidad de acogida de los países (“fantasma de la invasión”). Además, con el fin de la Guerra Fría los refugiados perdieron su valor como evidencia del fracaso del modelo comunista.

El otro factor que se destaca es el proyecto de eliminación de fronteras internas de la Comunidad Europea. El objetivo de la libre circulación dentro del territorio común tuvo como contraparte un endurecimiento del control de las fronteras externas de dicho territorio para garantizar la seguridad de los Estados miembros y sus ciudadanos. Esto, aunado a las preocupaciones nacionales mencionadas anteriormente, hizo del asilo un tema prioritario y motivó la concertación y la cooperación entre Estados miembros y luego dentro del marco de la Unión Europea, para darle un contenido restrictivo.

Pero estos dos grandes factores no dan cuenta de los matices en el contenido de las reformas, la forma y el momento en que éstas se han llevado a cabo. Es por ello que se decidió estudiar el proceso en un país, para percibir las particularidades de la tendencia descrita arriba. Se eligió Francia por considerársele un país intermedio. No fue el país europeo con el mayor número de solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado a lo largo de la década de 1990, como lo fue Alemania; es un país que ya era

---

<sup>3</sup> Hasta mediados de la década de 1960, la mayoría de los demandantes de asilo en Europa eran habitantes de los países europeos en los que se habían instalado regímenes prosoviéticos. Las restricciones para salir de dichos países contribuyó a limitar el número de solicitantes. El primer flujo masivo de refugiados de posguerra al continente europeo provino de América Latina y el sureste de Asia, en la década de 1970. Sin embargo, se mantuvo bajo control porque la llegada de estos grupos fue mediante acuerdos de cuota. En los ochenta, sin embargo, las situaciones de violencia generalizada en Medio Oriente, África y el continente subindio; así como los avances en comunicaciones y transporte facilitaron la movilidad. Cerca del 70% del millón o más de demandantes en Europa de los ochenta se originó de estos continentes. Sri Lanka, Irán, Líbano y Etiopía generaron flujos particularmente significativos.

parte del proyecto europeo cuando se presentaron los incentivos para reformar la política de asilo, a diferencia de España, y se le percibe como más comprometido con el proyecto de integración europea que el Reino Unido.

Para el caso francés se avanza la hipótesis de que el consenso de las fuerzas políticas sobre la inmigración en la década de 1980 que consistió en afirmar que la integración de los inmigrantes residentes dependía de la gestión del flujo migratorio, de un control más estricto de la entrada y el combate a la migración clandestina favoreció que la política de asilo, como una vía de entrada y estancia en el territorio fuera subordinada a la política migratoria. La política de asilo se convirtió en un instrumento más de la gestión del flujo migratorio.

Esto se vio reforzado con el fin de la Guerra Fría, que trajo como consecuencia que los refugiados perdieran el valor que se les asignó dentro de la lucha ideológica, como elemento de descrédito y crítica para los regímenes comunistas. De cierta manera, los refugiados perdieron su esencia y unicidad dentro del flujo migratorio y quedaron indistinguibles de los migrantes.

Las bases para el proyecto de eliminación de fronteras internas a nivel europeo se establecieron en el momento en el que los Estados miembros ya habían cerrado las puertas a la inmigración. La cooperación se centró en mecanismos para limitar el acceso al territorio, para controlar la migración legal y prevenir y evitar la inmigración ilegal. El asilo se convirtió en un tema central de la cooperación porque es una vía para la entrada y la residencia en el territorio europeo. En la medida en que la armonización de políticas de migración y asilo ha sido considerada como un medio para que el control de las fronteras externas de la Comunidad sea efectivo, los acuerdos al respecto han influido en las políticas nacionales.

La estructura del texto es la siguiente. En un primer capítulo se describe de manera breve el desarrollo histórico de la institución milenaria y universal del asilo. De origen religioso, tuvo un desarrollo paralelo a la afirmación soberana del Estado. El otorgamiento de protección a una persona desprovista de la protección de su país de origen – en términos de admisión a la residencia y protección frente al ejercicio de la jurisdicción de otro Estado – es una prerrogativa soberana del Estado, por lo que mantiene un carácter discrecional.

Se establece la distinción entre asilo y refugiado, conceptos que a lo largo del siglo XX han estado relacionadas en la práctica, ya que la protección por excelencia de los refugiados es el otorgamiento de asilo. Se describe el marco normativo internacional de protección de refugiados, constituido en la década de 1950, y las obligaciones que supone para los Estados, entre las cuales no está el otorgamiento de asilo.

En el capítulo también se presenta una propuesta de sistematización de 6 factores que permiten responder a la pregunta: ¿cómo y bajo qué circunstancias un Estado está más o menos dispuesto a aceptar refugiados y darles asilo? Los factores se clasifican en los rubros internos y externos. Entre los primeros se señalan la situación económica, la receptividad sociocultural y el gobierno en turno. En el segundo, el sistema internacional, las relaciones diplomáticas con el país de origen de los demandantes de asilo y el régimen internacional de refugiados. La interacción particular de estos factores en la década de 1990 permite explicar la naturaleza restrictiva de la práctica de asilo en el mundo occidental hasta el día de hoy.

En el segundo capítulo se hace una crónica de la práctica de asilo francesa con el objetivo de identificar los cambios y la forma en la que han interactuado los factores descritos en el primer capítulo. Esto permite observar que no hay un rompimiento

tajante en la década de 1980. Francia no proporcionó cobijo generosa y filantrópicamente a lo largo de su historia hasta la década de 1980.

En este capítulo se aborda la crisis del asilo de finales de la década de 1980. Ésta se caracterizó por un aumento sustantivo de las demandas de asilo, una saturación de las instancias administrativas y judiciales encargadas de reconocer el estatuto de refugiado; así como un alza de los rechazos y una disminución de los reconocimientos de estatuto.

Esta situación y la respuesta restrictiva que desencadenó polarizaron las opiniones. Por un lado, los críticos de estas tendencias apelaron a la tradición de asilo de Francia, por la que se acogía a todo aquel que requería protección y pedían que se honrara. Por otro lado, algunos analistas y la postura oficial señalaban un cambio en la naturaleza de la demanda de asilo, es decir, el tipo del demandante.

Se contrastaron y se añoraron los años cincuenta, sesenta y setenta cuando el refugiado era un individuo que era obligado a salir porque corría peligro físico por sus ideas, bien diferenciado del migrante económico. A esta imagen se oponía el grupo de población amenazado por razones étnicas o religiosas, que compartía con el migrante económico la pobreza, y para el que se dificultaba establecer amenazas personales. Los peligros que enfrentaba este tipo de demandante no son cubiertos por la Convención de Ginebra.

Se destaca que en realidad entre los refugiados de después de la posguerra y de la Convención de Ginebra no predominó el individuo combatiente por la libertad, disidente, que se oponía al gobierno dictatorial, perseguido individualmente por sus ideas, muy alejado del inmigrante económico. Se observa la preponderancia de refugiados de antes de la guerra, cuya primera causa de huida fueron situaciones de guerra o violencia generalizada, comparables a las causas por las que huyeron muchos de los refugiados de la década de 1980 y 1990, excluidas de la Convención de Ginebra.

Lo que ocurrió a finales de los ochenta fue que se llevó a cabo una aplicación más restrictiva de la Convención de Ginebra. Esto por la sensibilidad de la opinión pública ante el tema de la inmigración y la política general de gestión y control de los flujos migratorios.

En el tercer capítulo se presenta el origen y la evolución de la cooperación europea en el ámbito del asilo desde sus inicios a finales de la década de 1980 hasta la primera fase de la construcción de una política común europea de asilo que culminó en abril de 2004, antes de la última ampliación a 10 nuevos Estados miembros. Es el insumo para observar en el cuarto capítulo ¿en qué medida influyó en la política de asilo en Francia o se trató sólo de un elemento paralelo a las disposiciones nacionales?

Se hace énfasis en el contenido de la cooperación, el cual, a pesar del cambio del marco en que se realizó – de negociaciones intergubernamentales a involucrar a las instituciones de la Unión Europea y someterse al método de decisión comunitario – continúa focalizándose en el control de fronteras (limitación a la admisión de solicitantes de asilo) y el acceso a los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado u otra modalidad de protección internacional.

En el último capítulo se observa la influencia de la cooperación europea en la reforma de la legislación y disposiciones reglamentarias y administrativas del asilo en Francia a lo largo de la década de los noventa, hasta 2003, cuando se realizó la última reforma del asilo. Europa fue la justificación para formular y legitimar las reformas. De igual importancia fue la interacción y vinculación práctica de la política migratoria con la política de asilo y la sensibilidad de la opinión pública ante la inmigración. Estos dos factores explican que a pesar de los cambios de gobierno (de derecha y de izquierda), la tendencia restrictiva se haya mantenido.

Por último, cabe reiterar que el presente trabajo se ocupa sólo de una parte del campo de estudio que generan los refugiados: los factores que influyen en un gobierno para reconocer a los individuos como refugiados y en consecuencia otorgarles protección mediante la figura del asilo. Esto es importante porque como lo señalan Aristide Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, para poder salir o escapar de la violencia se requiere un lugar adónde ir.

## CAPÍTULO 1

### EL ASILO Y LOS REFUGIADOS

*“... el animal tiene como refugio una cueva, el esclavo los altares de los dioses y un Estado busca cobijo en otro Estado cuando hay tempestad. De las cosas humanas, ninguna es posible que sea feliz por completo.”*<sup>1</sup>

*“Estas ciudades fueron señaladas para todos los hijos de Israel y para los forasteros que habitaban entre ellos, a fin de que sirvieran de asilo al que sin querer hubiese muerto a un hombre. Ese no sería muerto por el pariente de la víctima antes de haber sido juzgado por la comunidad.”*<sup>2</sup>

*“Un hombre, por ser exiliado o desterrado, no pierde su calidad de hombre, ni por consecuencia el derecho de habitar en alguna parte sobre la tierra. Obtiene ese derecho de la Naturaleza o más bien de su autor, quien ha destinado la tierra a los hombres para que la habiten (...). Pero si este derecho es necesario y perfecto en su generalidad, hay que observar que es imperfecto respecto a cada país en particular. Ya que, por otro lado, toda nación tiene el derecho de negar a un extranjero la entrada a su país cuando no podría entrar sin ponerlo en un peligro evidente o traerle un perjuicio notable (...). Ninguna nación puede negar, sin buenas razones, la habitación incluso permanente a un hombre expulsado de su residencia. Pero si razones particulares y sólidas le impiden dar asilo, ese hombre no tiene ningún derecho a exigirlo.”*<sup>3</sup>

*“... la définition du terme de réfugié est loin de présenter un intérêt purement académique; on s'est aperçu rapidement que suivant celle qui serait adoptée, le nombre de réfugiés appelés à bénéficier de la protection et de l'assistance internationale pourrait varier entre deux cent mille et un million. Les pays de l'Est désiraient en effet n'y voir figurer que les victimes du nazisme, du fascisme et des régimes similaires. Mais les Anglo – Saxons ont insisté pour y faire inclure tous ceux qui refusent pour des raisons politiques de retourner dans leur pays d'origine. Suivant que la préférence sera donnée à l'une ou l'autre solution, le million de personnes déplacées qui se trouvent actuellement au coeur de l'Europe risque de prendre la direction de l'est ou l'ouest. Si l'on songe que les pays dévastés de l'Est européen ont un besoin urgent de main d'oeuvre pour leur reconstruction et que le rétablissement en masse dans les pays neufs équivaldrait à une nouvelle saignée de l'Europe déjà épuisée par la guerre, on comprend que la question des réfugiés ait donné lieu à des discussions passionnées entre pays d'origine et pays d'accueil.”*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Eurípides, “Las Suplicantes”, trad. José Luis Calvo Martínez, Tragedias, tomo II, Madrid, Gredos, 1991, 268 – 271.

<sup>2</sup> Josué, 20, 9, Biblia latinoamericana, Ediciones Paulinas, Madrid, 1972, XIX edición, p. 276.

<sup>3</sup> Emmerich Vattel, Derecho de gentes o principios de la ley natural, aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos, libro 1, capítulo 19, 223 – 233, cit. por Daphné Bouteillet – Paquet, L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe Centrale, París, L'Hartmann, 2001, p. 44. La traducción es mía.

<sup>4</sup> Delegado francés al comité especial del Consejo Económico y Social para establecer las categorías de refugiados que podrán beneficiarse por la Organización Internacional de Refugiados, junio de 1946, cit. por Gérard Noiriel, Réfugiés et sans – papiers. La République face au droit d'asile XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècle, París, Hachette Littératures, 1999, p. 123.

## **Introducción**

En este capítulo se presenta una breve historia de la institución del asilo y se enfatiza su naturaleza excepcional y discrecional. Se explica la distinción entre asilo y refugiado, que en la práctica están muy relacionadas, pero se trata de dos categorías jurídicas y administrativas distintas. Se destacan los elementos más importantes del contenido de la Convención de Ginebra de 1951, pilar del régimen de protección de refugiados que si bien establece obligaciones para los Estados parte, no incluye el asilo.

Se propone una sistematización de los factores que influyen en la conformación de la política de asilo de los países y que permiten dar cuenta de las variaciones entre países –o en un mismo país a lo largo del tiempo y entre diversos grupos de refugiados – de la disposición para aceptar refugiados y concederles o no el asilo. Por último, se avanza la tesis que el carácter restrictivo de la política de asilo de los países europeos y occidentales en general está relacionado con el fin de la Guerra Fría. El cambio en el sistema internacional habría reducido el valor de la aceptación de refugiados como elemento de deslegitimación de regímenes comunistas y habría favorecido que factores internos como el lento crecimiento económico y la tolerancia a elementos extranjeros – elementos compartidos con la política migratoria – cobraran mayor peso.

### **1. La definición**

El asilo es una palabra que aparece en diversos instrumentos internacionales, en constituciones y leyes nacionales, pero raramente es definida. Ante este vacío, la doctrina se refiere generalmente a la resolución sobre el derecho de asilo del Instituto de Derecho Internacional según la cual el término asilo designa la protección que un Estado otorga en su territorio, o en cualquier otro lugar relevante de ciertos de sus órganos, a un individuo que ha venido a solicitarla.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Resolución del 11 de septiembre de 1950, en Grahl-Madsen A., *The Status of Refugees in International Law*, *Asylum, Entry and Sojourn*, vol. II, Sithjoff, Leyden, 1972, cit. por Daphné Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p.33.

## **2. Breve historia del asilo**

En su origen, el asilo era esencialmente una forma de protección de los castigos y penas arbitrarias y/o excesivas aplicadas a los criminales de delitos comunes, con el objeto de moderar la venganza personal. Practicado en sociedades primitivas y civilizaciones antiguas, como Egipto, Grecia y Roma, el asilo tuvo una vertiente religiosa y otra secular. La primera otorgaba cobijo en los templos y lugares de culto, el segundo en ciudades, palacios de monarcas y repúblicas. El primero declinó con el surgimiento del Estado moderno y el segundo evolucionó en el asilo político proporcionado por el Estado.

### **2.1. Asilo religioso**

La Iglesia cristiana codificó progresivamente el derecho de asilo a partir del Concilio de Orleans en el año 511. Con el tiempo, se extendió la inmunidad de los templos, a los monasterios y conventos, así como a zonas aledañas a éstos. El objetivo era proteger de la venganza y condenas corporales a toda persona que se encontrara dentro de ellos: deudores, esclavos, adúlteros, sodomitas, ladrones, homicidas. Para el siglo XII la legislación eclesiástica limitó las categorías de personas susceptibles de protección y excluyó a los judíos, herejes, apóstatas, ladrones públicos, bandoleros de caminos y homicidas. Los violadores de esta inmunidad eran castigados con la excomunión y la privación de asilo.

El asilo religioso perdió vigencia a medida que la Iglesia se debilitó frente al poder terrenal. La autoridad central reclamó su potestad para castigar o sancionar los delitos o crímenes. Esto se vio reforzado por la centralización de la administración, el desarrollo de sistemas legales más unificados y competentes; así como garantías para los acusados.

### **2.2. Asilo secular**

El asilo secular, por su parte, tuvo un carácter más discrecional. El príncipe o el señor feudal proporcionaba asilo a criminales de delito común, pero ni los siervos ni aquéllos que habían

cometido delitos políticos gozaban de esta protección. Estos últimos por la importancia que se atribuía a los crímenes de lesa majestad, subversión y de traición. Sin embargo se daban excepciones por consideraciones personales o de política exterior.

El surgimiento del Estado moderno alteró la práctica del asilo secular, pues fueron los Estados los que otorgaron protección frente a la persecución de otro Estado, ya no los señores feudales. Se habla así del asilo territorial, pues la protección se otorgaba en el territorio de otro Estado.<sup>6</sup> Así, para este momento se consolidó la práctica y se desarrolló la doctrina de que el asilo era una prerrogativa soberana del Estado. El sustento para conceder el asilo en un espacio territorial provenía de la competencia exclusiva del soberano sobre dicho territorio, que a su vez obstaculizaba la acción de otro sujeto sobre los individuos que se encontraban dentro de él.

Del siglo XV al XVIII los principales beneficiarios del asilo secular fueron las minorías, principalmente de tipo religioso, que los gobiernos consideraban como amenazas a su autoridad: sospechaban de su lealtad o dificultaban los proyectos de consolidación estatal en términos de homogeneidad política y cultural. Algunos ejemplos fueron los judíos expulsados de la península Ibérica; los protestantes de Francia, luego de la revocación del Edicto de Nantes, y de la Holanda española; los católicos ingleses, irlandeses y escoceses que siguieron al monarca estuardo después de 1688. En general fueron bien recibidos porque eran generadores potenciales de riqueza, contribuían al pago de impuestos, al desarrollo de la industria y el comercio y engrosaban las filas militares.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Hugo Grocio con su obra Sobre el derecho de la guerra y de la paz (De jure belli ac pacis) de 1625 y Emmerich de Vattel, Derecho de gentes o principios de la ley natural, aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos (Le Droit des Gens) de 1758 contribuyeron de manera muy importante a la teoría sobre el asilo en los siglos XVI y XVII.

<sup>7</sup> Michael Robert Marrus, The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century, Nueva York, Oxford University Press, 1985, p. 6.

### **2.3. Criterio de elegibilidad. El asilo como una situación de excepción.**

La Revolución Francesa marca un parteaguas en el desarrollo de la institución del asilo. Constituye el momento a partir del cual Estado reservó su protección a una categoría especial de personas: los “delincuentes políticos”, aquellos activistas que combatían por la libertad, en contra de la opresión y el absolutismo.<sup>8</sup> Se señala que hay un principio de elegibilidad y por lo tanto son pocos los que tienen derecho a la protección.

La noción de elegibilidad heredada de la Revolución francesa tuvo repercusiones para aquellos que solicitaban o requerían asilo; no así para el Estado, que en todo momento podía decidir otorgar el asilo a quien fuera. Esto porque como ya se vio y debe enfatizarse, el asilo está íntimamente ligado al carácter soberano del Estado, con la exclusividad y plenitud de competencia sobre su territorio.

El criterio de elegibilidad que privilegió la protección a los que cometían crímenes políticos se reflejó en los primeros tratados de extradición. Por medio de éstos se buscó evitar la impunidad de los crímenes ordinarios, pero se excluyó a los crímenes políticos. Con el paso del tiempo, sin embargo, también se incluyeron éstos o se restringió la noción de infracción política, para no considerar como tales, por ejemplo, los atentados cometidos contra jefes de Estado o miembros de su familia. De esta manera, los tratados de extradición fueron un freno a la discrecionalidad de otorgar protección a un nacional extranjero en contra del ejercicio de la jurisdicción de otro Estado.<sup>9</sup>

### **3. Los refugiados**

A pesar de la deportación a Mesopotamia y Siria de más de millón y medio de armenios y asirios caeldeanos desde 1915, fue el éxodo de cerca de un millón y medio de rusos que huían de la

---

<sup>8</sup> Un revés a la práctica original del asilo secular que excluía de la protección a los criminales políticos.

<sup>9</sup> Guy S. Goodwin – Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 173.

Revolución de octubre, de la guerra civil y la hambruna el que atrajo la atención y la preocupación de los Estados europeos. Los Estados decidieron concertar acciones en el marco de la Sociedad de Naciones para dar un estatuto legal, repatriar y coordinar la ayuda económica y humanitaria realizada por organizaciones no gubernamentales y asociaciones privadas. La característica principal de estos desplazados era que carecían de la protección de jure de sus Estados de origen: no tenían documentos de viaje para cruzar fronteras nacionales (ni recursos económicos).

Para resolver el problema de los desplazados se adoptaron instrumentos internacionales en los que se establecieron definiciones de refugiado. En ellos se enumeraron las nacionalidades susceptibles de recibir protección como resultado de ciertos acontecimientos. Se habla por ello de un proceso ad hoc, de acuerdo con las características de los conflictos o crisis y las necesidades coyunturales. Entre los principales acuerdos internacionales de entreguerra están el del 5 de julio de 1922 para los rusos y del 31 de mayo de 1924 para los armenios, que instauraron el pasaporte Nansen; el del 12 de mayo de 1926, para precisar los conceptos de refugiados rusos y armenios e instituir un impuesto cuyo beneficio sería destinado a asegurar el establecimiento de estos proscritos y los del 30 de junio de 1928 que extendieron a turcos, asirios y asirio – caldeanos y kurdos medidas tomadas a favor de los rusos y armenios.<sup>10</sup>

En todos los casos el criterio de elegibilidad del que se habló arriba estuvo presente: los refugiados debían compartir características de grupo vinculadas a su origen nacional, debían encontrarse fuera de su país de origen, no debían haber adquirido otra nacionalidad y su situación debía estar vinculada a eventos relacionados con la primera guerra mundial.<sup>11</sup> La ayuda otorgada consistió en la emisión de documentos de viaje, para favorecer la circulación con miras a la

---

<sup>10</sup> Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, Le droit d'asile en France, París, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 22 y 23.

repatriación; y cuando era evidente que tenían que quedarse y que los flujos continuaban, de identificación, para darles una personalidad jurídica.

Para 1930, sin embargo, los Estados se vieron confrontados a un problema de naturaleza jurídica diferente, ya que a diferencia de los refugiados de los años veinte, las personas que huían no eran apátridas y se beneficiaban, al menos formalmente, de la protección jurídica que les confería la posesión de una nacionalidad. Habían perdido la protección de facto. De cualquier manera, la determinación de la calidad de refugiado continuó siendo con base en la pertenencia a un grupo, definido por criterios geográficos, étnicos o religiosos.

Se calcula que durante la segunda guerra mundial entre 30 y 60 millones de personas abandonaron sus hogares como consecuencia de desplazamientos masivos de población ante el avance de tropas, el rediseño de fronteras, deportaciones y expulsiones.<sup>12</sup> Para 1945 la sociedad internacional se enfrentó a un reto de repatriación inaudito,<sup>13</sup> al que hicieron frente diversas organizaciones que se sucedieron: la Agencia de Naciones Unidas para el Alivio y Rehabilitación (UNRRA), la Organización Internacional de Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Danièle Joly, *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, Londres, Macmillan Press, 1996, pp. 1 – 5.

<sup>12</sup> Más de 10 veces el número que generó la Primera Guerra Mundial (Michael R. Marrus, *op.cit.*, p. 4).

<sup>13</sup> El grupo que requería repatriación tenía una composición diversa: deportados, prisioneros de guerra, trabajadores forzados, alemanes instalados en zonas ocupadas o colonizadas, disidentes políticos o refractarios (soviéticos o nacionales de países de Europa del este que ya no quisieron regresar a sus países después de la victoria). A estos últimos se les denominó “nuevos refugiados”.

<sup>14</sup> El 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (por sus siglas, ACNUR). Se preveía que sería de carácter temporal. Su mandato expiraría el 31 de diciembre de 1953. Se le asignó la responsabilidad de proveer protección internacional a los refugiados bajo los auspicios de Naciones Unidas y buscar soluciones permanentes para ellos: repatriación voluntaria, asimilación - especialmente mediante la naturalización - y reasentamiento. Con el paso del tiempo las funciones de protección de ACNUR fueron progresivamente extendidas como resultado de resoluciones de la Asamblea, el Consejo Económico y Social y en la práctica. Actualmente las personas bajo la competencia de ACNUR incluyen individuos que han sido reconocidos como refugiados estatutarios, desplazados que han cruzado una frontera huyendo de conflictos armados, desorden interno, violaciones sistemáticas de derechos humanos; y personas desplazadas dentro de su propio país, producto de guerras civiles y conflictos armados internos. Contribuye

#### **4. La Convención de Ginebra**

Fue en 1951 cuando se redactó el documento que constituiría el pilar de la protección internacional de refugiados de posguerra. La Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas adoptó en Ginebra, el 28 de julio de 1951, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados.<sup>15</sup> Este texto codificó diversas disposiciones de los acuerdos internacionales anteriores relativos a los refugiados, buscó lidiar con los problemas previos de aplicación y protección, pero también reflejó el interés de los Estados por limitar sus obligaciones.<sup>16</sup>

##### **4.1. Restricciones temporales y geográficas en la definición de refugiado**

La Convención consideró refugiado a toda persona que se considerara como tal en los acuerdos internacionales previos;<sup>17</sup> así como a toda persona “Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

---

además en el proceso de rehabilitación y reintegración de refugiados que regresan a sus países de origen (Guy S. Goodwin – Gill, *op.cit.*, pp. 27, 29, 269).

<sup>15</sup> La Convención entró en vigor el 22 de abril de 1954.

<sup>16</sup> Como señala Dennis Gallagher, para el momento en que se redactó la Convención de 1951 se sabía que los movimientos masivos de población eran el resultado de guerras o el rediseño de fronteras. La Convención no intentó lidiar con ellos. Se seleccionó una categoría especial dentro de esos grandes desplazamientos como merecedores de atención y protección especial, sobre todo de tipo legal. Se asumió que las reglas internacionales que concernían los movimientos masivos de población generados por conflictos armados estaban o podían ser incorporados en otros instrumentos relativos a los derechos humanos de los individuos en situaciones de conflictos (“The Evolution of the International Refugee System”, *International Migration Review*, 1989, 23, pp. 581 y 594).

<sup>17</sup> Artículo 1 A. “A los efectos de la presente Convención, el término *refugiado* se aplicará a toda persona 1) que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.”

La definición limitaba la aplicación de la Convención a los refugiados que adquirirían dicho estatuto como resultado de eventos que hubieran ocurrido antes del 1 de enero de 1951. A la limitación temporal, se añadía la opción de una limitación geográfica. Al momento de la firma, adhesión y ratificación los Estados expresaron el alcance de su compromiso: “acontecimientos ocurridos en Europa” o “en Europa o en otro lugar”. De esta manera, se limitaron las obligaciones de los Estados a las situaciones de refugiados que existían o que podían surgir, pero como resultado de hechos ya ocurridos (la segunda guerra mundial y el establecimiento de regímenes comunistas).

Para la década de los sesenta fue evidente que las restricciones temporales y geográficas de la Convención no respondían a la situación de refugiados en el mundo. Las luchas de independencia y los intentos por establecer gobiernos nacionales generaron un número creciente de refugiados en África.<sup>18</sup> Los países vecinos en los que buscaron asilo no tenían los recursos económicos, ni técnicos para acogerlos. Con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 el régimen de protección de refugiados pasó de un sistema de protección regional –Europa– a uno universal.<sup>19</sup>

En este instrumento se consideró que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención había sido adoptada y que todos los refugiados comprendidos en la Convención debían gozar de igual estatuto, independientemente de la fecha límite del 1 de enero de 1951. Daba por omitidas las frases del artículo 1 de la Convención de Ginebra “como

---

<sup>18</sup> Para finales de 1963 había cerca de 400 000 refugiados africanos procedentes principalmente de Angola y Ruanda. Para finales de 1966, el número aumento a más de 700 000, incluyendo oriundos de Sudán, Congo y Guinea portuguesa. Estas emergencias se regularon regionalmente (Dennis Gallagher, art.cit.,p. 583 y 584).

<sup>19</sup> Entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

resultado de los eventos que hubieran ocurrido antes del 1 de enero” y “a consecuencia de tales acontecimientos.”<sup>20</sup>

#### **4.2. Determinación individual de la condición de refugiado**

La Convención de Ginebra representó el cambio de un sistema de protección colectiva, a uno individual. En vez de acuerdos relativos a situaciones de refugiados, abordados desde una perspectiva de pertenencia a un grupo nacional o asentamiento territorial, se estableció una definición general de quiénes habían de ser considerados refugiados. Cada persona debía cubrir los requisitos de elegibilidad del artículo 1 y seguir un procedimiento individual para que se le reconociera la calidad de refugiado.

El elemento clave de la definición es la frase “fundados temores de ser perseguida”.<sup>21</sup> Por medio de ella se establece que el único motivo relevante de huida para ser reconocido como

---

<sup>20</sup> Actualmente hay 140 Estados parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Su definición de refugiado ha sido adoptada en diversos arreglos regionales, e incluso extendida o mejorada, cuando la Convención de Ginebra pareció poco adecuada a la situación de regiones, generadoras de desplazamientos forzados, como África y América Latina. Así:

La Convención de la Organización de la Unidad Africana del 10 de septiembre de 1969 considera refugiado a toda persona que por una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que afectan gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país del que tiene la nacionalidad es obligado a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad.

La Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados, adoptada en el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México, Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena del 19 – 22 de noviembre de 1984, también amplió el concepto de refugiado, tomando como precedente la Convención de la OUA. En adición a los elementos contenidos en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, incluyó en el concepto de refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

<sup>21</sup> La noción de persecución con fines de determinación del estatuto de refugiado no ha sido definida en ningún instrumento internacional. De acuerdo con el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado de ACNUR “del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida y la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución” (1992, párrafo 51. En adelante Manual de Procedimientos). La opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas es que el hecho de no haber definido el término persecución refleja el propósito de los autores de la Convención de dejar el campo libre para nuevas formas futuras de persecución (ACNUR, Interpretation de l’article 1 de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, 2001, párrafo 16, en Réseau académique Odysseus, Cours sur l’asile. Cours d’été européen Droit et politique de l’immigration et de l’asile de l’Union Européenne, Bruselas, Université Libre de Bruxelles, julio 2005.

refugiado es la persecución, y ésta por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas.

Así, una víctima de un desastre natural o una persona que busca mejorar su calidad de vida no podrá ser reconocida como refugiado. El solicitante del reconocimiento de la calidad de refugiado debe demostrar que la permanencia en su país de origen se ha vuelto intolerable por las razones señaladas en la definición o que le resultaría intolerable si regresara, por las mismas razones. Esto quiere decir que el solicitante puede ya haber sido perseguido o busca evitar el riesgo de serlo.

La frase “temor fundado” es un elemento importante para el procedimiento por el cual se reconoce la calidad de refugiado. Involucra aspectos subjetivos y objetivos. Además de la existencia de circunstancias particulares que justifiquen otorgar una protección internacional, el demandante de asilo debe demostrar y justificar personalmente por qué teme que se le persiga en caso de regresar a su país de origen y su residencia habitual. Para ello se consideran y evalúan las opiniones y sentimientos del solicitante, los antecedentes de la persona, su influencia, sus convicciones, sus actividades, su situación económica, su franqueza o credibilidad; la situación en el país de origen, el Estado de derecho que prevalece y la capacidad del Estado para aplicar la ley. El temor no debe fundarse en la experiencia personal del solicitante. Basta con que amigos, familiares, miembros del mismo grupo racial o social hayan sufrido actos de persecución.<sup>22</sup>

#### **4.3. El asilo, ausente de la Convención de Ginebra.**

Como ya se señaló arriba, la Convención de Ginebra de 1951 es el texto jurídico fundamental del derecho de refugiados. Sin embargo, en ella no se menciona nada parecido a un derecho de asilo.<sup>23</sup> El reconocimiento del estatuto de refugiado no implica una obligación para el Estado de

---

<sup>22</sup> ACNUR, Manual de Procedimientos, párrafos 37 – 53.

<sup>23</sup> Es el Estado contratante en cuyo territorio se encuentra un solicitante de reconocimiento de su condición de refugiado el que identifica y determina la condición de refugiado y de esta manera puede aplicar las disposiciones contenidas en la Convención de Ginebra. La Convención no regula los mecanismos y procedimientos para ello, así

otorgar el asilo.<sup>24</sup> La Convención no cubre mas que una categoría de personas que se ajustan a criterios estrictamente definidos, mientras que el Estado aprecia discrecionalmente quiénes pueden ser los beneficiarios del asilo, así como a la forma y el contenido del asilo que se otorga. De esta manera es posible gozar del asilo sin beneficiarse del estatuto jurídico de refugiado. En teoría se puede ser refugiado y no tener asilo.

No obstante en el caso de los Estados europeos, calificar o entrar dentro de la definición de refugiado significa o es una condición suficiente para otorgar asilo.<sup>25</sup> En la práctica administrativa de los Estados europeos todos los solicitantes de asilo son examinados por el proceso previsto para reconocer el estatuto de refugiado. Desde 1951 muchos Estados han adoptado la definición de refugiado como el criterio para otorgar asilo y como el único criterio para aplicar el principio de no devolución. Sin embargo, aun si no se ajusta a la definición de refugiado y se rechaza el estatuto, se puede dar asilo. Asilo y estatuto de refugiado no son categorías completamente intercambiables.

---

que cada Estado parte establece uno de acuerdo con su estructura constitucional y administrativa, mediante legislaciones y reglamentos nacionales.

<sup>24</sup> El derecho internacional considera que el reconocimiento de la condición de refugiado es un acto de naturaleza declarativa, no constitutiva. Una persona es un refugiado en el momento en el que satisface la definición. No adquiere la condición de refugiado en virtud de ser reconocido como tal, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado. Así, la obligación de proteger al refugiado surge tan pronto como los individuos o el grupo satisfacen los criterios establecidos en la definición y entran bajo la jurisdicción de otro Estado, sin importar si se ha determinado formalmente el estatuto de refugiados (ACNUR, Manual de Procedimientos, párrafo 28; Guy Goodwin-Gill, op.cit., pp. 32, 141). No es la decisión de reconocer el estatuto lo que constituye al refugiado sino los hechos que motivan la huida y que son anteriores a su verificación por las autoridades estatales de un país. (Daphné Bouteillet – Paquet, op.cit., p.73). Morten Kjaerum considera que el demandante de asilo tiene los mismos derechos que el refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra hasta que se determina que no es un refugiado (“The Concept of Country of First Asylum, International Journal of Refugee Law, 1992, 4, p. 515).

<sup>25</sup> Loretta Ortiz Ahlf señala que “La definición de refugiado, con base en la cual se concede la protección internacional establecida en la Convención de Ginebra y su protocolo de 1967, tanto en el ámbito europeo, como en el contexto de Naciones Unidas asimila el término de asilado y refugiado (De los migrantes. Los derechos humanos

## **5. Obligaciones internacionales en materia de asilo**

En el apartado anterior se enfatizó que no hay ninguna obligación para los Estados de otorgar el asilo, ni de admitir a los refugiados.<sup>26</sup> Esto a pesar de que sí hay un derecho a solicitar asilo y beneficiarse del asilo en otros países, consagrado en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>27</sup> Sin embargo, si bien los Estados son libres de apreciar si existe una necesidad real de proporcionar la protección, la Convención sí impone obligaciones a los Estados.

### **5.1. Principio de no devolución**

La obligación más importante en relación con la protección de refugiados es el denominado principio de no devolución, contemplado en el Artículo 33 de la Convención de Ginebra.

Ningún Estado Contratante podrá por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. Independientemente de su entrada legal o ilegal.<sup>28</sup>

De acuerdo con Guy Goodwin-Gill, el principio de no devolución se ha convertido en una regla de derecho consuetudinario, cuyo elemento central es la prohibición de regresar a los

---

de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares, México, Porrúa – Universidad Iberoamericana, 2004, p. 31).

<sup>26</sup> Ha habido intentos para codificar la obligación de otorgar asilo bajo ciertas circunstancias, pero han fracasado. El ejemplo más concreto fue la Conferencia de Ginebra de 1977 en la que se presentó el proyecto de Convención sobre el asilo territorial. Se buscaba asegurar que cada demandante de asilo tuviera la oportunidad de ver su demanda examinada. Para este momento se registraba una situación de “refugiados en órbita”. No se les reconocía como refugiados en ningún país porque no habían presentado su demanda en un tiempo dado desde que habían salido de su país de origen, o desde que habían entrado en el país y/o habían pasado algún tiempo en un tercer país en el que ya gozaban de cierta protección. Iban de país en país en búsqueda de que alguno les otorgara el estatuto y les concediera asilo.

<sup>27</sup> En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

<sup>28</sup> 2. Sin embargo no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

refugiados, de la manera que sea, a países en los que pueden sufrir persecución. En relación con las consecuencias de este principio para los demandantes de asilo, este artículo está sujeto a diversas interpretaciones.

Para el Comité Ejecutivo de ACNUR y en general para el derecho internacional implica beneficios para el demandante de asilo. Así, ningún demandante de asilo que ya logró entrar al territorio en el que solicitará protección debería ser expulsado o regresado de manera obligatoria a cualquier Estado en el que es probable o posible que sufra persecución o tortura. Si no está dentro del territorio, tampoco debería ser sujeto a medidas como rechazo en la frontera. El no rechazo en la frontera significa la admisión aunque sea temporalmente, incluso en casos de flujos masivos.<sup>29</sup>

La práctica de los Estados parece indicar otra interpretación. Los Estados excluyen las situaciones de los flujos masivos producto de guerras civiles y ocupaciones militares. En estos casos consideran que no están constreñidos por una obligación jurídica, sino de carácter moral y humanitario a la que responderán en la medida de sus posibilidades y mientras la admisión no suponga un atentado a su seguridad. Además, el principio no impide que los Estados puedan reenviar al refugiado a un tercer país que lo acepte y no represente ningún peligro para él.<sup>30</sup>

## **5.2. Otras obligaciones para los Estados respecto a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio.**

La Convención de Ginebra estipuló otras obligaciones para sus Estados partes una vez que se ha tomado la decisión de reconocer el estatuto de refugiado. La más importante, tal vez, es la

---

<sup>29</sup> Guy Goodwin-Gill, *op.cit.*, p. 126. De cualquier manera el principio de no devolución no es absoluto, pues puede subordinarse a razones de seguridad nacional y orden público, al juicio de las autoridades estatales.

<sup>30</sup> En estos casos el riesgo es que puede darse la devolución indirecta. El tercer Estado envía al refugiado a un tercero que a su vez podría enviarlo a su país de origen. Esto se verá con mayor profundidad en el capítulo tres.

expedición de documentos o certificados que les proporcionarían sus autoridades nacionales en condiciones normales; y documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera del territorio.

Respecto a otros derechos contemplados para los refugiados, éstos entran en regímenes de nacionales para ciertos aspectos y de extranjeros en otros. Contempla que se otorgue el mismo trato –más favorable posible y no menos favorable– que el concedido a extranjeros en su territorio en lo que respecta a asociaciones no políticas, no lucrativas, sindicatos, empleo, vivienda, elección del lugar de residencia dentro del territorio, desplazamiento libre dentro de él, la adquisición y otros derechos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Un trato tan favorable como a los nacionales en lo relativo a la libertad de culto, instrucción religiosa de sus hijos, acceso a tribunales, asistencia judicial, enseñanza elemental, remuneración, horas de trabajo, indemnizaciones, edad mínima de empleo; asistencia social (accidentes, maternidad, enfermedad, fallecimiento, desempleo).

## **6. Los elementos que intervienen para la definición de política de asilo y la recepción de refugiados.**

Pocos estudios han sistematizado los factores que inciden en la elaboración de la política y práctica de asilo. A partir de los trabajos de Danièle Joly, Karen Jacobsen y Jeannette Money, principalmente,<sup>31</sup> se identificaron 6 factores, agrupados en los rubros de política interna y política exterior, que permiten explicar las diversas respuestas entre Estados a un mismo grupo de refugiados en un momento dado, o las variaciones de política en un mismo Estado a lo largo del tiempo. Esto último es lo que interesa para el presente trabajo. Se observará que algunos de estos

---

<sup>31</sup> Danièle Joly , “The Political Construction of Asylum”, capítulo 2, Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe, Londres, Macmillan Press, 1996; Karen Jacobsen, “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, International Migration Review, (1998) 30, pp. 655 – 678; Jeannette Money, Fences and neighbors : the political geography of immigration control, Ithaca, N.J., Cornell University, 1999.

factores coinciden con aquellos que influyen en la política migratoria de los países, principalmente los internos.

Dentro de la categoría de política interna se incluyen los factores de situación económica, receptividad sociocultural y gobierno en turno. En la categoría de política exterior se destacan las variables de sistema internacional, las relaciones con el país de origen de los refugiados o relaciones diplomáticas y regímenes de protección de refugiados (acuerdos internacionales suscritos).

## **6.1 Variables internas**

### **6.1.1 Situación económica**

La situación económica influye en las actitudes del gobierno y de la población hacia la aceptación de refugiados e inmigrantes. Es esperable que en periodos de bajo crecimiento o de recesión económica haya políticas más restrictivas a la entrada y al otorgamiento de protección porque los recursos (empleos, vivienda, servicios) son escasos y los refugiados e inmigrantes son percibidos como competidores.

El resentimiento local aflora particularmente en un panorama económico adverso por la carga económica que representan los refugiados y cuando además parecen recibir un tratamiento especial. El costo que generan los refugiados se constituye principalmente por el sistema de adjudicación de demandas de asilo,<sup>32</sup> así como la ayuda durante el procesamiento de su demanda (vivienda, alimento) y una vez que se reconoció su estatuto y se le concedió asilo (capacitación, asistencia médica, servicios sociales).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Procedimientos largos y complejos, así como la disponibilidad de varios niveles de apelación significan costos más altos.

<sup>33</sup> Susan F. Martin, Andrew I. Schoenholtz y David Fisher, Impact of Asylum on Receiving Countries, Wider Discussion Paper no. 24, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 2003, pp. 4 – 6.

De hecho éste es uno de los puntos centrales en relación con la política de asilo de los países. En este rubro se presentan varios dilemas a los gobiernos. El efecto económico de los refugiados se determinará en gran parte por la integración de los demandantes de asilo y refugiados en el mercado laboral. Los gobiernos han limitado el derecho al trabajo de los demandantes de asilo, como una medida disuasiva para futuros demandantes; pero en cambio deben proveer ayuda económica que supla el ingreso propio. Ya como refugiados asilados, aunque es un área que no se ha investigado lo suficiente, se muestran tendencias de que los refugiados presentan altas tasas de desempleo y subutilización de sus habilidades. En algunos casos, el desempleo persiste aun con el paso del tiempo y el seguimiento de programas de capacitación. Esto permite sugerir que no pueden tener un efecto negativo en el empleo, los salarios o condiciones de trabajo de otros residentes.<sup>34</sup>

El estudio sobre los efectos de la migración en el empleo y salarios puede trasladarse a este ámbito. En la medida en que los demandantes de asilo y refugiados sean complementarios a la población nativa – diferentes habilidades y niveles educativos – el efecto será positivo si los refugiados logran entrar a la fuerza laboral. Sin embargo, cuando la población nativa y los que llegan comparten estas características, el efecto será negativo para aquellos con los que hay competencia directa y pueden ser sustituidos. En este sentido se señala que frente al perfil demográfico de Europa en donde los niveles de fertilidad están por debajo de las tasas de reemplazo, los refugiados – como otros migrantes – son potenciales contribuidores a la economía si pueden llenar las posiciones vacantes.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Entre las causas se mencionan la discriminación, la poca familiaridad con el mercado de trabajo, deficiencias en el uso del idioma (*ibid.*, pp. 2 – 10).

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 10.

### 6.1.2. Receptividad sociocultural

La extensión a la cual una comunidad está dispuesta a absorber refugiados está influida no sólo por aspectos económicos – condiciones reales y percepciones de su efecto fiscal o económico – sino también, y tal vez de mayor peso, por cuestiones de tipo cultural y étnico. Los argumentos económicos sobre los costos y beneficios de la inmigración pueden ser superados por argumentos basados en aspectos intangibles, como la capacidad de integración, la compatibilidad cultural, la cohesión nacional, la identidad, valores compartidos, etc.

Esta variable se compone a su vez de varios elementos como instituciones políticas o valores nacionales; la afinidad étnica y cultural; las creencias y actitudes sobre los refugiados y la experiencia histórica de la comunidad con los refugiados.

#### *a) Instituciones políticas y valores nacionales*

Los mitos fundadores y los fundamentos sobre los que se construye la identidad nacional, codificados en las constituciones y leyes de ciudadanía y nacionalidad, son elementos de alta carga simbólica que intervienen en la elaboración y la implementación de políticas de admisión.<sup>36</sup> Se destacará sobre todo su fuerte poder discursivo.

b) La *afinidad étnica y cultural* (lingüística, religiosa, ideológica) favorece la aceptación. Las similitudes étnicas y culturales parecen alentar la recepción y hospitalidad. En la medida en que las naciones sean más homogéneas étnica y culturalmente, el umbral de tolerancia de los refugiados será bajo. Si la ciudadanía y la identidad nacional están basados en cuestiones étnicas y aspectos culturales, también pueden esperarse bajos niveles de aceptación. Una amplia concentración de extranjeros en áreas específicas puede exacerbar tensiones de clase, étnicas y raciales.

---

<sup>36</sup> James F. Hollifield, “The Politics of International Migration. How Can We *Bring the State Back In*”, Caroline B. Bretell y James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, p. 162.

c) La *experiencia histórica* como refugiados y con flujos previos se refiere a si fueron bien recibidos y ayudados cuando fueron refugiados y a si se han tenido problemas previos con alguna población de refugiados asentada en su territorio. Se incluyen el sentido de obligación o de culpa por actuaciones políticas y militares anteriores respecto al país de origen de los demandantes de asilo.

d) También influyen las *creencias sobre las motivaciones de los refugiados*. Cuando hay un mayor conocimiento – difusión – de las causas de salida, y logra generarse simpatía hacia la causa de los refugiados es más probable que sean aceptados. El panorama cambia si son percibidos como una población creciente, aunque no sea significativa en números absolutos y si se considera que la situación por la que huyeron dejó de existir.

### **6.1.3. Lugar del espectro político en el que se sitúa el gobierno en turno.**

Se intuye que tradicionalmente la izquierda puede ser más sensible a la situación de los refugiados y que el hecho de que el gobierno en turno pertenezca a esta facción política favorecería un mejor trato y políticas de admisión más generosas. Un gobierno de derecha lo sería en tanto no distinga a los refugiados de los migrantes, y favorezca la llegada de éstos para satisfacer necesidades del mercado laboral y la economía.

### **6.1.4. La interacción de los factores internos en la práctica.**

La reacción a la llegada de inmigrantes y extranjeros no es homogénea entre los diversos grupos sociales de la población. De acuerdo con los factores señalados anteriormente representan costos y beneficios; simpatías y animadversión para grupos o clases específicas. Los empleadores, por ejemplo, son proclives a tener una visión favorable a la inmigración, independientemente de las condiciones económicas. Por otro lado, los sindicatos, aun en circunstancias económicas favorables no la ven con beneplácito, pues temen perder poder de negociación ante una

depreciación salarial. Grupos de exiliados o de inmigrantes, por ejemplo, o partidos políticos o iglesias fraternales pueden presionar a favor de la admisión de ciertos grupos de refugiados.

En los gobiernos democráticos y pluralistas se forman coaliciones de votantes, partidos, grupos de interés, burocracias a favor o en contra de la inmigración y recepción de refugiados. Los puntos de vista de los diversos sectores organizados de la sociedad se transmiten mediante las instituciones internas y prácticas de representación e influyen en la política de manera favorable o negativa para los refugiados. De este proceso emergen intereses nacionales o metas que en ocasiones se llevan a la negociación internacional.<sup>37</sup>

## **6.2. Variables externas**

### **6.2.1. Sistema Internacional**

El orden mundial que prevaleció desde finales de la década de 1940 hasta finales de los 80 resultó favorable para aquellos que escapaban de regímenes comunistas. Cualquier demandante de asilo que proviniera de un país comunista era prácticamente aceptado – incluso se les alentaba a salir– aun si no cumplía al pie de la letra con la definición de refugiado de la Convención de Ginebra.<sup>38</sup> Cabe señalar que la generosidad también se vio favorecida porque pocos refugiados lograban cruzar la Cortina de hierro.

Si bien en teoría la protección otorgada a título de asilo territorial es un acto políticamente neutro, es decir, no implica ningún juicio moral sobre el régimen político del país de origen del refugiado, puede considerarse una denuncia. La recepción de los disidentes fue un instrumento de acusación y descrédito de regímenes opositores. De hecho, los países de origen y los receptores pueden manipular los flujos de refugiados para avergonzar y presionarse mutuamente:

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.172.

<sup>38</sup> Muchos demandantes no lograban probar persecución por razones políticas (opinión) o discriminación sistemática por su origen de clase, sino que huían de represión rutinaria y de condiciones económicas difíciles. La opinión

desestabilizar al país receptor, obligar al reconocimiento del país de origen, evitar la interferencia en asuntos internos, desestabilizar la economía del país de origen al aceptar a profesionales y grupos de negocios.

### **6.2.2. Relaciones diplomáticas**

La mayoría de los países otorgan el asilo a demandantes dependiendo de su país de origen. Como ya se mencionó arriba, la recepción de refugiados implica de cierta manera una crítica pública del régimen. Es por ello que en ocasiones la admisión y el reconocimiento están condicionados a las relaciones entre países. No sólo intervienen los aspectos económicos de la relación, sino la historia de las relaciones (ex potencias coloniales y sus colonias) y la afinidad de los gobiernos en turno de países de origen y receptores. Este último punto era más importante en el contexto ideologizado de la Guerra Fría.<sup>39</sup>

Durante la Guerra Fría, el reconocimiento del estatuto de refugiado también pasaba por la relación con terceros países, en particular la relación con Estados Unidos. A diferencia de Gran Bretaña, Francia, más distante de Estados Unidos, acogió chilenos, argentinos, uruguayos, aun bajo un régimen conservador. Gran Bretaña no sólo mantenía una buena relación comercial con Pinochet por la venta de armas, sino que su asociación con Estados Unidos reforzaba una recepción negativa para los que huían del régimen de Pinochet.<sup>40</sup>

---

pública estaba de acuerdo con los costos económicos y sociales del reasentamiento para enfrentar la amenaza comunista.

<sup>39</sup> Como ex potencia colonial, Francia recibió a argelinos y vietnamitas una forma de reivindicarse ante una guerra de liberación. También Estados Unidos estuvo renuente a aceptar refugiados de Haití (con Duvalier), El Salvador y Guatemala; porque eran aliados en la guerra contra el comunismo en la región.

<sup>40</sup> Danièle Joly, *op.cit.*, p.30.

### **6.2.3. Régimen internacional de refugiados**

Entre los factores que influyen en la elaboración de la política de asilo y recepción de refugiados no puede dejarse de lado la serie de instrumentos que imponen obligaciones a los Estados en relación con relación con estos sujetos de derecho internacional. Además de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, se mencionan la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.<sup>41</sup> Para este trabajo, sin embargo, se privilegiarán los instrumentos resultado de la cooperación entre los países miembros de la Comunidad Europea en torno al asilo para refugiados y que constituyen potencialmente un nuevo sistema regional para refugiados.

### **Conclusiones**

El fin de la Guerra Fría significó el fin del valor ideológico de los refugiados para deslegitimar al bloque soviético y el modelo comunista. Este acontecimiento también representó la disminución del peso relativo de los factores externos para dar mayor espacio a las consideraciones internas. Esto ha sido en detrimento de la acogida de refugiados. Los factores internacionales facilitaban la separación conceptual y práctica entre los refugiados y los migrantes, y en esta medida la creación un nicho de política exclusivo para cada uno de estos grupos.

La asimilación de refugiados con los inmigrantes ha ocurrido en un contexto de lento crecimiento económico que a su vez ha generado problemas sociales: pérdida de confianza en el gobierno, incertidumbre sobre el futuro y sensibilidad ante la presencia de las minorías y extranjeros, en ocasiones presentados como amenazas a la cohesión social, a la economía y el

---

<sup>41</sup> De acuerdo con Julie Mertus, anteriormente el término de régimen de refugiados se limitaba a las leyes, políticas y prácticas para tratar con refugiados definidos en la Convención de 1951. El régimen se ha expandido para incluir a las víctimas de guerra y desplazados, así como sistemas menos formales y actores que interactúan con o en

sistema político. La política de asilo ha quedado así subordinada también a una lógica de regulación y control de flujos, como la política migratoria.

La importancia que ha adquirido el tema de la inmigración – y su percepción como problema – en los países europeos ha llevado a convertirlo en un asunto crucial dentro del proyecto de integración europea. Esto ha alentado la cooperación en este rubro y la construcción progresiva de un sistema de asilo europeo, que a su vez tiene consecuencias para los Estados miembros.

---

complemento de los sistemas y mecanismos originales (“The State and the Post-Cold War Refugee Regime: New Models, New Questions”, International Journal of Refugee Law, 1998, 10, p. 322).

## CAPÍTULO 2

### EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE ASILO EN FRANCIA

*“On invoque en faveur de ces réfugiés la politique : nous n’invoquons que l’humanité. La France ne s’engage pas qu’à secourir le malheur ( par conséquent, il est erroné de vouloir en faire) une sorte de droit que l’on ne pourrait reconnaître sans subir de conséquences aussi incommodes à l’ordre public que ruineuses pour le trésor (...). La France n’est pas, comme on dit, tour à tour belge, italienne, espagnole; elle est française et comme telle, sans doute, elle est bienveillante et secourable; mais de sa part c’est un sentiment, ce n’est pas un système.”<sup>1</sup>*

*“L’administration doit se bien assurer que les réfugiés auxquels elle donne secours ont été réellement contraints de quitter leur pays par suite des événements politiques. Il ne faut pas que des vagabonds, des repris de justice ou même des hommes simplement malheureux viennent usurper des secours destinés à une infortune spéciale qui ne peut obtenir dans sa propre patrie aucun soulagement.”<sup>2</sup>*

*“Oui, notre pays est une terre d’asile, même si parfois dans notre histoire, quand le visage de la France était défiguré, ses portes se sont fermées.”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Casimir Pierre, Ministro del Interior en una discusión sobre la política de asilo, argumenta en contra de la idea de que el asilo sea un derecho, 30 septiembre de 1831, cit. por Gérard Noiriel, Réfugiés et Sans – Papiers. La République face au droit d’asile XIX<sup>e</sup>- XX<sup>e</sup> siècle, p. 40.

<sup>2</sup> Guizot, debate sobre proyecto de ley de créditos excepcionales para los exiliados, abril 1832, cit. por ibid., p. 69.

<sup>3</sup> Dominique de Villepin, Ministro de Asuntos Extranjeros, de la Cooperación y la Francofonía, discusión en el Senado del proyecto de ley núm. 340, 2002-2003, adoptado por la Asamblea Nacional, que modificaba la ley núm. 52-893 del 25 de julio de 1952 relativa al derecho de asilo, sesión del 22 de octubre de 2003.

## **Introducción**

En este capítulo se realiza una revisión histórica de la práctica del asilo en Francia con el objetivo de comprender qué fue lo que cambió a finales de la década de 1980, y la naturaleza restrictiva que adquirió la política desde esa fecha. Para ello se hace referencia a los diversos factores que se presentaron en el primer capítulo y a la interacción de los mismos en momentos concretos. Se observa que la práctica del asilo en Francia no ha tenido una evolución lineal que se quiebra a finales de los ochenta.

El compromiso con la protección de refugiados se ha mantenido como principio a lo largo del tiempo, resultado de una aparente tradición de asilo cuyo origen simbólico es la Revolución francesa. Se ha conservado como principio también que la política de asilo tiene su propio nicho, separado del de la política migratoria. Así, el asilo no sería un aspecto de la política migratoria, ni estaría subordinada a ella. En la práctica esto probó ser difícil. A finales de la década de los ochenta fue evidente la estrecha relación.

La disminución de la aceptación de demandantes que se registró a finales de la década de 1980 no se debió tanto a un cambio del perfil del refugiado – el individuo obligado a salir porque corría peligro físico por sus ideas, bien diferenciado del migrante económico, no fue sustituido por un grupo de población amenazado por razones étnicas o religiosas, sino a una aplicación más estricta de la Convención de Ginebra. No obstante, el cierre de puertas no fue generalizado y hubo un tratamiento diferenciado por nacionalidades.

### **1. La tradición francesa del asilo (factor de instituciones políticas y valores nacionales)**

Francia se enorgullece de contar con una tradición generosa de hospitalidad para los combatientes de la libertad y víctimas de la opresión política cuyo origen simbólico es

la Revolución de 1789.<sup>4</sup> La primera constitución de la República, la Constitución montañesa adoptada el 24 de junio de 1793, inscribió por primera vez la garantía de protección, un derecho de asilo, a los que luchaban a favor de la libertad. En su artículo 120 disponía que “el pueblo francés da asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad y lo niega a los tiranos.”<sup>5</sup>

Sería hasta la Monarquía de Julio que se pondría a prueba la hospitalidad francesa. Como resultado de los movimientos revolucionarios y nacionalistas en Europa entre seis mil y siete mil polacos y otros tantos miles de españoles, italianos, portugueses y alemanes disidentes se exiliaron en este país.<sup>6</sup> Sumaron cerca de 20 000 antes de 1848. La llegada de estos refugiados motivó los primeros debates sobre el asilo: la subsistencia, la libre circulación, la autorización para realizar actividades políticas. El gobierno francés subsidió a los refugiados con fondos públicos, con base en el rango militar, la posición social, la nacionalidad y la edad. Para prevenir que estos exiliados políticamente activos fueran un elemento disruptivo para la paz pública y las relaciones

---

<sup>4</sup> Sandra Lavenex explica que la noción de la protección a los refugiados derivó directamente de los derechos de libertad, propiedad, seguridad y de resistencia a la opresión, consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Al considerar que el gobierno podía atentar contra la libertad y la expresión de opinión, pensamiento y creencia, se contempló un derecho a resistirlo (The Europeanisation of Refugee Policies: between human rights and internal security, Hampshire, Ashgate, 2001, p. 51).

“Lorsque le gouvernement viole les droits du peuple, l’insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré de droits et le plus indispensable de devoirs” (Robespierre, sobre adiciones a una nueva Declaración de Derechos del Hombre elaborada por el comité girondino, abril de 1793, cit. por Gérard Noiriel, op.cit., p. 34).

Gérard Noiriel considera que la Revolución Francesa no significó un rompimiento en la práctica del asilo del siglo XIX. A lo largo del siglo XIX, las discusiones a favor de una acogida generosa invocaron la tradición de la hospitalidad monárquica, no los ideales de la Revolución francesa, ni la Declaración de los Derechos del Hombre, ni el artículo 120 de la Constitución. En las solicitudes de asilo se apelaba a la compasión y al humanitarismo, como antes de 1789, y no al ejercicio de un derecho (ibid., pp. 269 – 301).

<sup>5</sup> “Le peuple français donne l’asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et il le refuse aux tyrans.”

<sup>6</sup> Durante los siglos XVI y XVII la monarquía francesa se dedicó más a constreñir y a perseguir que a proteger. Entre 1681 y 1720, 200 000 calvinistas huyeron hacia Gran Bretaña, Países Bajos, Suiza y provincias alemanas del norte (Aristide Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, Escape from Violence, Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 6). A lo largo del siglo XVIII se acogió sobre todo a católicos provenientes de Inglaterra e Irlanda (Patrick Weil, La France et ses étrangers. L’aventure d’une politique de l’immigration de 1938 à nos jours, París, Gallimard, 2004, p. 21).

con los países europeos se aprobó la ley del 24 de abril de 1832. Por medio de este instrumento se asignó la residencia a todos los refugiados en Francia, lo que tenía por objeto tener un mejor control de estas poblaciones. Sin embargo su aplicación fue laxa.<sup>7</sup>

## **2. La relación positiva entre política migratoria abierta y el asilo. Primera mitad del siglo XX**

El déficit demográfico de Francia, la labor de reconstrucción y las expectativas de expansión económica explican no sólo la política migratoria de puertas abiertas de Francia de las primeras décadas del siglo XX.<sup>8</sup> También incidieron en la favorable acogida de refugiados en el periodo de entreguerras. Sin embargo, sería incorrecto no mencionar que había un ánimo compasivo y solidario de la opinión pública, que también facilitó la recepción de esta población.<sup>9</sup>

### **2.1. Periodo de entreguerra**

Como consecuencia de la Gran Guerra, 1.5 millones de franceses jóvenes murieron entre 1914 y 1918; dos de cada tres hombres murieron y otros tres estaban incapacitados. Esto representó para Francia una pérdida de cerca del 7% de su población

---

<sup>7</sup> Cabe apuntar que en el siglo XIX los principales países de acogida fueron Gran Bretaña, Bélgica y Suiza (Gérard Noiriel, *op.cit.* p. 37). En el Segundo Imperio y hasta el principio de la Tercera República Francia fue sobre todo una tierra de exilio para los republicanos y participantes y simpatizantes de la Comuna. Para finales del siglo XIX se dio asilo a judíos de Europa oriental y a oriundos de los Balcanes.

<sup>8</sup> De acuerdo con Patrick Weil, desde el siglo XVIII el débil crecimiento de la población (25 millones de habitantes a finales de dicho siglo) y la necesidad de mano de obra para actividades comerciales e industriales nuevas motivaron una inmigración regular y focalizada de italianos, portugueses, neerlandeses, griegos y armenios. El régimen para ellos fue discriminatorio, sobre todo en relación con sus derechos civiles (sobresale que luego de la muerte de un extranjero su propiedad pasaba a propiedad del Estado). Después de la Revolución y a lo largo del siglo XIX, no tuvieron derechos políticos, se les restringió el acceso a empleos públicos y se les prohibió abrir una escuela o dirigir un periódico. El declive de la tasa de natalidad y una consecuente escasez de trabajadores franceses estimuló la inmigración en la década de 1850. El flujo fue espontáneo, libre, desorganizado, conformado por poblaciones vecinas: belgas, luxemburgueses, holandeses, ingleses, suizos, alemanes (*op.cit.*, pp. 21 – 22). Gary Cross apunta que para 1911 había 1.18 millones de extranjeros que equivalían al 2.9% de la población (“Toward Social Peace and Prosperity : The Politics of Immigration in France during the Era of World War I”, *French Historical Studies*, 1980, 11, p. 610).

<sup>9</sup> Timothy P. Maga apunta que en los veinte se creía que los refugiados podían ser más devotos y asimilables a Francia que los inmigrantes y que incluso podían unirse a las filas militares, porque harían lo que fuera por defender su nuevo hogar. En este tiempo tenían derechos similares a los de los nacionales, con excepción del voto. Sin embargo, había voces opuestas a la admisión de grandes grupos de refugiados. El argumento principal era que se contaminaba la cultura francesa. El éxodo de 50 000 antifascistas contribuyó al desarrollo de la idea del Caballo de Troya. Los refugiados eran una amenaza a la seguridad, pues eran subversivos y tal vez espías. Además, su lealtad no podía darse por sentada (“Closing the Door: The French Government and Refugee Policy, 1933 – 1939”, *French Historical Studies*, 1982, 1, p. 429).

masculina.<sup>10</sup> Para la labor de reconstrucción – industria y sector agrícola – el gobierno y la industria alentaron, organizaron y regularon la llegada de miles de trabajadores extranjeros, entre los cuales se incluyó a refugiados.<sup>11</sup> Francia se convirtió en el principal país de inmigración en Europa y segundo en el mundo, después de Estados Unidos.<sup>12</sup>

Francia fue también el país que recibió mayor número de refugiados en el periodo de entreguerras: rusos, armenios, asirios caldeanos, georgianos, italianos, polacos, húngaros, rumanos, yugoslavos, portugueses, alemanes, austriacos, sarrenos, españoles y checoslovacos.<sup>13</sup> Progresivamente se construyeron asociaciones de ayuda a estos refugiados, encabezadas normalmente por personalidades reconocidas. De 1920 a 1933 los gobiernos franceses se adhirieron a los instrumentos diseñados en el ámbito internacional, ya mencionados en el capítulo anterior.

Para 1931 había 2.98 millones de extranjeros en Francia, lo que representaba el 6.6% de la población. En este mismo año, Francia fue el país con la tasa de extranjeros más alta: 515 por cada 100 000 habitantes, que contrasta con los 492 de Estados

---

<sup>10</sup> Michael Robert Marrus, The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century, Nueva York, Oxford University Press, 1985, p. 113

<sup>11</sup> Gary Cross señala que los empleadores requirieron de la negociación diplomática del gobierno francés para asegurar un flujo regular de trabajadores en un momento en que la fuerza de trabajo era un capital para los países de origen. Además sólo el Estado podía garantizar que los inmigrantes se canalizaran a los sectores y empleos en los que hubiera escasez de mano de obra nacional; limitar su movilidad para evitar la competencia por la mano de obra entre empleadores; y mantener los salarios (art.cit., pp. 615 – 625). Se privilegió la mano de obra europea, pues la mano de obra colonial y china que se reclutó durante la guerra dejó la impresión de ser improductiva, difícil de tratar y potencialmente disruptiva. Se establecieron acuerdos laborales con Italia, Polonia, Checoslovaquia, Luxemburgo, Bélgica, Austria y Grecia. Por medio de estos acuerdos se establecieron comisiones bilaterales para determinar el número, el lugar y las ocupaciones para las que podía reclutarse a trabajadores. Aunque los estados de origen no tenían autoridad formal sobre las condiciones de trabajo y paga, su interés en que los inmigrantes no perdieran el lazo con su país y el beneficio de las transferencias económicas los incentivó a obtener una igualdad de salarios. Esto era bien recibido por las organizaciones sindicales francesas que querían evitar una competencia desleal. Fue un organismo privado, la Sociedad General de Inmigración creada en 1924, la que implementó el contenido de estos acuerdos y realizó la selección, el transporte y la repatriación. La ley del 11 de agosto de 1926 prohibió a los extranjeros emplearse fuera de las profesiones para las que habían obtenido autorización, así como ser contratados por otro empleador, antes del fin de su contrato. Entre 1919 y 1924 se permitió la entrada de cerca de un millón de trabajadores (Patrick Weil, op.cit., pp. 23 y 24, Timothy P. Maga, art.cit., p. 425).

<sup>12</sup> Michael R. Marrus, op.cit., p. 113

<sup>13</sup> De acuerdo con Michael R. Marrus, Francia recibió la mayor proporción de refugiados rusos: 400 000 entre 1924 y 1926 (ibid., p. 111).

Unidos.<sup>14</sup> Respecto a la población de refugiados, entre 1933 y 1936, el gobierno calculó que había entre 180 y 250 000 refugiados; a finales de los treinta, de 400 000 a 600 000.<sup>15</sup>

### **2.1.1. Recesión económica: comienza el cierre de puertas**

La crisis económica de los años treinta fortaleció las voces de aquellos que preferían una política migratoria restrictiva; sectores que en el pasado temían el efecto potencial de los inmigrantes: la competencia, su actuación como rompe - huelgas, la disminución de los salarios y de las condiciones de trabajo. Para este tiempo, señalaban a los migrantes como responsables de los problemas económicos, por lo que solicitaban su repatriación.

Estos temores se tradujeron en la ley del 10 de agosto de 1932, la cual permitía al gobierno emitir decretos, a petición de organizaciones patronales y sindicales, para fijar la proporción máxima de trabajadores extranjeros en empresas privadas, industriales o comerciales. En abril de 1933 se aprobó una ley que restringía el ejercicio de la medicina a los franceses, o a habitantes de países bajo el protectorado de Francia que hubieran obtenido su doctorado en Francia. A partir de 1934 los médicos naturalizados sólo podían ejercer después de 5 años de haber obtenido su naturalización. Los abogados hicieron lo propio en 1934 al prohibir que los naturalizados ejercieran profesiones públicas instituidas por el Estado, así como la inscripción en la barra. Para 1934, las cifras oficiales registraron más de 250 000 desempleados. Para 1935 se realizaron las repatriaciones gratuitas y muchas veces forzadas de extranjeros desempleados.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Patrick Weil, *op.cit.*, p. 23

<sup>15</sup> Timothy P. Maga, *art.cit.*, p. 426.

<sup>16</sup> Patrick Weil, *op.cit.*, pp. 27 y 28

### **2.1.2. Breve periodo de excepción para los refugiados**

En la antesala de un cese de la inmigración oficial de trabajadores, se acogió sin reticencia a los primeros refugiados del nazismo en la primavera de 1933.<sup>17</sup> Los consulados franceses en Alemania facilitaron las visas para la recepción de no menos de 25 000 alemanes, en mayor parte judíos, pero de igual forma cruzaron sin impedimento aquellos que no tenían los documentos requeridos.<sup>18</sup>

Sin embargo en unos cuantos meses, el gobierno del primer ministro Edouard Daladier comenzó a preocuparse por la acumulación de refugiados. Éstos podían presentar un problema de seguridad, pues Hitler podía aprovecharse de la política abierta de Francia para expulsar hacia ella a los indeseados y crear así problemas económicos y políticos. Se temían también reacciones antisemitas y xenófobas por parte de los desempleados y que cobraran fuerza los argumentos de la extrema derecha relativas a que el gobierno era manipulado por los intereses y el dinero judío.<sup>19</sup>

### **2.1.3. Los refugiados percibidos como instrumentos y como actores de desestabilización**

A partir de finales de 1933, el Ministro del Interior, Camille Chautemps, dio por terminadas las medidas excepcionales para recibir refugiados y se reforzaron los mecanismos para impedir la entrada de extranjeros. Los consulados franceses sólo otorgaban visas por circunstancias extraordinarias; se negaba la entrada a aquellos que no tenían una visa de tránsito que demostrara que sólo estaban de paso y que estaban aceptados en otro país. A los que se les permitía entrar y quedarse se les dificultaba

---

<sup>17</sup> De acuerdo con Vicky Caron, había una motivación político diplomática, ya que el problema de refugiados judíos y disidentes políticos creado por Hitler daba la razón a la política dura del Estado francés frente a Alemania ante los británicos (“The Politics of Frustration: French Jewry and the Refugee Crisis in the 1930s”, *The Journal of Modern History*, 1993, 65, p. 314).

<sup>18</sup> Del 40% de los alemanes que huyeron ese año, 85% de ellos eran judíos, *ibid.*, p. 341.

<sup>19</sup> Timothy P. Maga, art.cit., pp. 429 y 430.

obtener permisos de trabajo y documentos de residencia. Los refugiados que fueron admitidos fueron alojados en cuarteles abandonados y ciertos barrios de Francia oriental. En 1935 se repatriaron refugiados del este de Europa porque se les consideraba migrantes económicos y se expulsó a los refugiados que estaban en el territorio de manera ilegal o que no tenían permisos de trabajo, como a cualquier otro extranjero en estas situaciones.

El ánimo público estaba cargado de xenofobia y antisemitismo. Se acusaba a los refugiados de robar el empleo de los franceses, de dañar la pureza cultural y de meter en problemas al país con Hitler. Michael Marrus apunta que de cualquier manera Francia seguía siendo el país europeo que recibía más refugiados y todavía mantenía una política de asilo oficial.<sup>20</sup>

Con la llegada del gobierno del Frente Popular de Léon Blum en el verano de 1936, éste manifestó su interés por permanecer fiel a la tradición de hospitalidad y a los principios humanitarios. Buscó mejorar la situación de los entre 8 y 10 mil refugiados alemanes que había en Francia.

En julio de 1936, ante la primera ola masiva de refugiados españoles, se dio alojamiento y comida a 60 000, lo que significaba un millón de francos al día.<sup>21</sup> Se redujeron las expulsiones y se concedió amnistía para los que entraron ilegalmente antes de agosto de 1936. El Ministro del Interior, Roger Salengro, ordenó a los prefectos acelerar la recepción de refugiados en la frontera, así como los trámites para los certificados de identidad de los alemanes, necesarios para obtener empleo.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> "...but the immigration machinery, once well oiled to receive refugees was now working to keep the numbers down" (op.cit., p. 147).

<sup>21</sup> Timothy P. Maga, art.cit., p. 434.

<sup>22</sup> De acuerdo con Gérard Noiriel, en 1938 el Frente Popular estableció por primera vez una distinción clara entre el inmigrante económico y el refugiado político. Este último no debía contar con una visa del ministerio de Trabajo, se beneficiaba de la Convención internacional de 1925 sobre los accidentes de trabajo y se le protegía de la expulsión a menos de que fuera absolutamente necesario y sólo a un país en el que su vida no estuviera amenazada (op.cit., p. 115)

A pesar de las buenas intenciones, el gobierno no podía ir más allá de lo que permitían las circunstancias económicas y el ambiente público hostil. Se temía que Francia fuera inundada por extranjeros, a los cuales se reclamaba que estuvieran dispuestos a trabajar por cualquier paga; el antisemitismo se manifestaba en ataques a refugiados judíos. Se prefirió mejorar la situación de los que ya estaban, en vez de aceptar más.<sup>23</sup>

El periodo crítico de la actitud del gobierno y el pueblo francés hacia los refugiados se sitúa a partir de 1938. El 10 de abril Edouard Daladier regresó al gobierno con una coalición de centro derecha, un mes después de la anexión de Austria y la llegada de refugiados austriacos. Por medio de un decreto del 2 de mayo de 1938 sobre los derechos de residencia de los franceses, se distinguió entre los antiguos y los nuevos refugiados.

A los rusos y armenios, por ejemplo, se les garantizaron sus derechos de residencia, no fue así con los alemanes y españoles para los cuales se dificultó la obtención de permisos de residencia temporal. Se extendieron los poderes de los oficiales de la frontera para “devolver” refugiados. También podían expulsar a cualquier inmigrante clandestino. Los extranjeros sin documentos de identidad fueron sujetos a multas y prisión. Si no se cumplía con una orden de expulsión se imponían penas de entre seis meses a tres años, para después ser expulsados. Así, los nuevos refugiados a los que se vencían sus permisos temporales o los refugiados desempleados fueron deportados o encarcelados.

---

<sup>23</sup> Lo anterior se observa en la firma en julio de 1936 del Arreglo Provisional relativo al Estatuto de Refugiados Provenientes de Alemania que garantizaba por primera vez un estatuto legal internacional, que los protegía contra la expulsión y la deportación. El Ministro del Interior, Roger Salengro, insistió que esto no aplicaba para los recién llegados (Michael R. Marrus, *op.cit.*, p. 148).

La justificación de estas medidas restrictivas era que Francia había alcanzado un punto de saturación. Esta fue la postura que se manejó en la Conferencia de Evian 5 - 6 de julio de 1938.<sup>24</sup>

En octubre, se estipuló una medida retroactiva mediante la cual todos los permisos de residencia provisionales entregados a extranjeros que hubieran entrado sin visa, serían retirados. En noviembre se decretó la creación de campos de internamiento para los refugiados con órdenes de expulsión que no tenían adónde ir.<sup>25</sup>

Las condiciones empeoraron ante el avance de Hitler en Europa central, la instalación de regímenes antisemitas en Europa oriental, la *kristallnacht* en Alemania y Austria en noviembre y la instauración de legislación anti - judía en Italia.

**Cuadro 1.- Número estimado de refugiados políticos no asimilados registrados en Francia 1922 - 1938**

Nacionalidad	1922	1924	1930	1933 - 34	1935 - 38
Rusos	67 000 – 75 000		150 000- 250 000		100 000 – 120 000
Armenios		35 000 - 40 000	50 000		63 000
Italianos		50 000			10 000
Alemanes				46 000	37 000 - 40 000
Españoles					300 000

Fuente: Sir John Hope Simpson, *The Refugee Problem. Report of a Survey*, Londres, 1939, cit. por Timothy P. Maga, art.cit., p. 427. Es un estudio sobre los cinco principales movimientos de refugiados antes de la Segunda Guerra Mundial, con cifras oficiales del gobierno y cifras independientes compiladas por el Instituto Real de Asuntos Internacionales. Estimaciones a la baja.

Luego de la entrada de tropas de Francisco Franco en Barcelona a finales de enero de 1939, 300 000 españoles se concentraron en varios puntos de la frontera con Francia. En pocos días entraron 350 000 españoles, casi la mitad ex soldados republicanos. La

<sup>24</sup> Franklin Roosevelt convocó a esta conferencia a 31 países y organizaciones de caridad privadas con el objetivo de acordar un plan internacional para la ayuda y reasentamiento de refugiados. Francia, y en realidad ningún país, no estaba dispuesta a comprometerse a un esquema costoso. El delegado francés a la conferencia, Henri Berenguer, señaló que Estados Unidos era el país que tenía los recursos para una operación de reasentamiento y denunció su política restrictiva porque obligaba a los europeos a quedarse en Europa. La tendencia generalizada era negar el acceso y desembarazarse del problema. Se consideraba que mantener las puertas abiertas era no sólo un elemento de atracción para los expulsados y expulsables, sino un estímulo para los gobiernos para continuar deshaciéndose de su población (Timothy P. Maga, art.cit., p. 438).

<sup>25</sup> Vicky Caron, art.cit., p. 330

extrema derecha reaccionó negativamente. Acusó al gobierno de recibir a hordas de radicales y subversivos y denunció los costos financieros de la acogida: 7 millones de francos al día. Para finales de abril, cuando el triunfo de los nacionalistas era irreversible, cerca de 450 000 españoles habían llegado a Francia. El Estado no estaba preparado para albergar a este número, que incluía enfermos y heridos. Se les hospedó en campos temporales, dispersos por todo el país.

El gobierno de Daladier quería librarse de una carga económica y de un posible problema diplomático, pues estaba rodeado de regímenes fascistas. Además le interesaba estar congraciado con Franco para asegurar su neutralidad en caso de guerra con Alemania.<sup>26</sup>

El 12 de abril de 1939, para disuadir la estancia de los refugiados y evidenciar el carácter de Francia de país de paso, Daladier emitió un decreto para obligar el servicio militar o trabajo obligatorio a todos los refugiados que se quedaran más de dos meses en el territorio. La policía de frontera podía negar la admisión de los que se consideraban no aptos para el trabajo duro o el ejercicio militar.<sup>27</sup>

En septiembre de 1939 comenzó la repatriación negociada de refugiados españoles. Esto después de cumplir la condición de Franco de que Francia regresara el oro del Banco de España que los republicanos habían sacado del país, lo que aparentemente sorprendió a Franco. El arreglo estipulaba la naturaleza voluntaria de la partida, pero se sabe que se presionó a los refugiados. Entre 150 000 y 200 000 regresaron a España antes de finales de año.<sup>28</sup>

Al momento de la declaración de guerra se internó masivamente a los refugiados. Se justificó como una medida de guerra, pues se trataba de extranjeros enemigos. Aunque

---

<sup>26</sup> De acuerdo con Michael R. Marrus, para este momento Francia tenía la concentración más grande de refugiados, lo que implicaba una erogación de 200 millones de francos al mes (*op.cit.*, p. 192).

<sup>27</sup> Patrick Weil, *op.cit.*, p. 46.

<sup>28</sup> Michael R. Marrus, *op.cit.*, p. 192.

de acuerdo con Timothy Maga era en realidad el último eslabón o la consecuencia lógica de la tendencia restrictiva y el temor a la infiltración.<sup>29</sup> Ya no se avalaron los nuevos textos internacionales relativos a la protección de refugiados.<sup>30</sup>

A partir de junio de 1940, el gobierno de Vichy comenzó los envíos forzados de refugiados españoles. El decreto del 4 de octubre de 1940 autorizó a los prefectos a internar a los judíos extranjeros en campos especiales o asignarlos a vivir en villas remotas bajo vigilancia policiaca. No obstante, Michael Marrus señala que la política oficial del gobierno de Vichy en realidad alentó la emigración de judíos, refugiados e indeseables. Sin embargo, no había transporte suficiente, ni tampoco países dispuestos a recibirlos. Además muchos fueron presa del antisemitismo y xenofobia de burócratas que obstaculizaron o pusieron trabas para su salida.<sup>31</sup>

### **3. Efecto de la posguerra en el régimen de asilo francés**

Los acontecimientos del periodo de entreguerra y la Segunda Guerra Mundial tuvieron repercusiones en la conformación de un régimen internacional de protección de refugiados y a su vez en la legislación y la práctica del asilo político en Francia.<sup>32</sup> En el discurso se recuperó y se renovó el compromiso histórico del pueblo francés hacia los combatientes por la libertad.

La principal vía para la obtención del asilo fue el reconocimiento de la calidad de refugiado, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951.<sup>33</sup> Se implementó un

---

<sup>29</sup> Art.cit., p. 441.

<sup>30</sup> Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, Le droit d'asile en France, París, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 23 y 24.

<sup>31</sup> Michael R. Marrus, op.cit., pp. 202 y 203.

<sup>32</sup> Al fin de la Segunda Guerra Mundial, Francia adoptó todos los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, que estaban pendientes: convención del 28 de octubre de 1933 cuyo beneficio se extendió a los españoles (decreto del 15 de marzo de 1954); convención del 10 de febrero de 1938 sobre refugiados provenientes de Alemania nazi (decreto 14 de abril de 1945); el acuerdo especial del 13 de junio de 1948 sobre la protección de refugiados bajo mandato de la Organización Internacional de Refugiados.

<sup>33</sup> Como se señaló en el primer capítulo, el asilado y el refugiado son dos categorías distintas. Así, el asilo en Francia podía obtenerse como resultado del reconocimiento del estatuto de refugiado o mediante el otorgamiento de un título de estancia emitido por el Ministerio del Interior, de carácter provisional o de larga duración, con derecho a trabajo o sin él. Este último es el ejemplo más claro del ejercicio del poder

nuevo dispositivo jurídico y administrativo para ello, operado principalmente por la Oficina de Protección de Refugiados y Apátridas. Cabe señalar que este dispositivo jurídico y administrativo de la política de asilo francesa de posguerra ha mantenido un grado de continuación notable. Cambios importantes se realizaron en la década de los noventa, pero estos se detallarán en el capítulo cuarto.

### **3.1. El asilo, derecho constitucional.**

En la Constitución de la Cuarta República se estableció el derecho de asilo como uno de los principios necesarios en nuestro tiempo. Fue retomado en la Constitución de la Quinta República, como uno de los derechos del hombre al que el pueblo francés proclama su apego: “Todo hombre perseguido por su acción a favor de la libertad tendrá derecho de asilo en los territorios de la República.”<sup>34</sup>

Se observa que este derecho de asilo es limitado y sobre todo simbólico. Cristaliza la versión romántica del combatiente de la libertad, del revolucionario del siglo XIX. Tanto el Consejo de Estado, como el Consejo constitucional consideraron en 1985 y 1986 que no es una norma de derecho que tenga efectos directos. Se trata de un principio que es puesto en práctica por medio de la ley y convenciones internacionales introducidas en derecho interno. Sin embargo, Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet consideran que esta disposición del derecho de asilo es la que permite la admisión del candidato al asilo al territorio y que impide su devolución.<sup>35</sup>

---

soberano. Los que gozaban del asilo territorial no tenían un estatuto particular y en realidad no se diferenciaban de otros extranjeros con derecho a estancia.

La Convención de Ginebra comenzó a operar el 22 de septiembre de 1952, pero fue ratificada por Francia hasta el 17 de marzo de 1954, por medio de la ley n° 54-290. De acuerdo con Gérard Noiriel por consenso interministerial se decidió aplicar los límites temporal y geográfico. Se consideró que ya había muchos refugiados en el territorio y que era necesario prevenir una llegada masiva, similar a la de los españoles años antes. De hecho fue Francia la que promovió estas limitantes en el texto. La convergencia de intereses con Estados Unidos, que no estaba interesado en una definición amplia, favoreció su inclusión. La delegación francesa también logró suprimir el carácter obligatorio de las cotizaciones de los estados miembros al Alto Comisionado y que se enunciaran los deberes del refugiado (*op.cit.*, pp. 144 - 146).

<sup>34</sup> “Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République”.

<sup>35</sup> *Op.cit.*, pp. 33 - 38

### **3.2 Reconocimiento de la condición de refugiado, vía principal para la obtención del asilo**

Al final de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno francés retomó el monopolio del reconocimiento de la calidad de refugiado. De 1928 a 1940 un delegado del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones fue la autoridad encargada del reconocimiento y protección de refugiados. Había además oficinas de refugiados que fungían como autoridades consulares. Estas oficinas podía proporcionar certificados de identidad, que posteriormente eran confirmados o autenticados por el delegado del Alto Comisionado.

Durante el gobierno de Vichy se crearon instancias administrativas nacionales para los refugiados y apátridas, que según Gérard Noiriel pueden considerarse como los antecedentes de la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas.<sup>36</sup> Al finalizar la guerra el delegado general de la Organización Internacional de Refugiados se apoyó en las oficinas de refugiados restablecidas para acordar o no el estatuto de refugiado. Las oficinas se suprimieron el 31 de enero de 1952.<sup>37</sup>

#### **3.2.1. Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA)**

Como resultado de la discusión del proyecto de ley sobre la ratificación de la Convención de Ginebra, se adoptó la ley n° 52-893 del 25 de julio de 1952.<sup>38</sup> Se crearon así la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas y la Comisión de Recursos de Refugiados como órganos competentes para el reconocimiento del estatus de refugiado.

---

<sup>36</sup> *Op.cit.*, p. 213

<sup>37</sup> Es a partir de la creación de la OIR que hay una acción oficial para atender los problemas sociales de los refugiados, ya que anteriormente el financiamiento corría a cargo del sector privado. La OIR delega tareas de ayuda social al Servicio Social de Ayuda a los Emigrantes (SSAE), financiadas con fondos internacionales. Cuando el gobierno se hizo cargo de la asistencia a refugiados (1950) éste también confió la tarea de asistencia a la SSAE (*ibid.*, p. 144 y Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, París, Centre Français sur la Population et le Développement, 1995, Les Études du CEPED, no. 8, p. 34).

<sup>38</sup> Su decreto de aplicación se emitió el 2 de mayo de 1953. Estos instrumentos fueron modificados varias veces pero sustantivamente sólo con las leyes del 11 de mayo de 1998 y del 10 de diciembre de 2003. La ley y el decreto fueron abrogados el 1° de marzo de 2005 y reemplazados por el "Código de la entrada y de la permanencia de los extranjeros y del derecho de asilo" y el decreto del 14 de agosto de 2004.

La OFPRA se constituyó como un establecimiento público bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores, encargado de examinar las demandas de asilo y decidir sobre el reconocimiento del estatuto; así como de ejercer la protección jurídica y administrativa de los refugiados y apátridas. Esto implicó la elaboración de actas o documentos para sustituir los que debía proporcionar el Estado de origen. El reconocimiento de la calidad de refugiado se basa principalmente en el artículo 1o de la Convención de Ginebra.<sup>39</sup>

### 3.2.2. Comisión de Recursos

La Comisión de Recursos se conformó como una jurisdicción administrativa, de pleno contencioso, sometida al control de casación del Consejo de Estado, ante la cual se apelan las decisiones de rechazo de demanda de estatuto de refugiado o de cese de la calidad de refugiado. Cuando se presenta un recurso ante esta instancia se suspende la ejecución de la decisión previa.<sup>40</sup> También funge como organismo consultivo. Examina demandas y se pronuncia sobre el mantenimiento o anulación de medidas como

---

<sup>39</sup> La jurisprudencia de la CRR y del Consejo de Estado precisó la connotación de los términos empleados en el artículo 1 A de la Convención de Ginebra, en particular el de persecución. Se considera persecución a todo atentado ejercido contra la vida o la libertad de una persona, cuando éste excede los límites de los poderes de policía que todo Estado tiene derecho a ejercer respecto a sus habitantes. Las molestias experimentadas por individuos en su vida cotidiana no constituyen persecución. Sin embargo, si las molestias o amenazas son reiteradas, repetidas o permanentes por motivos de raza, religión, podrían ser consideradas como tales. Respecto a medidas de policía o sanciones judiciales se evalúa la proporcionalidad con el comportamiento del interesado y los hechos (Ver Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, *ibid.*, pp. 50 – 53).

Para el periodo que cubre este capítulo, la OFPRA estaba encabezada por un director nombrado por tres años por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y era asistido por un Consejo de Administración presidido por un representante de dicho mismo ministerio, e integrado por un representante del Ministerio de la Justicia, del Ministerio del Interior, de Asuntos Sociales y Empleo y de Economía y Finanzas; un representante de asociaciones habilitadas oficialmente para dar ayuda a los refugiados (SSAE) y un representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas. En cuanto a su estructura, OFPRA estaba dividida en cinco secciones repartidas sobre una doble base: geográfica y funcional: África, América, Asia, Europa y Contencioso. Las divisiones geográficas fueron variando de acuerdo con el trabajo de la Oficina. En contencioso se elaboraban las defensas para los recursos que se presentan ante la CRR (Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, *ibid.*, pp. 44 – 46, Luc Legoux, *op.cit.*, p. 29)

<sup>40</sup> La CRR estaba compuesta por un miembro del Consejo de Estado, quien la presidía, por un representante de ACNUR y un representante del consejo de OFPRA. Para la formación de juicio, la Comisión sesionaba en secciones compuestas a la imagen de la asamblea plenaria, con la diferencia de que el Presidente podía ser del Consejo de Estado, magistrado del Tribunal de Cuentas o consejero del cuerpo de los tribunales administrativos (Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, *op.cit.*, pp. 46 – 48 y Luc Legoux, *op.cit.*, pp. 29 – 30)

reconducción a la frontera, expulsión, asignación a residencia que se aplican a refugiados estatutarios (artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Ginebra).

#### **4. La época dorada del asilo 1950 – 1973: una acogida excepcional para los refugiados**

En este apartado se estudiará la práctica de asilo francés de 1950 a 1973. Se cuestionará la idea de que en este periodo aquellos que solicitaban asilo eran refugiados verdaderos o auténticos, que cumplían totalmente los criterios de reconocimiento de la Convención de Ginebra; y que por ello eran bien recibidos y se registraban pocos rechazos. Situación que contrastaría con el escenario de mediados y finales de la década de 1980. En realidad lo que se registró en este tiempo fue una interpretación laxa de la Convención de Ginebra.

La interpretación amplia se explica principalmente por la coyuntura económica. Se requirió mano de obra extranjera para reactivar la economía francesa y años después el crecimiento económico favoreció la disponibilidad de empleos. No obstante no puede desdeñarse el componente de la situación internacional. Francia formaba parte del enfrentamiento ideológico que dividió al mundo en dos bloques.

##### **4.1. El efecto positivo de la política migratoria de puertas abiertas en la práctica de asilo**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ante el reto de reconstrucción, Francia volvió a encontrarse en una situación de escasez de población masculina, aparejada a una baja tasa de natalidad. Hubo un consenso sobre la necesidad de inmigrantes extranjeros.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> De acuerdo con Patrick Weil, para el 1º de enero de 1945 había 1 420 000 extranjeros en el territorio, cifra que contrasta con los casi tres millones de preguerra. Weil describe que la política migratoria de posguerra se construyó a partir de debates de economistas y demógrafos. Los primeros, en la Comisaría de Planeación (Commissariat du Plan), en torno a Jean Monnet, estaban interesados principalmente en el aumento de la producción; los segundos, agrupados en el Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), encabezados por Alfred Sauvy y Pierre Vincent, se enfocaron en el criterio de capacidad de absorción de mano de obra en situación ideal de pleno empleo o la capacidad de absorción demográfica del territorio francés. Finalmente los dos bandos lograron converger en una cifra ideal de 1 500 000 trabajadores repartidos en 5 años.

El objetivo inicial fue que el Estado organizara el flujo migratorio. Se creó la Oficina Nacional de Inmigración, subordinada al Ministerio del Trabajo, como instancia encargada de realizar el reclutamiento y colocación de los trabajadores.<sup>42</sup> Sin embargo, el procedimiento burocrático era lento y costoso para responder a la demandas de los empleadores, por lo que éstos optaron por reclutar directamente.<sup>43</sup> Además no hubo una llegada masiva de extranjeros como la que se esperaba, ni del tipo que se esperaba.<sup>44</sup>

La ley de oferta y demanda y la intención de contrarrestar la presencia de los argelinos motivaron una ampliación de los canales de entrada, que incidió en una diversificación

---

Los economistas pudieron dejar de lado su postura tradicional sobre la mano de obra extranjera flexible a las variaciones del mercado de trabajo, es decir, de carácter temporal y conformada por hombres solteros. Así, acuerdan con los demógrafos una instalación durable de familias y hombres y mujeres jóvenes a los que se les garantizaría trabajo y residencia. Otro elemento que distinguía a los demógrafos de los economistas era su preferencia por un criterio de selección étnica. Los demógrafos estaban a favor de una política de cuotas acorde con una proporción ideal de nacionalidades. Se esperaba que los nórdicos constituyeran el 50% (belgas, luxemburgueses, neerlandeses, suizos, daneses, escandinavos, irlandeses, ingleses, alemanes y canadienses); los mediterráneos un 30% (españoles, italianos y portugueses) y los eslavos el 20% restante (polacos, checos y yugoslavos). El resto de las nacionalidades serían casos extraordinarios. Sin embargo, el Consejo de Estado impidió que en las ordenanzas del 19 de octubre y del 2 de noviembre de 1945, que determinaron las condiciones de acceso a la nacionalidad, condiciones de entrada y estancia de los extranjeros en Francia se hiciera referencia a una jerarquía étnica o cultural para el otorgamiento de carta de trabajo y residencia (op.cit., pp. 59 – 81).

<sup>42</sup> La ONI estaba financiada por pagos de los empleadores que contrataban extranjeros. Además de su objetivo de selección buscaba evitar la competencia desleal para la fuerza laboral nacional, la explotación y abusos hacia los inmigrantes y garantizar la distribución de los extranjeros en todo el territorio. El procedimiento era el siguiente: elaboración de un contrato de trabajo en el que se estipulaban las condiciones de trabajo y vivienda; se presentaba al Servicio Departamental de Empleo y Trabajo, que a su vez pasaba la solicitud al Ministerio del Trabajo. Sólo si éste lo aprobaba se sometía a la ONI. La ONI enviaba el contrato a alguna de sus oficinas en el extranjero para seleccionar de acuerdo con el perfil profesional, salud, conducta y edad (Maxim Silverman, Deconstructing the Nation. Immigration, Racism and Citizenship in Modern France, Nueva York, Routledge, 1992, p. 40) De acuerdo con Patrick Weil la selección étnica pudo operar en la medida en que las oficinas de la ONI se instalaron en ciertas ciudades y no en otras (op.cit., p. 81).

<sup>43</sup> Con la ventaja adicional de que no tenían que hacerse cargo de la vivienda y podían proporcionar salarios bajos

<sup>44</sup> De acuerdo con Weil, Francia era poco atractiva para los inmigrantes frente a otros países europeos, principalmente por la escasez de vivienda y las restricciones para la salida de divisas. La mayoría de los reclutados provino del sur de Italia. De 1945 a 1949 el 67% de la inmigración extranjera fue italiana (ibid., pp. 82 – 83). De acuerdo con Maxim Silverman, a lo largo de la primera década de la posguerra disminuyó el número de extranjeros. Mientras en 1946 representaban el 4.2% de la población (1 743 000; para 1954 eran sólo el 3.6% (1 553 000). El único aumento sustantivo de inmigrantes lo provocaron los argelinos. De 20 000 en 1946 pasaron a 210 000 en 1954. Entre 1946 y 1955 la inmigración argelina sobrepasó el número total de trabajadores reclutados por la ONI. Sin embargo éstos no eran propiamente extranjeros. Desde el 20 de septiembre de 1947 se atribuyó la ciudadanía francesa a los argelinos musulmanes, lo cual legalizó su circulación en el territorio (op.cit., p. 41).

del flujo migratorio.<sup>45</sup> En 1956 las autoridades francesas oficializaron el procedimiento de regularización que permitió a las empresas contratar a los trabajadores que se encontraran ya en el territorio francés y que hubieran llegado por sus propios medios (abusando de una visa de turista o entrando clandestinamente).<sup>46</sup> La llegada espontánea de otras nacionalidades también se fomentó por medio de acuerdos bilaterales.<sup>47</sup> Es a partir de mediados de los cincuenta cuando comenzó a acelerarse la llegada de inmigrantes.<sup>48</sup> Las industrias más beneficiadas fueron la de acero, la automotriz y la construcción.

#### **4.2. Características generales del periodo**

Los refugiados de este periodo pueden clasificarse en dos grandes grupos: los refugiados de preguerra y los de después de la Convención de Ginebra. Se observará que esta separación involucra también nacionalidades. El primer grupo lo conformaron españoles, rusos, armenios, alemanes, austriacos, georgianos, ucranianos, bielorrusos, rumanos, checoslovacos y búlgaros que llegaron antes de la guerra. El segundo: húngaros, yugoslavos, albanos, refugiados del alto comisionado y checoslovacos que huyeron luego del establecimiento de regímenes comunistas. La primera categoría fue la más numerosa. Al finalizar el periodo el primer contingente conformaba el 81% de todos los refugiados del periodo, mientras el segundo constituía el 13%.

---

<sup>45</sup> La guerra con Argelia disminuyó el flujo migratorio, pero éste aumentó nuevamente con el acuerdo de Evian de 1962 que estipuló la libre circulación entre los dos países. Entre 1962 y 1965 un total de 111 000 argelinos entraron a Francia. Se les controló sanitariamente en las fronteras. Patrick Weil sostiene que había un interés de las autoridades francesas por frenar esta inmigración. Un acuerdo de 1968 estipuló en 35 000 el contingente anual de trabajadores que sería seleccionado por la Oficina Nacional de la Mano de Obra Argelina, en 1971, en 25 000 (*op.cit.*, p. 89).

<sup>46</sup> De acuerdo con Maxim Silverman para 1968 sólo el 18% de los trabajadores inmigrantes entraban por medio de la ONI (*op.cit.*, p. 44)

<sup>47</sup> Italia 1946, 1951; Alemania occidental 1950, Grecia, 1954; España 1961, Portugal, Marruecos, Túnez, Mali y Mauritania en 1963, Senegal 1964; Yugoslavia y Turquía 1965. Especificaban números y requisitos.

<sup>48</sup> Silverman señala que en los sesenta el promedio de personas que entraban diariamente a Francia era de 100 000. Los principales países de origen fueron Italia, España y Portugal; este último con el crecimiento más sustantivo, de 20000 en 1954 a 758 000 en 1975; ex antiguas colonias y estados africanos francoparlantes.

**Cuadro 2.- Evolución anual del número de refugiados de nacionalidades que llegaron esencialmente antes de la Convención de Ginebra**

Año	Total refugiados	Nacionalidades antes C.G.		españoles	rusos	armenios	polacos
		Efectivos	% total				
1953	224829	206227	92	114857	31882	23128	14020
1954	214626	198915	93	107803	30629	21250	16563
1955	189225	173122	91	97967	23872	17043	17583
1956	198595	176249	89	97958	24702	17356	19386
1957	201985	171862	85	93630	24330	16706	20184
1958	198807	168364	85	90699	22913	15759	22634
1959	190859	162264	85	88434	20847	14474	22042
1960	186026	157475	85	86483	19562	14122	21679
1961	183835	154879	84	84556	18853	13452	22395
1962	177071	146784	83	80452	18076	11762	20948
1963	167548	138310	83	73893	16922	11309	20944
1964	160317	131704	82	69713	16514	11004	19776
1965	151781	124832	82	67143	16586	10682	17048
1966	140827	115331	82	58950	16239	10761	16474
1967	137706	111808	81	57546	14905	11350	15462
1968	125587	102020	81	51931	13644	10866	14051
1969	116127	94488	81	48317	12588	10348	12652
1970	111607	91051	82	44610	11360	9609	14971
1971	103331	84034	81	40361	10740	9098	13712
1972	96887	78966	82	37032	10356	8866	13170
1973	93106	75870	81	35918	9769	8749	12492

Tomada de Luc Legoux, *op.cit.*, p. 55. Títulos de estancia en curso de validez, no personas físicas.  
Cifras del Ministerio del Interior

Inmediatamente después de su creación, la principal actividad de la OFPRA fue hacerse cargo de los refugiados en mandato o reconocidos por la OIR, a los cuales registró automáticamente. A partir de 1953 empezó a examinarse la demanda bajo los criterios de la Convención de Ginebra. Después de analizar las diferentes cifras del Ministerio de Interior y la OFPRA, Legoux calcula que en 1953 había 250 000 refugiados estatutarios, principalmente españoles, rusos y polacos.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Luc Legoux, *op.cit.*, 84 y 42.

**Cuadro 3.- Evolución anual del número de refugiados de nacionalidades que llegaron esencialmente después de la Convención de Ginebra**

Año	Total	Después C.G.		yugoslavos	húngaros	Del Alto Comisionado	Apátridas	
		Efectivo	%total				Efectivo	%total
1953	224829	7226	3	2667	3967	528	11376	5
1954	214626	7967	4	3398	4039	454	7744	4
1955	189225	6966	4	3193	3432	304	9137	5
1956	198595	11705	6	4053	7026	429	10641	5
1957	201985	16369	8	5480	9985	649	13754	7
1958	198807	18841	9	7621	10070	803	11602	6
1959	190859	19030	10	8760	9392	589	9565	5
1960	186026	19408	10	9345	9150	575	9143	5
1961	183835	19652	11	9781	8921	580	9304	5
1962	177071	20311	11	10271	8666	813	9976	6
1963	167548	19802	12	10159	8446	764	9436	6
1964	160317	19721	12	10376	8137	887	8892	6
1965	151781	20016	13	10785	7930	739	6933	5
1966	140827	18888	13	10132	7475	710	6608	5
1967	137706	19236	14	11068	7088	538	6662	5
1968	125587	17232	14	9884	6258	586	6335	5
1969	116127	16063	14	9298	5766	540	5576	5
1970	111607	15501	14	8848	5518	575	5055	5
1971	103331	14184	14	7950	5179	521	5113	5
1972	96887	13235	14	7080	4880	543	4686	5
1973	93106	12344	13	6437	4719	467	4892	5

Tomado de Luc Legoux, *op.cit.*, p. 61. Títulos de estancia en curso de validez, no personas físicas  
Cifras del Ministerio del Interior

El número de refugiados estatutarios aumentó rápidamente a lo largo de la década de 1950. Sin embargo, desde 1959 se observó un decrecimiento del número de personas que se beneficiaban del estatuto, el cual se aceleró en la década de 1960. El que se integraran pocos a la población de refugiados estatutarios se explica en gran parte por el descenso del número de candidatos: más de 15 000 por año antes de 1960, menos de 10 000 después de 1960, hasta 1620 en 1973.

El comportamiento de las cifras también se debió al fenómeno de la salida de muchos refugiados del estatuto de refugiado. La vía más importante fue la naturalización. Entre 1961 y 1975, cerca de 20 000 refugiados adquirieron la nacionalidad francesa. Otras causas del fin de la calidad de refugiado fueron la emigración, la muerte, las renunciaciones y

el retiro del estatuto. Legoux calcula una salida de 221 000 en 18 años, una media de más de 12 000 anual.<sup>50</sup>

Los refugiados de los años sesenta se beneficiaron de la debilidad de demandas y el número reducido de refugiados estatutarios. Los favorecidos fueron jóvenes polacos, checos, rumanos y húngaros, de 20 a 30 años que, por viajes o clandestinamente, solicitaron la calidad de refugiado. En realidad huían por razones económicas, o buscaban escapar del servicio militar. Cuando argumentaban motivaciones políticas éstas eran poco claras: discusiones con superiores que amenazaban con acusarlos de no ser buenos ciudadanos; inmigrantes sin pasaporte en regla. La OFPRA aceptaba que no estaba siendo rigurosa y que hacía gala de liberalismo, todo para evitar a estos emigrantes una situación incómoda.

#### **4.2.1. El perfil del refugiado**

En este caso es evidente el factor del sistema internacional. En el contexto de Guerra Fría la recepción de nacionales del bloque soviético era una herramienta de denuncia y descrédito para el régimen socialista, al tiempo que legitimaba el sistema capitalista liberal. Ciertamente este factor fue crítico para el reconocimiento de estatuto de los refugiados húngaros a pesar de que no cumplían con un requisito del artículo 1A de eventos ocurridos antes de 1951. La Comisión de Recursos decidió considerar los acontecimientos de 1956 de Budapest como consecuencias directas de la guerra de 1939 y 1945.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Las renunciaciones fueron marginales y correspondieron a personas que avisaban a la OFPRA que querían perder su calidad de refugiado para recuperar el uso de su pasaporte nacional. El retiro del estatuto operó por la comisión de actos de lealtad, como demandar un pasaporte del país del que huyó, así como por la aplicación del párrafo C5 del artículo 1 de la Convención, relativo al fin de las circunstancias por las que se le reconoció como refugiado. Muchos salían sin declararlo y se conocía su partida hasta que no renovaban su certificado de refugiado. No se conocen cifras sobre emigración a terceros países pero parece que fue significativa. sobre todo personas calificadas y clases sociales altas que buscaban mejores condiciones de vida (*ibid.*, p. 75)

<sup>51</sup> Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, *op.cit.*, p. 84.

Luc Legoux concluye luego de la revisión de reportes de actividades de la OFPRA que desde su creación hasta el cierre de fronteras, la mayoría de las demandas fueron presentadas por extranjeros ya en el territorio, que incluso llevaban varios años viviendo legalmente en Francia. Si solicitaban ser reconocidos como refugiados, no era para obtener el asilo propiamente – no buscaban protección frente la persecución – ni para poder entrar y quedarse en el territorio – ya tenían un certificado de residencia – sino que buscaban beneficiarse de los derechos sociales que confería la situación de refugiado. Solicitaban el estatuto cuando tenían conocimiento de estos derechos o se daban cuenta de que les eran útiles.<sup>52</sup>

También se dieron los casos de personas que sí requerían protección, que incluso habrían cumplido con los requisitos para ser reconocidos como refugiados, pero que no realizaron el trámite para solicitar el estatus, pues se conformaron con el derecho de residencia y trabajo propios del migrante económico.<sup>53</sup>

Una ventaja importante de no solicitar que se reconociera la calidad de refugiado era que no se rompían totalmente las relaciones con el Estado de origen. Si decidían demandar el estatuto era porque requerían de documentos de estado civil o querían reducir el riesgo de ser regresados a sus países de origen. Esto sobre todo si habían entrado ilegalmente, como los yugoslavos.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Entre éstos se mencionan: indemnización de víctimas del nazismo, seguridad social de estudiantes, pensiones, carta permanente de trabajo, ejercicio de ciertas profesiones, excepciones de visas para ciertos países.

<sup>53</sup> Claude Norek y Frédérique Doumic - Doublet señalan que seguramente ese fue el caso de los checos después de 1968 y de los portugueses que escaparon del régimen de Salazar. Eran más de 840 000 en 1974, pero sólo 208 de entre ellos tenían el estatuto (op.cit., p. 85).

<sup>54</sup> Legoux se concentra en este flujo para destacar los lazos entre la política de asilo y las condiciones económicas. Se registraron llegadas importantes de yugoslavos en 1956. El Ministerio de Trabajo facilitó su incorporación al mercado laboral, con un simple comprobante de que habían presentado la demanda de reconocimiento del estatuto de refugiado. Pero en 1959, cuando las condiciones económicas dejaron de ser positivas y la ayuda se percibió como una carga, comenzaron las restricciones. A partir del 1 de mayo los que no llegaban directamente de Yugoslavia y ya tuvieran un primer país de asilo debían obtener una visa de entrada para establecerse en el territorio; y si entraban clandestinamente se rechazaba la estancia y tenían que abandonar el territorio. La OFPRA recomendaba que se les dieran autorizaciones de trabajo a los yugoslavos para que no demandaran el asilo con miras a obtener el derecho a permanecer (op.cit., pp. 86 y 87).

Lo más interesante es que la Oficina estaba al tanto de todos estos escenarios y a pesar de esto a casi todos los que lo solicitaban se les otorgaba el estatuto de refugiado. Los rechazos de este periodo fueron poco numerosos.

**Cuadro 4.- Evolución anual del número de reconocimientos por grupo de nacionalidades de 1956 a 1973**

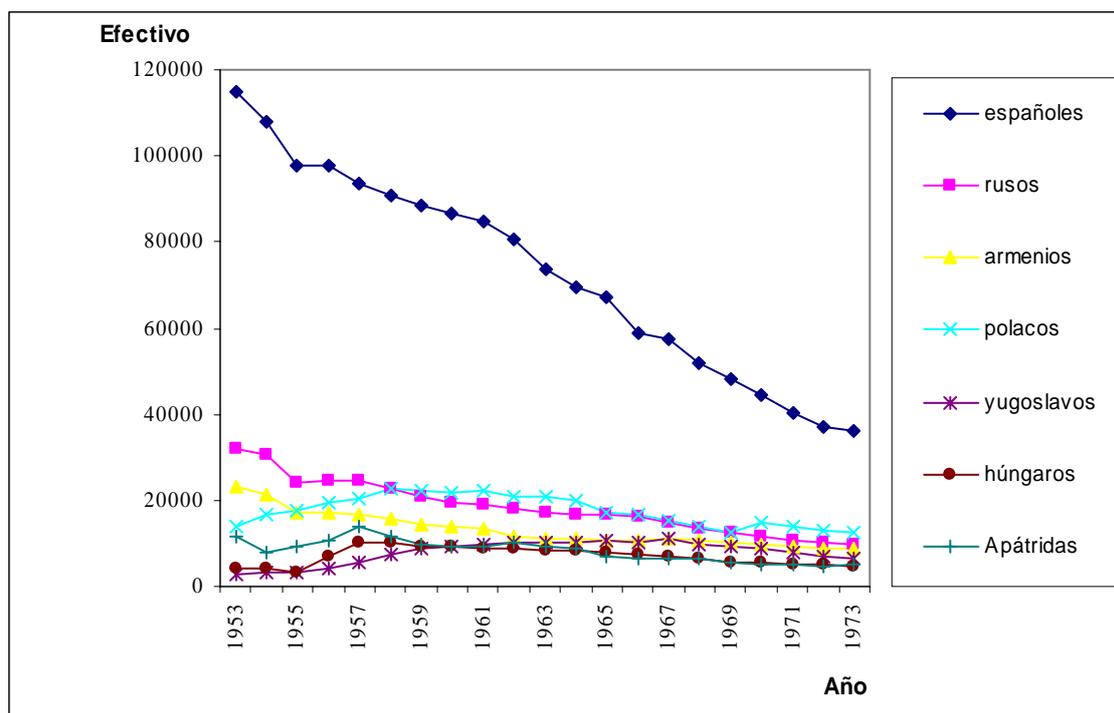
Año	Antes CG	%	Después CG	%	Apátridas y diversos	%	Total
1956	15609	80	2721	14	1168	6	19498
1957	18226	63	9311	32	1276	4	28813
1958							
1959	5841	55	4477	42	368	3	10686
1960							9119
1961	4851	65	2193	29	396	5	7440
1962	3913	61	2220	35	232	4	6365
1963	2698	52	2157	42	294	6	5149
1964	1913	46	1969	47	295	7	4177
1965	1567	46	1565	46	283	8	3415
1966	1436	53	1089	40	186	7	2711
1967	1590	60	891	34	161	6	2642
1968	1002	55	704	39	109	6	1815
1969	1011	52	701	36	241	12	1953
1970	928	53	659	37	171	10	1758
1971	767	55	461	33	172	12	1400
1972	731	58	396	31	144	11	1271
1973	622	50	430	35	185	15	1237

Tomado de Luc Legoux, op. cit., p. 68. Datos de OFPRA

Para 1973, el grupo de nacionalidades de los “refugiados antes de la Convención de Ginebra”, representa el 50% de los reconocimientos, en contraste con el 35% de “los refugiados de después de la Convención.”

Así, en junio de 1971, en un momento en que tanto el número de refugiados estatutarios como el de demandantes de asilo decrecía sustancialmente, Francia se adhirió al Protocolo de Nueva York que eliminaba las cláusulas de restricción geográfica y temporal de la Convención de Ginebra de 1951. No se esperaba que esta extensión de compromiso significara un aumento importante del número de demandas de estatuto pues Francia estaba alejada de las zonas productoras de refugiados. No había ninguna razón para negarse a adoptar el instrumento.

**Gráfica 1.- Evolución anual del número de refugiados por año y nacionalidad**



## 5. 1973 – 1980: trato excepcional para los refugiados en un marco de recesión económica.

El fin oficial de la inmigración en Francia tuvo consecuencias en la política de asilo, pero éstas no fueron inmediatas. La acogida de refugiados latinoamericanos y del sureste asiático permite observar la incidencia de los factores de las relaciones diplomáticas con países de origen.

### 5.1. Fin oficial de la inmigración

A principios de los setenta, el riesgo de recesión económica, el aumento del desempleo y la inflación justificaron un replanteamiento de la política migratoria francesa.<sup>55</sup> Si

<sup>55</sup> Ya desde finales de los años sesenta se observaban elementos que presionaban a favor de cambios en la política migratoria. Seguían vigentes las preocupaciones por el equilibrio étnico y posibles tensiones sociales por la presencia de inmigrantes africanos. El Estado estaba interesado en readquirir el control de los flujos de entrada y las estancias por medio de la ONI y limitar la práctica de la regularización. El problema de vivienda de los inmigrantes adquirió notoriedad en la agenda pública en mayo de 1968 cuando las organizaciones de la extrema izquierda y los sindicatos demandaron una mejora de las condiciones de vida de los inmigrantes. Poco a poco se amplió la toma de conciencia sobre la precariedad de la vivienda y condiciones de hacinamiento de los inmigrantes, sobre todo a partir de un incendio en un tugurio en Aubervilliers la noche del 1 de enero de 1970, donde 5 trabajadores malés murieron

bien la inmigración satisfacía las necesidades de algunas industrias y empresas, ya no se consideraba un bien público. El 3 de julio de 1974 el Consejo de Ministros tomó la decisión de suspender provisionalmente la inmigración.<sup>56</sup> No se otorgarían autorizaciones para trabajar a los que hicieran su primera demanda.

El discurso oficial del presidente Valéry Giscard d'Estaing presentaba como objetivo la mejora de las condiciones de vida de los inmigrantes ya en el territorio, en particular garantizar su estancia y derecho a la vivienda. La integración de los inmigrantes era un factor indispensable para la cohesión social, sin embargo su éxito dependía del control de los flujos migratorios. Esto ciertamente tuvo un efecto en la política de asilo, no evidente o tangible en la década de los setenta, pero sí en los años que le siguieron.

Paradójicamente, mientras eran creencias generalizadas que los inmigrantes ocupaban los trabajos que podían desempeñar los franceses, que frenaban la modernización industrial, que drenaban divisas mediante las remesas; y se implementaban medidas de control a la entrada y a la estancia (programas de repatriación voluntaria, expulsiones de irregulares), se dio acogida a un creciente número de refugiados.<sup>57</sup> De 85 000 refugiados en 1975 se pasó a 117 000 en 1980.<sup>58</sup>

---

asfixiados. Se registraron también ataques racistas contra trabajadores inmigrantes, especialmente contra argelinos en 1971 y 1973. Además los inmigrantes se movilizaron, realizaron demostraciones, protestas y huelgas de hambre.

<sup>56</sup> De acuerdo con cifras del Ministerio del Interior, las entradas anuales alcanzaron números significativos a finales de los sesenta: 195 130 en 1969 y 212 785 en 1970. Para el 1º de enero de 1973 había 3 700 000 extranjeros. Las poblaciones de extranjeros más numerosas en enero de 1974 eran los argelinos (846 000) y los portugueses (812 000), desplazando a los italianos (573 000) y los españoles (571 000). Había una presencia importante de norafricanos: marroquíes (270 000) y tunecinos (150 000). Los estados de África occidental Mali, Mauritania y Senegal sumaban 77 000; los yugoslavos 79 000 y los turcos 46 000. (Maxim Silverman, *op.cit.*, p. 47).

<sup>57</sup> Durante el gobierno de Giscard a pesar del discurso conciliador con la izquierda, se privilegió el aspecto de control y restricción sobre el de integración. No se destinó suficiente dinero a la mejora de viviendas, ni al desarrollo de programas sociales. Además creció la inmigración irregular y el trabajo clandestino, para beneficio de los empleadores. Las expulsiones se realizaron a finales de los setenta y concernieron principalmente a maghrebíes, sobre todo argelinos en función de la situación del empleo - ya no se les renovaron títulos de residencia - o por amenazas al orden público.

<sup>58</sup> Otras excepciones al cierre de fronteras fueron los esposos extranjeros de franceses, los nacionales de países de la CEE y los profesionistas especializados. El Secretario de Estado para la Inmigración podía

## 5.2. El asilo como una de las vías restantes para entrar y quedarse en Francia.

El rápido e importante crecimiento de las demandas y los reconocimientos a partir de 1974 se puede atribuir a dos grupos principales. Uno de ellos, el flujo de chilenos que llegó a Francia a finales de 1973, el cual incluía exiliados brasileños, uruguayos, bolivianos que se establecieron en Chile durante el régimen de Salvador Allende. El segundo, más destacable por su número y continuidad, los refugiados del sureste asiático (Vietnam, Camboya y Laos) producto de la derrota americana en la segunda guerra de Indochina y el establecimiento de regímenes comunistas.<sup>59</sup>

El millón y medio de personas que huyeron de Camboya, Laos y Vietnam ya tenían un primer país de asilo. Estaban concentrados en campos de Tailandia, Singapur, Malasia, Indonesia y Filipinas, países que rechazaron autorizar la estancia permanente de éstos, por razones de raza, religión, cultura, finanzas y de seguridad. A partir de 1976 el gobierno francés inició “procedimientos organizados”, mejor conocidos como cuotas, para admitir a un cierto número de refugiados de esos países. Aunque no publicadas oficialmente, el número fue de 1000 por mes.<sup>60</sup>

Se instaló un dispositivo de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, autoridades diplomáticas francesas, el Ministerio del Interior y ACNUR. Las representaciones diplomáticas y consulares francesas seleccionaron refugiados con base

---

autorizar a algunas empresas a contratar mano de obra extranjera bajo el argumento de necesidades insatisfechas (Patrick Weil, *op.cit.*, p. 125). Maxim Silverman señala que el hecho de que hubiera libre movilidad para los trabajadores nacionales de los estados miembros de la Comunidad Europea y el régimen liberal hacia los portugueses significa que el “problema de la inmigración “ era un eufemismo para el problema de los de origen no europeo (*op.cit.*, p. 52).

<sup>59</sup> La llegada de estos refugiados obligó a reorganizar el sistema de asistencia social para los refugiados. Hasta mediados de los años setenta, se proporcionaron soluciones caso por caso. Así, se creó un dispositivo nacional de acogida colectiva, constituido por centros provisionales de alojamiento (CPH). Ahí se hospedaban, se alimentaban y se les aconsejaba sobre los trámites administrativos a seguir. Además se buscaba prepararlos para su inserción en la sociedad francesa, por lo que se daba énfasis en la enseñanza del francés y se impartían cursos de adaptación socio profesional. Con el tiempo se abrieron a todos los demandantes con base en los lugares disponibles. Incluso los que no se hospedaban ahí podían beneficiarse de los diferentes cursos. Estos centros eran financiados por el Ministerio de Asuntos Sociales y administrados por la asociación France Terre d’Asile, bajo control del Estado (Luc Legoux, *op.cit.*, p. 34).

<sup>60</sup> Claude Norek y Frédérique Doumic – Doublet, *op.cit.*, p. 39

en criterios como relaciones familiares, servicios proporcionados anteriormente al país y lazos culturales. Se les otorgaron visas de establecimiento a título de asilo, con las cuales podían entrar al territorio. Una vez en Francia, para regularizar su situación de residencia y trabajo seguían el procedimiento de reconocimiento de refugiado de la OFPRA.

En el reporte de actividades de la OFPRA de 1976, se admitió que el reconocimiento de estatuto para los indochinos presentó problemas de coherencia interna, pues se aplicaron criterios más flexibles que para otros extranjeros. Se tomaron en cuenta hechos o temores resultantes de una situación de guerra o de violencia generalizada.<sup>61</sup> Esto porque se condicionó la prolongación de la carta de residencia, subsidios y becas al reconocimiento del estatuto. En el reporte de 1981 se aceptó que se les reconocía casi automáticamente, como si fuera un reconocimiento resultado de la simple pertenencia a un grupo nacional.<sup>62</sup>

Se trató pues de un flujo regulado y controlado, organizado por el gobierno francés. De acuerdo con Claude Norek en sólo cinco años aumentaron en 75 000 el contingente de refugiados estatutarios. Si se cuenta a los niños menores y las parejas no refugiadas, la OFPRA estimó que se recibieron a 200 000 personas provenientes de esta zona.

El asilo a los refugiados del sureste asiático fue una acción excepcional. Puede afirmarse que el factor internacional fue decisivo. Se trataba ciertamente de un medio de denuncia y descrédito de un régimen comunista. Sin embargo éste no era un régimen comunista cualquiera, sino el que logró implantarse como resultado de una guerra de

---

<sup>61</sup> A mediados de los setenta, la jurisprudencia de la Comisión de Recursos interpretó que para reconocer el estatus de refugiado era necesario que el Estado fuera el agente persecutor (autoridades públicas), o por lo menos que la persecución fuera tolerada por el Estado (no reprimida con la suficiente fuerza) o alentada, en el caso de que la persecución la realizaran particulares o grupos. Las persecuciones realizadas por movimientos separatistas, guerrillas, grupos terroristas y milicias no se consideraron como infligidas por autoridades públicas o alentadas por ellas.

<sup>62</sup> Luc Legoux, *op.cit.*, pp. 158 y 159.

liberación frente al imperialismo francés. El mismo pasado colonial explica la presencia de redes migratorias que también habrían favorecido la instalación en Francia.<sup>63</sup>

**Cuadro 5.- Evolución anual de demandas, de reconocimientos y de rechazos de 1973 a 1993.**

Año	Demandas	Demandas sin considerar sureste asiático	Reconocimientos	Rechazos	Decisiones	Proporción de reconocimiento
1973	1620	1604	1237	205	1442	85.8
1974	2188	2147	1891	208	2099	90.1
1975	8510	4142	6238	424	6662	93.6
1976	18478	5943	14797	709	15506	95.4
1977	17007	6811	12473	822	13295	93.8
1978	16052	5332	13091	894	13985	93.6
1979	17034	6438	14296	2514	16810	85
1980	18790	7043	17099	2914	20013	85.4
1981	19863	10038	14586	4181	18767	77.7
1982	22505	12590	15670	5540	21210	73.9
1983	22350	14347	14608	6252	20860	70
1984	21714	14258	14314	7614	21928	65.3
1985	28925	22130	11539	15123	26662	43.3
1986	26290	20810	10645	16629	27274	39
1987	27672	23450	8704	17924	26628	32.7
1988	34352	29889	8794	16631	25425	34.6
1989	61422	56513	8767	22400	31167	28.1
1990	56053	50573	13486	73866	87352	15.4
1991	47380	42987	15467	62975	78442	19.7
1992	28872	26539	10266	26380	36646	28

Tomado de Luc Legoux, *op.cit.*, pp. 119 y 138. Datos de la OFPRA. El número anual de decisiones tomadas (reconocimientos + rechazos) no corresponde al número de demandas del año. Debido a los retrasos en el procedimiento de instrucción, las decisiones de un año reflejan una parte de las demandas de ese año, y una parte del año anterior e incluso de años previos. Además una misma demanda puede ser objeto de muchas decisiones sucesivas: se incluyen las primeras demandas, los reexámenes (positivos y negativos) y la anulación de rechazo por la CRR de después del reconocimiento. Sólo se contabiliza una decisión final por año para cada persona. Cuando se habla de demandas se hace referencia sólo las primeras demandas.

## 6. La crisis del asilo

Como puede observarse en el cuadro 5, de 1974 a 1984 la demanda de asilo – aun sin incluir el sureste asiático, por ser un caso excepcional– aumentó progresivamente. Para 1980 había cerca de 117 000 refugiados, cifra que se elevó a 171 766 en 1986. Pero hay un aumento radical, entre 1984 y 1989, periodo en el que se triplicaron las demandas de asilo (de 21 714 se pasó a 61 422). Este aumento dio pie a lo que se conoce como la

<sup>63</sup> Danièle Joly, *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, Londres, Macmillan Press, 1996, p. 29.

crisis del asilo en Francia. Con esta frase se designan dos fenómenos distintos pero relacionados. En primer lugar, una crisis administrativa para la OFPRA y la Comisión de Recursos, que no estaban diseñadas para tratar ese número de demandas. En segundo lugar, una crisis para el régimen de protección de refugiados.

En este apartado se estudiarán los elementos que convergieron para generar una situación crítica para los procedimientos de asilo y los refugiados que solicitaban protección. Se pondrá especial énfasis en la centralidad del debate sobre la inmigración en la política francesa. De igual forma se presentarán las primeras consecuencias de este escenario para la política de asilo francesa.

### **6.1 La vinculación entre el tema migratorio y la crisis del asilo.**

En la década de 1980 la inmigración se convirtió en un asunto central de la política francesa y la opinión pública. El foco de atención fueron los jóvenes de la segunda generación (principalmente inmigrantes del norte y centro de África), prueba fehaciente del carácter permanente y durable de la inmigración de posguerra. Esto motivó que las discusiones involucraran más elementos sociales que económicos, probablemente mucho más explosivos y polarizantes: inserción, proximidad cultural, ciudadanía, nacionalidad, identidad francesa y cohesión social.<sup>64</sup>

Con el triunfo de François Mitterrand en las elecciones presidenciales y del partido socialista en las elecciones de mayo y junio de 1981 se anticipó un cambio de la política migratoria. Dentro del tema de la igualdad entre extranjeros y nacionales se enfatizó en

---

<sup>64</sup> "It is no longer merely a question of immigrants and foreigners, for a substantial proportion of the population designated as such by the texts and by public opinion has in fact never emigrated and is no longer foreign." Entre 1982 y 1987 del total de 60 000 adquisiciones anuales de la ciudadanía francesa sólo entre 18 000 y 20 000 correspondieron a naturalizaciones (Catherine Wihtol de Wenden, *International Migration*, 1987, 25, p. 214). De hecho, el contingente de extranjeros se había mantenido estable desde la suspensión de la inmigración. De acuerdo con el censo de 1982, había 3 680 100 extranjeros en Francia, que equivalían al 6.8% de la población. Las principales poblaciones: portugueses 764 860; marroquíes 431 120; italianos 333 740; españoles 321 440; tunecinos 189 400. Los argelinos sumaban 795 920 (Maxim Silverman, *op.cit.*, p.58).

los derechos de los inmigrantes. Uno de ellos fue la seguridad de su estancia, para lo cual se suspendió el programa de ayuda al regreso de 1977.

También se estipuló que la situación de desempleo no podía justificar la negación de la renovación del título de trabajo; se ordenó el cese de las expulsiones salvo necesidad imperiosa de orden público y se ampliaron las facultades judiciales en estos procedimientos. Se declaró inexpulsables a los nacidos en Francia o a los que hubieran llegado antes de los 10 años. De igual forma se les reconoció el derecho de asociación (9 de octubre de 1981) y se reafirmó el de la reunificación familiar. Se implementó por primera vez un programa masivo de regularización de ilegales.<sup>65</sup> Sin embargo no se revocó la suspensión de la inmigración.

El mal desempeño económico, la obtención del 10% de votación del Frente Nacional en las elecciones municipales de marzo de 1983, en las que se explotó el tema migratorio, y el incremento de ataques racistas obligó a dejar de lado las pretensiones de un proyecto integral y coherente.<sup>66</sup>

En agosto de 1983, el Consejo de Ministros retomó la dupla que se bosquejó en la presidencia de Giscard d'Estaing de control de flujos de nuevos inmigrantes – integración de los inmigrantes residentes– pero se formuló de tal forma que dio prioridad al control de los flujos y cierre de fronteras, para dejar en segundo plano la inserción: la supresión de la inmigración clandestina y la residencia ilegal era

---

<sup>65</sup> Se inició en agosto de 1981. Los inmigrantes debían probar que habían entrado a Francia antes del 1 de enero de 1981 y que tenían un empleo estable. Originalmente debía concluir el 31 de diciembre, pero se extendió hasta el 15 de abril de 1982. Los retrasos en el procedimiento y la laxitud para extender las fechas límites para la recepción de solicitudes fomentaron el tráfico de trabajadores inmigrantes y la elaboración de documentos falsos (contratos o constancias de haber entrado antes de la fecha prevista). Otro aspecto no previsto de la medida de regularización fue su atractivo para nuevos inmigrantes o inmigrantes expulsados de los otros países europeos, así como la llegada de familias de los regularizados. Sin embargo también proporcionó información sobre las formas de entrada, como, por ejemplo, que una gran proporción de los ilegales provenientes de Marruecos, Túnez y Argelia entraban como turistas (Catherine Wihtol de Wenden, art.cit., pp. 213 – 216). Se regularizaron a 132 000 inmigrantes ilegales, de los 145 000 que lo solicitaron (Patrick Weil, *op.cit.*, p. 220)

<sup>66</sup> El Frente Nacional continuó con éxitos políticos en la década: en las elecciones municipales parciales en Dreux en 1983; en las elecciones legislativas de marzo de 1986, cuando lograron entrar al parlamento por representación proporcional. En las elecciones presidenciales de 1988 el candidato Jean - Marie Le Pen obtuvo 14%.

indispensable para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes que ya estaban en el país. El regreso de los inmigrantes clandestinos a su país de origen se presentaba como necesario para proteger el empleo de los franceses y evitar que se desarrollaran sentimientos anti – inmigrantes en contra de los que podían quedarse en Francia.<sup>67</sup>

Esta fórmula reflejó el consenso de las fuerzas políticas francesas sobre el manejo de la inmigración, el cual inició formalmente con la adopción de la ley del 17 de julio de 1984 por la que se creó el título único de residencia y trabajo.<sup>68</sup>

Durante el gobierno de Jacques Chirac (1986 – 1989) se avanzó en el aspecto del control. Aumentaron los poderes de la policía para solicitar documentos e identificaciones, se facultó a los prefectos locales a decidir sobre medidas de expulsión, lo que las colocó en el ámbito administrativo, con menos garantías de imparcialidad. El 14 de septiembre de 1986 se instauraron visas para los no nacionales de la Comunidad Europea y el Ministerio del Interior llevó a cabo una acción ejemplar: organizó un vuelo charter para enviar de regreso a su país a 101 malianos ilegales expulsados.

El combate a la inmigración clandestina incluyó vigilar y limitar las vías de acceso y estancia en el territorio, que eran canales potenciales para la inmigración ilegal, como la reunificación familiar y el asilo.<sup>69</sup> A continuación se verá cómo la lucha contra la inmigración ilegal incidió en este último rubro.

---

<sup>67</sup> Catherine Wihtol, art.cit., p. 212.

<sup>68</sup> Ver Patrick Weil, op.cit., p. 247 - 2621

<sup>69</sup> La suspensión de la inmigración en 1974 también incluyó la reunificación familiar. El 19 de julio de 1974 el Secretario de Estado para los Trabajadores Extranjeros, Postel – Vinay, emitió una circular para detener temporalmente esta inmigración. El Consejo de Estado declaró la medida inconstitucional y se restableció el 21 de mayo de 1975. Por medio del decreto del 29 de abril de 1976 se confirmó que se trataba de un derecho, pero se exigían garantías de la calidad de la vivienda y condiciones de vida decentes. Para 1984 se añadió el requisito de recursos estables y una autorización previa para entrar y residir en el territorio, la cual podía negarse si el alojamiento que se tenía previsto para su familia era inadecuado o si la presencia de la familia era una amenaza al orden público, la salud pública o seguridad pública.

## **6.2. Panorama del flujo de refugiados en la década de 1980.**

A partir de mediados de los años setenta puede identificarse la diversificación de los países de origen de demandantes de asilo. Para mencionar algunos: Irán, Etiopía, Afganistán, Zaire y Angola. Sin embargo los demandantes fueron poco numerosos. No obstante, casi la totalidad de los numéricamente insignificantes rechazos de esta época atañeron a los africanos y europeos (principalmente turcos).

Entre 1981 y 1992 la OFPRA registra 130 nacionalidades distintas, sin considerar subdivisiones étnicas. Comparar el peso de un grupo de nacionalidades en el total de demandas, y su peso en el total de reconocimientos es interesante porque permite observar la evolución de las diferencias de reconocimientos entre grupos.<sup>70</sup>

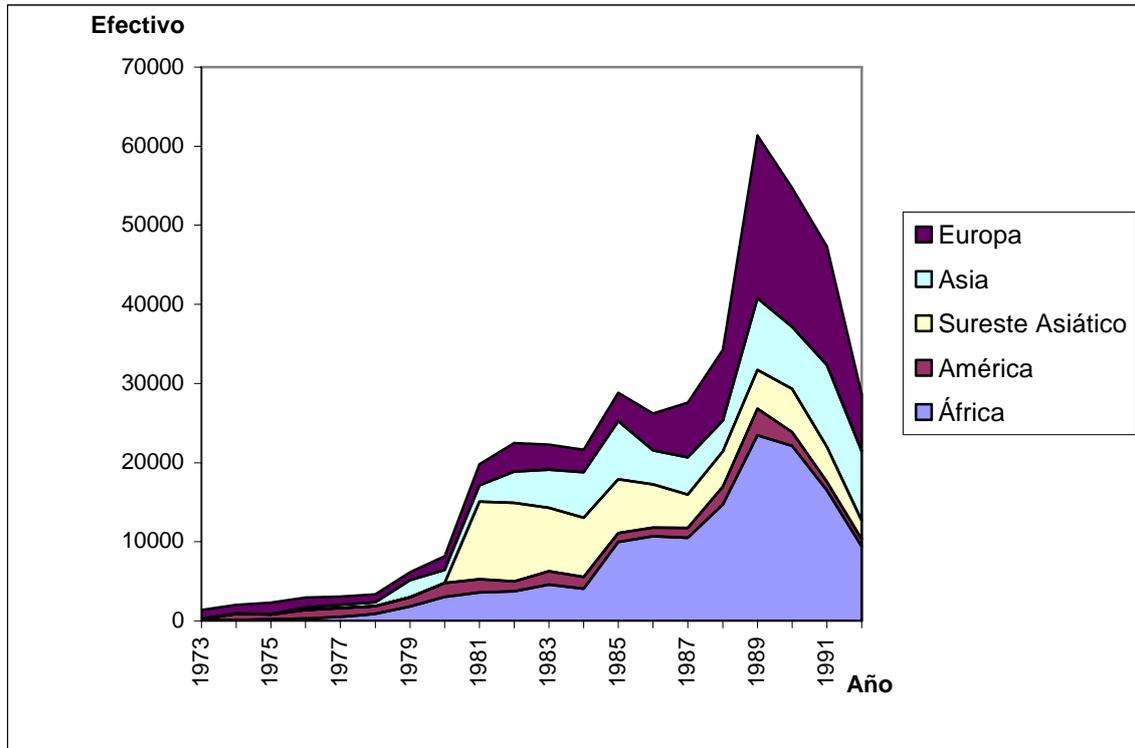
La población de demandantes de asilo asiática dominó hasta 1985, después fue de origen africana (1988 – 1989). Se observa un pico en Europa en 1989; no obstante, aun en ese año hubo más demandas del continente africano.

Como se mencionó anteriormente, a lo largo de la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta el reconocimiento del estatuto de refugiados a los del sureste asiático fue casi absoluta. Destaca el débil reconocimiento de los africanos y de los americanos después de 1989.

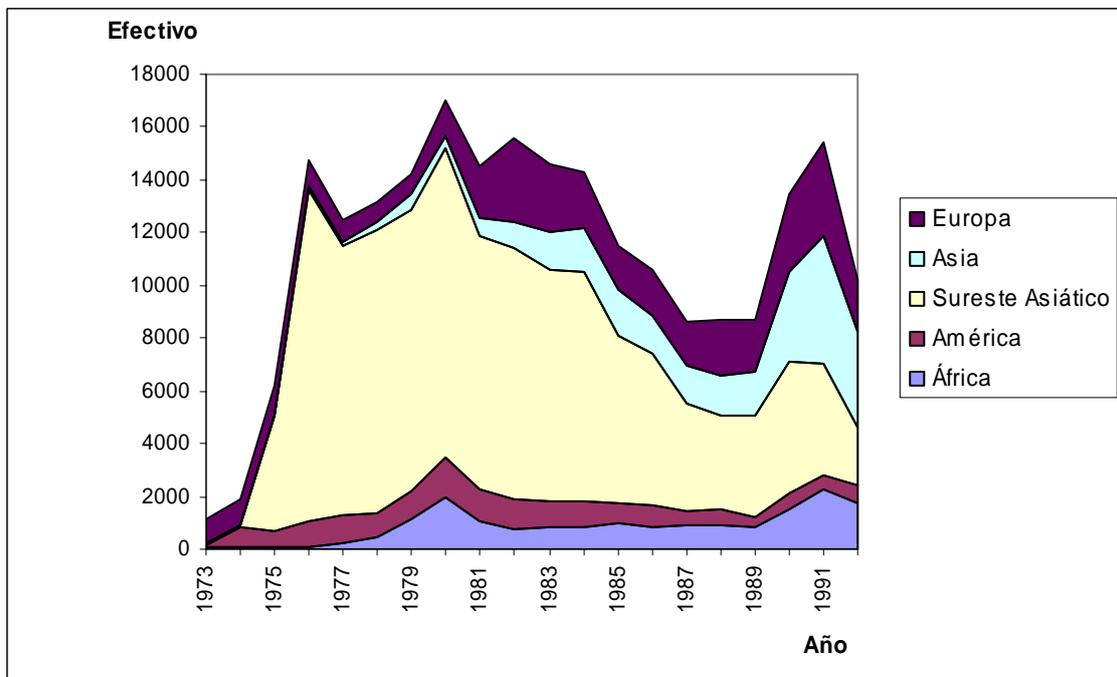
---

<sup>70</sup> Son sólo indicadores pues no se trata de las mismas personas

**Gráfica 2.- Evolución anual del número de demandas de asilo por grupo de nacionalidades**

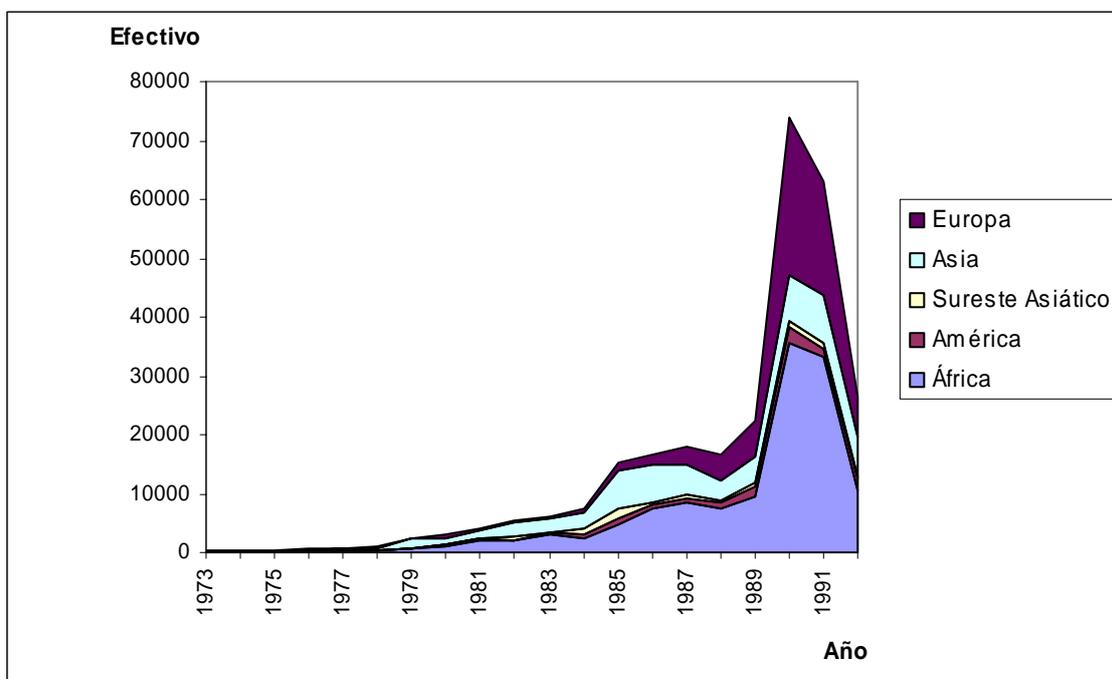


**Gráfica 3.- Evolución anual del número de reconocimientos por grupo de nacionalidades**



Con la llegada de la demanda africana y la demanda turca (europea) el número de rechazos creció considerablemente. Entre 1981 y 1986, los africanos constituyeron casi la mitad del total de rechazos de la OFPRA:

**Gráfica 4.- Evolución anual del número de rechazos por grupo de nacionalidades**



Conviene detenerse en algunas nacionalidades de entre estos grupos, porque también hubo diferencias en la acogida. La variación en la respuesta tuvo que ver con elementos que ya se identificaron en el capítulo previo, como la postura ideológica de los gobiernos en turno, la existencia de lazos coloniales y qué tan conocida era la situación de los países de origen. Se añade uno: el número de posibles candidatos al exilio. Si se percibía que la admisión alentaría la llegada de un gran número de refugiados.

### 6.2.1. Flujo asiático

A partir de 1979 la demanda de asilo asiática adquirió importancia numérica. Sri Lanka produjo un primer contingente entre 1978 y 1979, el cual fue creciendo hasta alcanzar un máximo de 4 536 en 1985. Este grupo experimentó rechazos masivos a lo largo de

la década, situación que cambió a principios de la década de 1990, cuando aumentó el reconocimiento.

Irán y Afganistán presentaron un panorama muy distinto. Pocos demandantes de estos dos últimos fueron rechazados y tuvieron altas proporciones de reconocimiento. Luc Legoux señala que esto se explica por la indiscutible naturaleza represiva de los dos regímenes, pero sobre todo por la mediatización de los conflictos. Las causas del flujo están bien identificadas y se asociaban con el “enemigo”: fundamentalismo y comunismo. Además el número de refugiados potenciales era limitado, pues los que estaban en riesgo de persecución correspondían a la población con más recursos.<sup>71</sup>

Al parecer los demandantes de Pakistán, India y Bangladesh no satisficieron los criterios de reconocimiento de la Convención de Ginebra. Además la situación en sus países de origen no era bien conocida, no se consideró que estuvieran sufriendo opresión y el número de exiliados potenciales era alto. En total acumularon 22 620 demandas entre 1981 y 1993, de las cuales se reconocieron sólo 455.<sup>72</sup>

### **6.2.2. Flujo americano**

Los flujos numéricamente más importantes en el periodo fueron los correspondientes a Chile y Haití. Sin embargo, mientras la proporción de reconocimiento de los demandantes del primer país superó el 95%, para el segundo grupo fue de 48%.<sup>73</sup> La variación en el reconocimiento puede explicarse por la diferencia temporal en que se presentaron las demandas.

---

<sup>71</sup> Entre 1981 y 1993 se registraron 7983 demandas de asilo iraníes y 1963 demandas afganas, Luc Legoux, *op. cit.*, p. 162.

<sup>72</sup> Las demandas paquistaníes ascendieron a 11 525, de las cuales sólo 189 se reconocieron; de Irán se presentaron 7 335 y sólo se reconocieron 60 y de India de 3760 demandas, sólo 206 fueron reconocidas.

<sup>73</sup> Entre 1973 y 1993 se registraron 9495 demandas chilenas y se reconocieron 9142. En ese mismo periodo los haitianos presentaron 12 056 demandas, pero sólo se registraron 5785 reconocimientos. Hasta 1978 los chilenos constituyeron la principal fuente de refugiados de América. A partir de 1978 se registraron demandas importantes de Uruguay y Argentina que se debilitaron para 1983. Las demandas de Perú y Colombia crecieron lentamente a partir de 1986, rebasaron a las chilenas en 1989 y 1990, para después decrecer lentamente. La demanda haitiana comenzó a crecer a partir de 1979 y se registra una débil demanda cubana a principios de los años ochenta. Las demandas de América Central fueron mínimas, sólo 230 (*ibid.*, pp. 153 – 156).

Los demandantes chilenos llegaron justo al inicio de la suspensión de la inmigración laboral, mientras que los haitianos lo hicieron cuando se implementaba el programa de repatriación voluntaria y se realizaban expulsiones. Haití además contaba con la desventaja de haber sido una antigua colonia francesa, lo que había favorecido que existiera un flujo migratorio económico, aunque débil. Así, su llegada se pensó como una continuación de este flujo migratorio. Chile, por el contrario, no tenía antecedentes de inmigración económica y en cambio sus refugiados cumplían con el perfil de refugiado ideal de la tradición francesa: el combatiente por la libertad (democracia) que huía de la opresión política (dictadura).

### **6.2.3. Flujo africano**

La demanda de reconocimiento del estatuto de refugiado por parte de nacionalidades africanas aumentó a partir de 1975.<sup>74</sup> Hasta 1978 el número de rechazos fue similar a número de reconocimientos. Sin embargo, en 1979 y 1980 los reconocimientos duplicaron a los rechazos. Este panorama duró poco, pues a partir de 1981 se identificaron los primeros fraudes. Cientos de zairianos depositaron solicitudes bajo identidades distintas con el objetivo de recibir las prestaciones económicas correspondientes a los demandantes de asilo y en caso de ser reconocidos, de los refugiados. Este tipo de acciones no se limitó a los zairianos y tuvo repercusiones en la credibilidad de la demanda de asilo africana que se observaron inmediatamente. A partir de 1981 los rechazos duplicaron los reconocimientos.

---

<sup>74</sup> En la década de los ochenta y principios de los noventa se identificaron 53 nacionalidades africanas que demandaban el estatuto.

**Cuadro 6.- Evolución anual de demandas, de reconocimientos y de rechazos de personas provenientes de países africanos.**

<b>Año</b>	<b>Demandas</b>	<b>Reconocimientos</b>	<b>Rechazos</b>
1973	93	65	28
1974	105	67	38
1975	161	87	74
1976	310	71	239
1977	489	218	271
1978	869	439	430
1979	1829	1120	709
1980	3002	1974	1028
1981	3583	1063	1911
1982	3733	783	2028
1983	4590	860	3020
1984	4043	841	2244
1985	9984	957	4824
1986	10708	837	7336
1987	10478	877	8455
1988	14725	887	7563
1989	23456	819	9355
1990	22122	1516	35534
1991	16494	2268	33084
1992	9393	1742	10445

El mayor número de demandas fueron presentadas por nacionales de Zaire: 43 241, que correspondieron al 30% de la demanda desde 1981. Sólo se otorgaron 5568 reconocimientos. A los malianos también se les asoció con migrantes irregulares en territorio francés que para evitar medidas de expulsión demandaron asilo para regularizar temporalmente su situación. El número de demandas provenientes de esta nacionalidad era mínimo en 1985, pero creció exponencialmente en 1986, para alcanzar un máximo de 3807 demandas en 1989.

Las bajas tasas de reconocimiento para los angolese se explica no por su carácter económico, sino porque huían de una situación de guerra civil, que como se vio arriba se decidió que no era cubierta por la Convención de Ginebra.

En cuanto a los reconocimientos marginales de los demandantes de asilo argelino, bajo el argumento de persecución del integrismo religioso se considera que se debió por una parte a que el número de refugiados potenciales era alto. Además podía incidir en

las relaciones con el gobierno argelino, pues se estaría admitiendo que las autoridades no podían proteger a sus habitantes.<sup>75</sup>

#### **6.2.4. Flujo europeo**

Desde 1981 dos tercios de los demandantes de asilo europeo en Francia fueron turcos.<sup>76</sup>

Es en 1989 cuando se registró un aumento notable, 17 355, 84% de la demanda europea.

Entre 1981 y 1993 se reconoció el estatuto de refugiado a un 25% de las 64 149 demandas presentadas.

La demanda de Rumania fue cuatro veces menos numerosa que la turca, pero era la que le seguía. Los que escaparon de la dictadura comunista a lo largo de la década fueron bien acogidos. Los flujos polacos a principios de los ochenta fueron resultado de la represión de Solidaridad. Se reconocieron casi totalmente. Para 1988 y 1989 se registró un alza de demandantes cuyas motivaciones se percibieron como eminentemente económicas por lo que se rechazaron masivamente.

#### **6.3. Crisis administrativa para la OFPRA y Comisión de recursos**

El aumento del número de demandas que se registró desde mediados de la década de 1980, que puede observarse en el Cuadro 5, generó una extensión del periodo de instrucción de los casos y un retraso de las decisiones sobre el reconocimiento o rechazo del estatuto de refugiado. Para 1984 – 85 el número de casos acumulados sobrepasó los 15 000, y se incrementó de 2000 a 3000 unidades por año. Así el tiempo promedio para el examen de expedientes fue de dos años.

Además, en estos años la mayoría de las decisiones negativas de la OFPRA representaron una presentación automática de recurso ante la CRR. Esta instancia también se sobresaturó, agregando otros tantos años al procedimiento de asilo de un

---

<sup>75</sup> Luc Legoux, *op.cit.*, pp. 166 – 173.

<sup>76</sup> Antes de esta fecha se registraban como flujos asiáticos.

demandante, que llegó a alcanzar hasta los cinco o seis años. Sólo en un 5% de los casos se contrarrestó la decisión negativa de la OFPRA.<sup>77</sup>

Se volvió más y más común que una vez que se terminaran los recursos suspensivos, se intentara recomenzar y solicitar un reexamen de la demanda ante la OFPRA, pero sin aportar elementos nuevos que justificaran este nuevo trámite.

La saturación administrativa – institucional generó incentivos para aprovecharse del procedimiento. Un número importante de inmigrantes habría aprovechado los retrasos para beneficiarse de los derechos del demandante (permiso de estancia y de trabajo) aunque fuera por un tiempo (regularizar su situación). No es que realmente buscaran el reconocimiento del estatuto, pero era una forma de entrar y permanecer en el territorio legalmente; o evitar una medida de expulsión. Se presentaban historias no creíbles, relatos estereotipados inventados y/o recomendados. Se observaron también casos de candidaturas múltiples, sucesivas o simultáneas, bajo identidades diferentes (para prolongar la estancia y percibir varios subsidios).

Sin embargo también se dieron casos en que por la falta de conocimiento sobre el procedimiento en la OFPRA el demandante no describía con detalle la situación en su país; no lograba demostrar la persecución. Por falta de tiempo y recursos a veces no se realizó una entrevista con el demandante, fase en la que se pudo haber abundado en el caso. Como quiera que sea, privó la sospecha.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Hasta 1974 recibía entre 100 y 200 casos, sobre los que se pronunciaba en un lapso menor a un año. Anuló alrededor de un 10% de las decisiones de la OFPRA. La mayoría de los recursos durante los últimos años de los ochenta los presentaron los africanos.

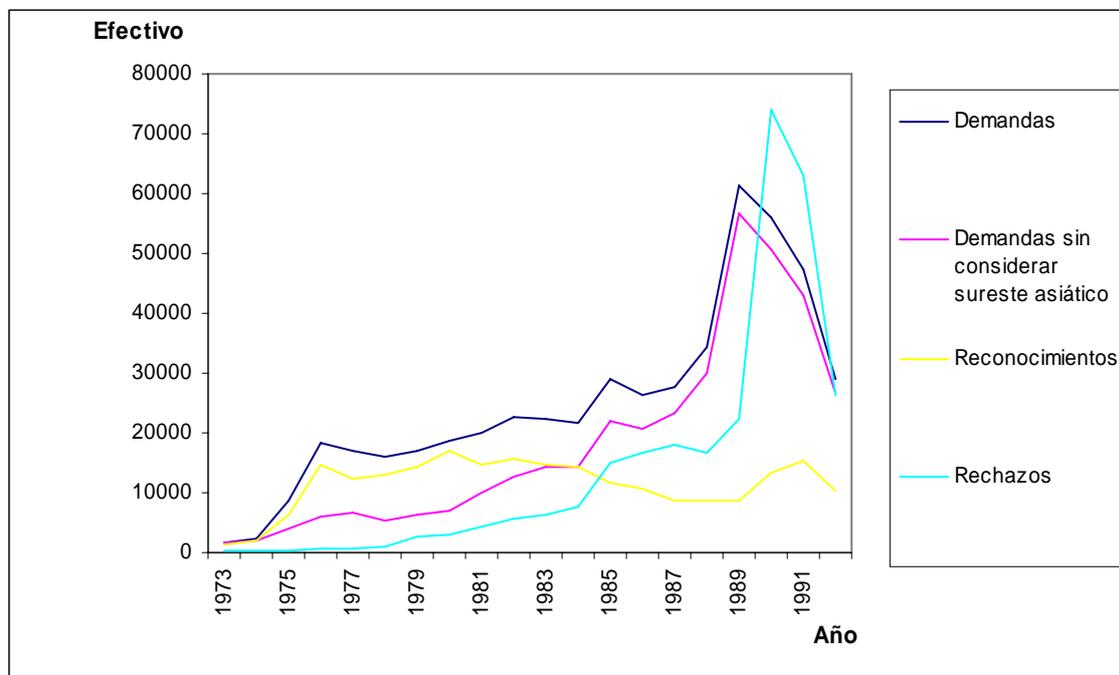
<sup>78</sup> De acuerdo con Luc Legoux la frase “demandante de asilo” no se volvió se uso común hasta los ochenta, con el crecimiento del número de rechazos. Se marca la distinción de las poblaciones de demandantes de asilo y de refugiados reconocidos. Esto era muy diferente en los años previos: cuando la inmensa mayoría de las personas que solicitaban asilo lo obtenían, por lo que no era necesario emplear términos distintos para estas dos poblaciones (op.cit., p. 74).

#### 6.4. Verdaderos y falsos refugiados.

La crisis del asilo también se caracterizó por el desequilibrio entre el número de demandas y el número de estatus otorgados, así como el aumento de los rechazos.<sup>79</sup> Si en 1980, la tasa de rechazados era de 14 % de los expedientes examinados, para 1985 ascendió a 57%. El alza en el número de demandas se interpretó como un efecto de la política migratoria francesa. Los demandantes no eran verdaderos refugiados, sino migrantes económicos que buscaban entrar, establecerse y trabajar en el territorio, para lo cual empleaban la vía del asilo. Se estaba abusando del procedimiento.

Así, se tomaron medidas para impedir que se abusara de la hospitalidad francesa y mejorar la calidad de la demanda. Éstas incluyeron elementos disuasivos para solicitar el estatuto o para impedir su acceso al territorio.

**Gráfica 6.- Evolución anual de demandas, de reconocimientos y de rechazos de 1973 a 1992**



<sup>79</sup> El número de rechazados pasó de una media de 15 000 anual en los años ochenta, a más de 70 000 en 1990.

En la gráfica se puede observar más claramente que la demanda y el reconocimiento tuvieron un comportamiento paralelo hasta 1980. Después de esa fecha, los reconocimientos iniciaron una tendencia descendente que registró su nivel más bajo en 1987, para después ascender hasta 1991. Las demandas continuaron en ascenso, con años de ligeros descensos que fueron remontados de manera importante en 1985 y por supuesto 1989, año en que alcanzan un máximo, para descender a un poco menos de la mitad en 1992. Es decir, el ascenso no fue ni regular ni uniforme. En cuanto a los rechazos, estuvieron muy por debajo de las demandas y reconocimientos, pero en 1979 comenzaron a crecer ligera y gradualmente para en 1985 colocarse por encima de los reconocimientos y en 1990 superar a las demandas.

La línea de las demandas que dejan fuera a los demandantes del sureste asiático permite notar la importancia numérica del contingente de los refugiados de las antiguas colonias francesas de Indochina en los primeros años, pero que se fue reduciendo a lo largo del periodo, en particular a finales de los años ochenta.

## **6.2. Primeras medidas de restricción del asilo.**

Para mejorar la “calidad de la demanda” era importante limitar las demandas no fundamentadas. No se estaba cuestionando o poniendo en duda el compromiso con la protección de refugiados. La estrategia principal fue reducir y acelerar los periodos de instrucción de demandas para el reconocimiento del estatus, lo que desalentaría y disuadiría a los “falsos refugiados” a iniciar el procedimiento, porque ya no sería atractivo. Además prevendría situaciones difíciles de expulsión de demandantes rechazados que ya se habían beneficiado largamente del derecho a la estancia y al trabajo en Francia: su familia estaba establecida, sus hijos iban a la escuela.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> La circular del ministro del interior del 17 de mayo de 1985 y la del 5 de agosto de 1987 establecieron que al demandante de asilo rechazado podía exentársele de la obligación de abandonar el país por a) razones particulares de familia u otras de tipo personal que probaran que las personas respectivas ya estaban bien integradas en la sociedad francesa (el prefecto decide discrecionalmente) y b) como

Para implementar la estrategia se aumentaron los recursos – económicos, personal, tecnología – tanto de la OFPRA como de la Comisión de Recursos. Esto incidiría en acelerar la revisión de los expedientes e incrementar el número de decisiones anuales.<sup>81</sup>

Otra vía consistió en tratar las últimas demandas presentadas. Se le dio trato prioritario a las demandas recién llegadas. El periodo de instrucción, incluido el recurso de apelación, duró 6 meses en promedio, aunque ciertamente siguió habiendo casos que se extendían de dos años a cuatro años. Las demandas acumuladas se examinaron simultáneamente.

También se pusieron en práctica los procedimientos acelerados. El objetivo era discriminar de entre las demandas aquellas que parecían abusivas, inconsistentes o fuera del campo de la Convención para ser examinadas prioritariamente. Así, la duración de todo el proceso podía reducirse a tres o cuatro meses. Un ejemplo fue el de chinos de la provincia de Zhe Jiang identificada como fuente de emigración laboral. Se observó un aumento constante a lo largo de 1987: 137 en marzo, 192 en abril y 404 en mayo. La mayoría justificaba su demanda por la política de control de natalidad. Era claro que no se ajustaba a los criterios de Ginebra, por lo que no se requería un examen profundo.<sup>82</sup> Se puso en práctica así una especie de rechazo sistemático, basado en criterios de pertenencia a un grupo con miras a disuadir su llegada futura.

A primera vista, era una política que no afectaba la posibilidad de presentar una demanda, ni el sentido de las decisiones. A los que buscaban protección tal vez les parecería más atractivo un país en el que el trámite se resolvía rápido. Para los abusadores no valdría la pena arriesgar su clandestinidad por una regularización

---

resultado de consideraciones humanitarias relativas a la situación del país de origen que indicaran que existía un riesgo de seguridad o libertad para las personas en caso de que regresaran. El Ministerio del Interior consulta al Ministerio de Asuntos Exteriores y al delegado de ACNUR.

<sup>81</sup> El presupuesto común de la OFPRA y la CRR pasó de 52.9 millones de francos en 1988 a 142.9 millones en 1990. Así, si en 1988 se decidieron 25 425 solicitudes, en 1989, 31 170; en 1990, 87 352 y 78 517 en 1991. Para el 31 de diciembre de 1991 el retardo acumulado en el curso de los años anteriores se había reabsorbido (Gérard Noiriel, *op.cit.*, pp. 102 y 244).

<sup>82</sup> Reporte de actividades de la OFPRA, 1987, página 2, citado por Luc Legoux, *op.cit.*, p. 207.

administrativa temporal. No obstante, no puede descartarse que entre estos “falsos refugiados” hubiera personas que huían de situaciones de guerra civil o violencia generalizada y que no fueron reconocidos porque no satisfacían los criterios de la Convención de Ginebra.<sup>83</sup> Para que la política fuera efectiva y focalizada a los “falsos refugiados” las personas tendrían que estar conscientes de no cumplir los criterios para ser refugiado y en esta medida conocer bien los criterios de reconocimiento. Puede hacerse entonces una distinción entre demandas fraudulentas y demandas infundadas, pero de buena fe.

Dentro de la misma lógica de acción - la lucha contra la inmigración económica irregular - se inscribe la modificación de las disposiciones de la circular 17 de mayo de 1985 que acordaba automáticamente la autorización de trabajo a los demandantes de asilo. Así, por medio de la circular del Primer ministro del 26 de septiembre de 1991 se eliminó el derecho de los demandantes de asilo a trabajar en el curso del procesamiento de su demanda. La justificación fue que ya no era necesario si se trataban tan rápido las demandas. Se reconocería rápido a los verdaderos refugiados y podrán insertarse sin problemas.

## **7. Primeros resultados de una política de asilo restrictiva.**

Entre 1989 y 1992 el número de demandas descendió de 61 422 a 28 872, es decir una disminución de 53%.<sup>84</sup> Las autoridades consideraron que fue resultado de las medidas disuasivas que se tomaron, descritas anteriormente, lo que a su vez confirmaba que la mayoría de los demandantes de asilo de los años previos eran inmigrantes económicos o falsos refugiados. Esto a su vez justificó las medidas y dio impulso a su continuación.

---

<sup>83</sup> A lo largo de la década de 1980 la Comisión de Recursos y el Consejo de Estado emitieron varias decisiones relativas a que los peligros resultantes de situaciones de violencia generalizada no sustentaban temores de persecución, porque no estaban dirigidos contra un individuo en particular, sino que afectaban a la población entera. Sin embargo no se descartó que pudiera haber persecución individual en el marco de una guerra civil.

<sup>84</sup> Legoux apunta que se trata de un saldo de la baja total de 39 139 demandantes de 71 nacionalidades y un alza de 6 589 demandantes de 36 nacionalidades

## **8. Cuestionamientos a la idea del desvío de procedimiento o abuso de asilo**

Sólo Turquía y algunos países que estuvieron bajo la tutela del gobierno francés presentan un cuadro de migración económica a Francia seguida de un aumento de demandas de asilo después del cierre de fronteras. Los países del Maghreb que desde mediados de los cincuenta fueron la fuente principal de migración no europea, no fueron productores de un flujo de demandantes de asilo.

No se pueden cuantificar las falsas entradas pero se estima que el grueso del aumento de demandas no se debió a migrantes económicos que abusaron del procedimiento. La mayoría de los demandantes de asilo sí provenía de países de origen en los que había situaciones de conflicto político – militar, en ocasiones mezcladas con situaciones de pobreza y subdesarrollo: Sri Lanka, Irán, Haití, Zaire, Angola, Afganistán. Pero pocos de los demandantes provenían de zonas rurales o de situaciones de pobreza absoluta, como Etiopía, Bangladesh o Paraguay.

Lo que operó en los ochenta, como parte de la lógica de control de la inmigración, fue una interpretación restrictiva de la Convención de Ginebra. En general se excluyeron eventos ligados a la guerra, guerras civiles y situaciones de violencia generalizadas, razones por las que anteriormente sí se reconoció el estatuto de refugiado. Lo interesante es que no hubo una aplicación sistemática y uniforme para todas las nacionalidades. Las posibilidades de obtener el asilo variaron en función del origen de los demandantes, lo que permite observar la interacción de factores para el otorgamiento del asilo.

### **Conclusiones**

Lo que se intentó demostrar en este capítulo es que en la década de 1980 no cambiaron las razones por las que llegaron los refugiados – guerras civiles, situaciones de inestabilidad y violencia, incluso motivaciones económicas – sino los criterios de

acogida. Esto se explica en parte por la política migratoria de cierre de fronteras que se adoptó desde los setenta. Detrás de esto hay un temor al número de refugiados e inmigrantes potenciales en caso de que hubiera una actitud mucho más favorable a su llegada: podían arrasar y desestabilizar a Francia no sólo en el aspecto económico, sino social y nacional.

La restricción no deja de presentar problemas y contradicciones. La actitud restrictiva choca con un discurso de respeto a los derechos humanos. Además muchas veces se permitió que los demandantes de asilo se quedaran, aun sin el estatuto; algunos de los cuales mandaron traer a sus familias. Esto con las consecuencias respectivas de situación de clandestinidad y marginalización.

A lo largo de los noventa se confirmaría y reforzaría la tendencia restrictiva del asilo, que pudo pensarse coyuntural al alza de demandas. El que la política de asilo se consolidara como una herramienta para el control de flujos se debió en una parte importante al proyecto de integración europeo del cual Francia fue y es protagonista. Esto es lo que se verá en el siguiente capítulo.

### CAPÍTULO 3

#### LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DEL ASILO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO.

*“A medida que avanza la década de 1990, es indudable que Europa está en una encrucijada. ¿Volverá Europa la espalda a aquellos que se ven obligados a trasladarse, o fortalecerá su larga tradición de salvaguardia de los derechos de los oprimidos y los desarraigados?, ¿construirá Europa nuevos muros, sabiendo que los muros no han detenido a quienes huían de la persecución totalitaria en el pasado?”<sup>1</sup>*

*“L’harmonisation est un moyen terme heureux qui, comme en musique, permet à chacun (État) de jouer de son propre instrument dans un orchestre, à partir d’une partition commune (Union européenne).”<sup>2</sup>*

*... it would seem as if, through the European harmonisation process, the asylum procedures have changed their original purpose which was to distinguish and protect persons fleeing persecution or inhuman treatment transforming this into a system for preventing the possibility of the irregular entry of an immigrant in all cases”<sup>3</sup>.*

*“La gestión de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal, debería verse reforzada con la introducción de una serie ininterrumpida de medidas de seguridad que establezca un nexo eficaz entre los trámites de solicitud de visados y los de entrada y salida en los pasos fronterizos exteriores. Tales medidas son también importantes para la prevención y el control de la delincuencia, en especial el terrorismo...”<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Alta Comisionada Sadako Ogata, conferencia “Fortress Europe? Refugees and Migrants: Their Human Rights and Dignity”, Akademie Graz, Austria, 23 de mayo de 1992, cit. en La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, Barcelona, Icaria, 2000, p. 176.

<sup>2</sup> Jean – Yves Carlier, “Le développement d’une politique commune”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004 p. 10.

<sup>3</sup> Cristina Cortazar, “Asylum Procedures”, en ibid., p. 104.

<sup>4</sup> Comunicación del Consejo Europeo, El Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, Diario oficial de la Unión Europea, 2005/C53/ 01.

## **Introducción**

El propósito de este capítulo es presentar el desarrollo de la cooperación entre los países miembros de la Comunidad Europea en torno al asilo para refugiados, desde sus inicios a finales de la década de 1980 hasta la primera fase de la construcción de una política común europea de asilo que culminó en abril de 2004, antes de la última ampliación a 10 nuevos Estados miembros. Será el insumo para el estudio de la política de asilo en Francia en la década de los noventa hasta el día de hoy, que se realizará en el siguiente capítulo.

Esta cooperación, encaminada en un primer tiempo a la coordinación de políticas y posteriormente a su armonización, se explica por dos factores principales presentes a mediados de la década de 1980: el aumento de solicitantes de asilo en los países europeos y el proyecto de eliminación de fronteras internas dentro de la Comunidad por la creación de un mercado interior único. La ausencia de reglas comunes en una Europa sin fronteras agravaría el problema del abuso de la institución del asilo y favorecería que los demandantes de asilo presentaran demandas simultáneas o consecutivas en varios Estados. Este panorama cobraba mayor importancia en un contexto en el que los Estados europeos mantenían oficialmente cerradas sus puertas a la inmigración económica y percibían la inmigración, como un problema, como una amenaza.

Así, el contenido de esta cooperación – la legislación y la política – reflejó la reestructuración de legislaciones y procedimientos administrativos relativos al asilo que se efectuó a nivel nacional; guiada y subordinada a una lógica de regulación y control de flujos migratorios, y no de protección de refugiados.

El aspecto en el que más ha avanzado la armonización es el relativo al control de fronteras (limitación a la admisión de solicitantes de asilo) y el acceso a los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado u otra modalidad de protección

internacional. Los Estados han sido más renuentes para comprometerse en lo relativo a los procedimientos para otorgar los estatutos, así como las condiciones de recepción y acogida; todo lo anterior en detrimento de la protección de refugiados.

## **1. Las causas de la cooperación**

### **1.1. Incremento sustantivo anual de las solicitudes de asilo a finales de la década de 1980**

La crisis del asilo no fue un fenómeno exclusivo de Francia. Para finales de la década de los ochenta, un número creciente de personas de todo el mundo solicitaron asilo en los países europeos, hasta alcanzar un máximo en 1992.<sup>5</sup> En una década, de 1982 a 1992, el número de solicitantes de asilo se multiplicó casi ocho veces.

Los gobiernos de los Estados europeos tuvieron que hacer frente a retos administrativos y económicos por la saturación de los procedimientos de asilo y la asistencia social que debían proporcionar a los solicitantes de asilo; por el retraso del reconocimiento de los refugiados y la dificultad de repatriar a los solicitantes cuya demanda había sido rechazada varios años después de haberla presentado. Además, el diagnóstico compartido por los Estados europeos era que una gran parte de estas demandas eran presentadas por “falsos refugiados” o “refugiados económicos”; por lo que se concluyó que se estaba abusando del procedimiento de asilo.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Entre las causas que se mencionan están los conflictos internos y situaciones de violaciones generalizadas de derechos humanos en África, Asia, América Latina y Medio Oriente; la globalización, con su efecto en la aceleración de los desplazamientos, la reducción de las tarifas de vuelos comerciales, los imaginarios migratorios (recursos mediáticos); el colapso del comunismo en los países de Europa central y oriental, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y el conflicto en los Balcanes. Las políticas migratorias restrictivas de los Estados europeos también habrían contribuido al crecimiento de demandas de asilo de dos maneras: personas que buscaban mejorar sus niveles de vida emplearon el asilo como una alternativa para entrar al territorio europeo y los refugiados tuvieron que recurrir forzosamente al asilo, cuando anteriormente podían entrar al territorio de Estados europeos como trabajadores.

<sup>6</sup> Se reconoce que los demandantes de la época hasta el día de hoy huyeron de su país de origen por motivos mixtos, por razones políticas y económicas; para otros que huían de condiciones de violencia generalizada fue difícil probar un temor bien fundado de persecución, pero como sufrirían de violaciones a sus derechos

Las medidas unilaterales que tomaron los países para enfrentar este “problema” tuvieron como efecto el traslado de la “carga” a otros países vecinos. Se cayó en la cuenta de que el país que proporcionara más ventajas en cuanto a periodos de espera para obtener una respuesta a la demanda, mejores condiciones de acogida y recepción, e incluso instancias de apelación sería el país más atractivo para depositar una demanda. Además se incrementó el fenómeno de presentar demandas simultáneas o consecutivas en diferentes países. Ante este panorama, los Estados no podían aplicar por sí solos una respuesta eficaz y había fuertes incentivos para coordinar y armonizar sus políticas nacionales de asilo.

**Cuadro 1.- Número de demandas de asilo presentadas a los países de la Comunidad Europea por año**

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alemania	107818	49391	37423	19737	35278	73832	99649	57379	103076	121318	193063	256112	438191
Bélgica	2727	2287	2908	2908	3646	5299	7644	5976	5078	8112	12963	15173	17647
Dinamarca	65	123	298	800	4312	8698	9299	2726	4668	4588	5292	4609	13884
España							2280	2477	4516	4077	8647	8138	11708
Francia	19912	19863	22505	22350	21714	28925	26290	27672	34352	61422	54813	47380	28872
Grecia		2240	1194	447	764	1398	4230	6934	8424	3000	6166	2672	1850
Holanda	1350	1594	1214	2015	2603	5644	5865	13460	7486	13900	21208	21615	20346
Irlanda												31	39
Italia	1541	2767	2520	1993	2766	4093	5429	10115			4827	26472	6042
Luxemburgo											114		
Portugal							275	442	326	156	75	255	686
Reino Unido	2352	2425	4223	4296	4171	4389	4266	4256	3998	11640	26205	44840	24605
<b>TOTAL</b>	<b>135765</b>	<b>80690</b>	<b>72285</b>	<b>54546</b>	<b>75254</b>	<b>132278</b>	<b>165227</b>	<b>131437</b>	<b>171924</b>	<b>228213</b>	<b>333373</b>	<b>427297</b>	<b>563870</b>

Fuente: ACNUR, *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980 – 1999*, Population Data Unit, Population and Geographic Data Section, Ginebra, noviembre 2001, pp. 21 y 53. Se consideró sólo a los países miembros en el periodo.

Como se observa en el cuadro, la distribución de estas demandas no fue proporcional.

Alemania concentró más de la mitad, el 64%; Francia el 13% y el Reino Unido el 6%.

---

humanos si eran expulsados se les permitió quedarse por razones humanitarias, pero con un estatuto menor; otros permanecieron ilegalmente.

Alemania, pues, era el país más interesado en que se adoptara una política común para garantizar la solidaridad de los Estados europeos y “repartir la carga”.<sup>7</sup>

## **1.2. El mercado único**

Los estímulos para la cooperación descritos arriba se vieron reforzados por el proyecto de relanzamiento de la integración comunitaria. En 1986, por medio del Acta Única Europea (17 – 28 de febrero de 1986), los miembros de la Comunidad Económica Europea se comprometieron a establecer un mercado interior que implicaba la supresión de las barreras internas para la libre circulación de mercancías, de personas, servicios y de capitales.<sup>8</sup>

La eliminación de los controles al cruce de las fronteras internas suponía la implementación de las denominadas “medidas compensatorias” para garantizar la seguridad y evitar que los terroristas, los contrabandistas, los traficantes de drogas y los inmigrantes ilegales se aprovecharan de la nueva situación. Los controles se trasladarían a la entrada al territorio común, a las fronteras externas de la Comunidad. Por lo tanto era importante armonizar las reglas y condiciones de acceso al territorio y de estancia en él.

Así, el Acta proveyó el contexto para la inclusión de los refugiados en la agenda de la Comunidad, en la medida en que el asilo era una de las vías de entrada al territorio común, y por lo tanto una amenaza potencial a la seguridad interna. La cooperación en el ámbito del asilo se centró pues en la admisión de demandantes de asilo al territorio común, así

---

<sup>7</sup> Sandra Lavenex, The Europeanisation of Refugee Policies: between human rights and internal security, Hampshire, Ashgate, 2001, p. 107.

<sup>8</sup> Artículo 8 A CE “La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de diciembre de 1992.”

“El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.”

El artículo 3, inciso c del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957 que instituyó la Comunidad Económica Europea preveía la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales. Sin embargo esta libertad estaba restringida a los nacionales de Estados miembros. El Acta única no tenía esta restricción de nacionalidad y buscó la supresión de todo control en las fronteras internas. Sin embargo, esta interpretación no fue compartida ni por el Reino Unido ni Irlanda.

como en el acceso a los procedimientos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y otras formas de obtención del asilo.

## **2. El ímpetu por la cooperación.**

En la primera mitad de la década de 1990 los Estados europeos adoptaron un conjunto de instrumentos para aproximar sus políticas de inmigración y asilo. Estos instrumentos incorporaron medidas de “no llegada” que obstaculizaban la entrada al territorio europeo y de “desviación”, para trasladar la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo y de proteger a los refugiados a otros Estados. Destaca que se privilegiaran los foros intergubernamentales para concretar los convenios, sin dar competencias o facultades a los órganos comunitarios, y que la naturaleza de la mayoría de los acuerdos fue no obligatoria. A continuación se presentarán los convenios más importantes de esta fase intergubernamental.

Desde mediados de la década de 1980, la cooperación en el ámbito de políticas migratorias y de asilo se dio en dos procesos intergubernamentales paralelos, que se traslaparon varias veces en temas y composición. Por un lado, el grupo Schengen, originalmente constituido por cinco miembros: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Por otro lado, el Grupo ad hoc sobre inmigración, que agrupó a los representantes de los entonces 12 miembros de la Comunidad Europea. Para 1990 ambos grupos produjeron dos instrumentos que constituirían los pilares y las líneas guía para la construcción de políticas migratorias y de asilo comunes: la Convención de aplicación del acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes y el Convenio de Dublín.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Schengen cubría temas de seguridad interior y libertad de movimiento. Tenía cuatro grupos: policía y seguridad, movimiento de personas; transporte y aduanas y movimiento de mercancías. Dentro del grupo de

Como se verá en el contenido de los instrumentos acordados, los trabajos en ambos grupos estaban muy ligados, ya que la mayoría de los miembros de los grupos de trabajo de Schengen también representaban a sus países en los grupos paralelos del grupo Ad hoc sobre inmigración. Los dos eran instituciones con tres niveles estructurales. En el nivel superior el cuerpo de toma de decisiones lo componían los ministros de justicia o asuntos internos. El contenido de las sesiones era preparado por un grupo de oficiales, normalmente jefes de departamento. El nivel más bajo lo componían oficiales ministeriales o de policía, quienes eran los que realmente elegían y desarrollaban el contenido de la cooperación. Se organizaban por grupos de trabajo compuestos principalmente por representantes del Ministerio del Interior.<sup>10</sup>

## **2.1. El grupo Schengen**

El 14 de junio de 1985 se firmó el Acuerdo Schengen 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.<sup>11</sup> Se considera como el laboratorio de la libre circulación y precursor de la cooperación reforzada. Un número limitado de Estados miembros ponía en práctica el objetivo comunitario de la supresión de los obstáculos a la libre circulación (controles) en las

---

movimiento de personas se encontraban los subgrupos de asilo, visas, migración (admisión y expulsión) y fronteras externas. Puede decirse que el grupo Ad hoc constituía sólo un elemento de los que conformaban Schengen: movimiento de personas. Sus grupos eran similares: fronteras externas, visas, intercambio de información, documentos falsos, admisiones, deportación, asilo.

<sup>10</sup> Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 89.

<sup>11</sup> El Acuerdo Schengen fue firmado por los ministros del transporte y de asuntos exteriores de los Estados parte, con la excepción de Alemania, representado por el ministro del interior. Entró en vigor el 2 de marzo de 1986. Como se consideró una declaración de intención no se sometió a proceso de ratificación de los parlamentos nacionales (Daphné Bouteillet – Paquet , L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe Centrale, París, L'Hartmann, 2001, p. 142)

fronteras comunes para personas, mercancías y servicios, fuera del cuadro institucional de la Comunidad.<sup>12</sup>

El punto medular del acuerdo fue la reducción de las medidas de control en las fronteras internas y fue mínimo el contenido relativo a los nacionales de terceros países, como la necesidad de armonizar la política de visas.<sup>13</sup> De acuerdo con Sandra Lavenex fue sólo a iniciativa del ministro del interior alemán que se incluyó un anexo que vinculaba la abolición de controles en fronteras internas a la necesidad de medidas compensatorias para garantizar la seguridad interna (amenazada por el crimen organizado, el terrorismo, la inmigración ilegal y demandantes de asilo). Este anexo permitió o favoreció un proceso dinámico de cooperación entre ministros del interior de países Schengen que explicaría el contenido del Convenio de aplicación de este acuerdo. Así, a pesar de que originalmente el contenido de Schengen era sobre todo de transporte, poco a poco se fueron posesionando de él los ministros del interior.<sup>14</sup>

El acuerdo de Schengen fue completado por el Convenio de Aplicación Schengen del 19 de junio de 1990.<sup>15</sup> En este instrumento la mención a la libre circulación fue mínima y se

---

<sup>12</sup> El antecedente es el acuerdo de Sarrebruck del 13 de julio de 1984 entre Alemania y Francia, por medio del cual el canciller Helmut Kohl y el presidente François Mitterrand acordaron la abolición progresiva de los controles en la frontera franco alemana. En la primavera de 1984, en Francia, se registraron huelgas de oficiales de aduanas y transportistas que se quejaban de las largas filas para atravesar las fronteras (Bouteillet – Paquet, *ibid.*, p. 137 y Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 88). El objetivo del acuerdo fue aligerar el control de los nacionales de los Estados parte mediante la colocación de un “disco verde” en el parabrisas que significaba que estaban en regla respecto al control de personas y bienes. Se mantuvo un control aleatorio. Wencelas De Lobkowicz señala que Sarrebruck marcó el inicio de la dinámica intergubernamental en el tema de la seguridad interior ya que en menos de seis semanas se concluyó un acuerdo que retomó muchas ideas que no pudieron acordarse en el Consejo (*L’Europe et la sécurité intérieure*, París, La documentation française, 2002, p. 24).

<sup>13</sup> La armonización de disposiciones que conciernen a inmigrante ilegales y la armonización de algunos aspectos de las leyes de extranjeros respecto a nacionales de terceros países se contemplaría sólo si era necesario. No se mencionó para nada a los demandantes de asilo, ni a los refugiados.

<sup>14</sup> Esto sucedió en detrimento de la influencia de otros ministerios como los de asuntos exteriores y de trabajo que tradicionalmente trataban también asuntos de inmigración (Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 88).

<sup>15</sup> Ver abajo. Italia se adhirió a la Convención el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal el 25 de junio de 1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992 y Austria en abril de 1995. Dinamarca, Finlandia y Suecia firmaron el instrumento de adhesión el 19 de diciembre de 1996 (Agnès Hurwitz, “The 1990 Dublin

enfaticó en las medidas de acompañamiento y en el control de las fronteras externas. El objetivo era garantizar la seguridad interna y el orden público. Para ello se previó la adopción de un conjunto de reglas comunes.<sup>16</sup>

Este Convenio ya aludió a los problemas relativos a la entrada de refugiados en el territorio comunitario. En el capítulo VII se establecieron las disposiciones para determinar el Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo, contenido prácticamente idéntico al del Convenio de Dublín, que se estudiará abajo.<sup>17</sup> Lo que se destacará sobre la Convención de Schengen es que preveía que los Estados introdujeran en sus legislaciones la imposición de sanciones contra compañías de transporte aéreo o marítimo que trasladaran desde un tercer Estado a un Estado miembro a un extranjero que

---

Convention: A Comprehensive Assessment”, *International Journal of Refugee Law*, 1999, 11 p. 647). Esto fue posible por medio de la firma el mismo día de un acuerdo con Islandia y Noruega asociando a estos países a los acuerdos Schengen con el fin de mantener la Unión nórdica de pasaportes instaurada por el acuerdo de Copenhague el 12 de julio de 1957 (Wenceslas De Lobkowicz, *op.cit.*, p. 27).

Entró en vigor el 26 de marzo de 1995 entre Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Portugal y Holanda. Italia y Austria comenzaron a aplicarla hasta 1997 porque no cubrían los requisitos en materia de protección de datos y de controles en las fronteras exteriores. En Grecia entró en vigor en 2000, en Dinamarca, Suecia y Finlandia en 2001, una vez que se cumplieron con las medidas requeridas.

<sup>16</sup> Esto incluyó la creación de un régimen común de visas: condiciones y criterios comunes para otorgar la visa a nacionales de terceros países y la instauración de una visa uniforme de corta duración válida para todos los Estados parte (Artículo 9).

Se inauguró una estructura piramidal compuesta por un Comité de ministros y de secretarios de Estado de países miembros. Fue un órgano de tipo político que se reunía regularmente para impulsar y definir por unanimidad las grandes líneas de negociación o cooperación. Bajo la autoridad de este comité se encontraba el Grupo central de negociación, un órgano de coordinación entre los trabajos de los expertos de los grupos de trabajo y las decisiones políticas tomadas a nivel ministerial. El Grupo contaba con un Secretariado permanente. Desde 1988 se permitió a la Comisión participar como observador en las reuniones de estos dos órganos (Comité y Grupo). Al Grupo le seguía un comité ejecutivo que tiene como misión vigilar la correcta aplicación de la convención. Eran cinco grupos de trabajo compuestos por representantes de la administración de las partes los que preparaban las decisiones: 1) policía y seguridad; 2) circulación transfronteriza; 3) transporte; 4) ambiente y aduanas; 5) sistema de información Schengen. Cada uno de estos grupos estaba a su vez compuesto por un cúmulo de subgrupos de expertos, de técnicos. El grupo de trabajo II contenía al subgrupo de asilo. Se criticó la falta de transparencia de los trabajos realizados dentro del grupo Schengen porque no estuvieron sujetos a control parlamentario o jurisdiccional.

<sup>17</sup> Sandra Lavenex señala que el borrador de lo que sería la Convención de aplicación de Schengen, ya estaba listo en septiembre de 1988, y se tomó casi íntegramente para la Convención de Dublín que se firmó el 15 de junio de 1990 (*op.cit.*, p. 91).

no tuviera los documentos necesarios de viaje y responsabilizaba a la compañía para trasladarlo a un país en el que se garantizara la admisión de dicho extranjero.<sup>18</sup>

Esta disposición orientada a combatir la inmigración ilegal afectó indiscriminadamente a refugiados e inmigrantes económicos. De acuerdo con ACNUR, requerir a un refugiado obtener documentación apropiada para viajar antes de huir de su país ignora las circunstancias que originan la necesidad de protección internacional.<sup>19</sup> De esta manera esta medida restringió la llegada de los demandantes de asilo y refugiados a un país en el cual solicitar protección, y probablemente contribuyó a desviar el flujo hacia otros Estados.

Esta medida también fue criticada porque suponía delegar en actores privados tareas de control de acceso al territorio. Imponía a las compañías de transporte tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero transportado por vía aérea o marítima tuviera en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio de las partes contratantes. Esto significa incluso una verificación de la validez y autenticidad de los documentos, tareas para las que los empleados de compañías de

---

<sup>18</sup> Artículo 26, párrafo 2. Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a 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 respetando su derecho constitucional, las Partes contratantes se comprometen a establecer sanciones contra los transportistas que, por vía aérea o marítima, transporten, desde un tercer Estado hasta el territorio de las Partes contratantes, a extranjeros que no estén en posesión de los documentos de viaje exigidos.

Párrafo 1 a) Si se negara la entrada en el territorio de una Parte contratante a un extranjero, el transportista que lo hubiere llevado a la frontera exterior por vía aérea, marítima o terrestre estará obligado a hacerse cargo de él inmediatamente. A petición de las autoridades de vigilancia de fronteras, deberá llevar al extranjero al tercer Estado que hubiere expedido el documento de viaje con que hubiere viajado o a cualquier otro tercer Estado donde se garantice su admisión.

b) El transportista estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero transportado por vía aérea o marítima tenga en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio de las Partes contratantes.

<sup>19</sup> Es común que las personas que huyen de la persecución en su país de origen tengan dificultades para tener un pasaporte nacional vigente o cumplir con los requisitos para la obtención de visa: el mismo pasaporte, comprobantes de medios económicos para cubrir la estancia en el exterior y el viaje de regreso (ACNUR, "Towards a Common European Asylum System", en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), *op.cit.*, pp. 256 – 258.

transporte no estaban, ni están, capacitados. Para evitar el riesgo de ser penalizados, han optado por negar el embarque a todos aquellos que no tengan los documentos necesarios, aun si el propósito del pasajero es buscar asilo.<sup>20</sup>

## **2.2. El grupo ad hoc inmigración.**

El grupo ad hoc de inmigración tuvo su origen en el proyecto de cooperación policial entre ministros del interior y de justicia, denominado TREVI.<sup>21</sup> Se creó en octubre de 1986 para concentrarse en los asuntos relativos a la eliminación del control de personas en las fronteras. Un tema central fue examinar las medidas que debían tomarse para poner fin al abuso de los sistemas de asilo, para lo cual una de sus primeras tareas fue realizar un inventario de las prácticas nacionales relativas a la política de asilo, así como de legislaciones relativas a la entrada y estancia de los ciudadanos de terceros estados. Esto permitió identificar los aspectos en torno a los cuales debían concertar sus políticas. Éstos fueron abordados por el Convenio de Dublín de 1990 y las Resoluciones de Londres de 1992.

---

<sup>20</sup> El Convenio de aplicación Schengen recuperó una práctica ya desarrollada por los Estados parte. Las primeras sanciones a transportistas aparecen en las legislaciones nacionales desde 1986 en Dinamarca y 1987 en el Reino Unido y Alemania (Roger Zetter, et. al., An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990 – 2000, Home Office Research Study 259, junio 2003, parte 1, p. 24) Están previstas por la Convención de Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944. Sin embargo, Daphné Bouteillet - Paquet señala que en esta Convención la imposición de sanciones se restringe a los casos en los que es claro que el transportista fue negligente y no tomó las precauciones necesarias para que los pasajeros tuvieran los documentos requeridos para su entrada al Estado destino. No se les podía sancionar nada más por llevar pasajeros que no eran admitidos al territorio (norma 3.37.1 anexo 9) op.cit., pp. 214 – 215.

<sup>21</sup> Se fundó en el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1976. Estaba constituido exclusivamente por miembros de la Comunidad que se reunían de manera esporádica e informal. El tema de interés inicial era el combate al terrorismo y el intercambio de información sobre la amenaza terrorista a la que cada Estado se enfrentaba. Para mediados de los ochenta se habían añadido el narcotráfico, el crimen organizado, la cooperación policial, la cooperación judicial y la inmigración.

### **2.2.1. El Convenio de Dublín: un solo Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo**<sup>22</sup>

El Convenio de Dublín, firmado por once Estados miembros en junio de 1990 y por Dinamarca un año después, estableció un sistema de determinación del Estado responsable para examinar las solicitudes de asilo presentadas en un Estado miembro. Su objetivo era evitar el fenómeno de refugiados en órbita —demandantes de asilo que van de un país en otro en busca de un país que examine su demanda y le dé protección, pues ningún país está dispuesto a asumir la responsabilidad— y combatir el fenómeno de “compra de asilo” (*asylum shopping*) —por el que los solicitantes de asilo presentan múltiples demandas en diferentes Estados miembros (simultánea o consecutivamente) en busca del mejor país. Este último fenómeno se favorecía si había mayor libertad de movimiento por la eliminación de las fronteras internas.<sup>23</sup> Así, Ulrike Brandl señala que esta Convención es una medida de acompañamiento a la abolición de los controles en las fronteras internas que permitiría a los demandantes moverse de un Estado miembro a otro.<sup>24</sup>

El Convenio de Dublín estableció criterios para determinar al Estado responsable. Estos criterios que pretendían ser objetivos están basados, por un lado, en el principio de reagrupación familiar y en el denominado principio de autorización. Como se verá, estos criterios no consideran la intención del demandante de asilo y limitan la elección del país

---

<sup>22</sup> Como ya se señaló arriba las disposiciones relativas a un Estado responsable ya estaban previstas en el capítulo 7 del título 2 de la Convención de aplicación del acuerdo de Schengen. Por el artículo 142 del Convenio de aplicación del acuerdo Schengen, completado por el protocolo del 26 de abril de 1994, el capítulo VII de la Convención de aplicación Schengen fue abrogado y reemplazado por las disposiciones del Convenio de Dublín después de que éste entró en vigor el 1 de septiembre de 1997 en los doce estados miembros. Para Austria y Suecia entró en vigor el 1 de octubre y para Finlandia el 1 de enero de 1998 (Wenceslas de Lobkowicz, *op.cit.*, p. 31, Ulrike Brandl, “Distribution of Asylum Seekers in Europe ? Dublin II Regulation Determining the Responsibility for Examining and Asylum Application”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker, *dirs.*, *op.cit.*, p. 34).

<sup>23</sup> Ulrike Brandl denomina a esto el principio de una sola oportunidad (*one chance only principle*). “Asylum seekers and rejected asylum seekers should not have the possibility to apply consecutively or simultaneously in another Member State, as described to be asylum shopping or asylum tourism” (*ibid.*, p. 35).

<sup>24</sup> *Loc.cit.*

de acogida por parte del refugiado. Los Estados se comprometían a enviar a los demandantes de asilo al Estado responsable de examinar sus solicitudes y el Estado responsable se comprometía a recibirlos y examinar sus demandas.<sup>25</sup>

Respecto al primero, si un miembro de la familia del demandante de asilo ya fue reconocido como refugiado (según la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York) en un Estado miembro y era un residente legal en ese país, ese Estado miembro era responsable de examinar su solicitud, siempre que los interesados estuvieran de acuerdo. Este miembro de la familia podía ser el esposo, un hijo menor de 18 años, soltero; un padre o madre si el demandante era un menor no casado.<sup>26</sup>

El principio de autorización se refiere a que en la medida en que un Estado miembro haya consentido (expresa o tácitamente) la llegada del refugiado a su territorio, más responsabilidad tiene para examinar su demanda.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Una vez que se estableció la responsabilidad de un Estado miembro, procede la transferencia del demandante de asilo. El Estado miembro en el que se encuentra el demandante de asilo debía solicitar al Estado responsable que se hiciera cargo del demandante en un plazo no mayor a seis meses a partir de la fecha en que se presentó la demanda. La petición debía contener indicaciones que permitieron a las autoridades del otro Estado determinar si era responsable. Se debía pronunciar sobre esta petición en un plazo de tres meses, de lo contrario se consideraba que había aceptado la petición. La transferencia debía tener lugar en menos de un mes después de que se hubiera recibido la aceptación de que se haría cargo, o un mes después de que concluyera el proceso iniciado por el extranjero para oponerse a la decisión de transferencia (Art. 11). El Estado responsable también tenía que readmitir al demandante cuya solicitud estuviera en proceso de examen y se encontrara en otro Estado irregularmente; al solicitante que hubiera retirado su demanda y presentado una nueva en otro Estado miembro; al extranjero cuya demanda hubiera sido rechazada y se encontrara ilegalmente en otro Estado (artículo 10 CD). En estos últimos casos el Estado responsable debía responder a la petición 8 días después de que se le hubiera referido el caso y readmitir al demandante a más tardar en un mes, si reconocía su responsabilidad (artículo 13)

<sup>26</sup> Entre las críticas que se hicieron a esta disposición están que el familiar ya debía estar reconocido como refugiado, no bastaba con que estuviera en trámites. No decía nada respecto a si había un familiar que residiera legalmente en un Estado miembro, pero no tuviera el estatuto de refugiado. No obstante se previó una excepción en el artículo 9, el cual contemplaba que aun cuando no fuera el responsable en virtud de los criterios definidos en el Convenio, cualquier Estado miembro podría examinar una solicitud de asilo por razones humanitarias basadas, en particular, en motivos familiares o culturales, a instancia de otro Estado miembro y siempre que el solicitante de asilo consintiera en ello.

<sup>27</sup> Daphné Bouteillet - Paquet, *op.cit.*, p. 211 y Agnès Hurwitz, *art.cit.*, p. 648. Si no se puede identificar un Estado responsable con base en los criterios previstos, el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud de asilo será responsable de examinarla.

La responsabilidad recae en primer lugar en el Estado que hubiera permitido la entrada al territorio. Esto puede ser porque el Estado hubiera otorgado un permiso de residencia o una visa al demandante de asilo.<sup>28</sup> En caso de que contara con más de uno de estos documentos, es decir, que más de un Estado hubiera otorgado estos documentos y éstos estuvieran vigentes la responsabilidad recaería en el Estado que hubiera expedido el permiso de residencia/visa de mayor duración; y si los periodos eran los mismos, el que tuviera la fecha de expiración más tardía.<sup>29</sup> También se consideran los casos en los que estos documentos ya expiraron.<sup>30</sup>

De acuerdo con Daphne Bouteillet – Paquet estas disposiciones basadas en el principio de autorización tuvieron un efecto en la política de otorgamiento de visa de los Estados. Los Estados redujeron el número de visas que otorgan, además de que se impuso visa a los nacionales de un número importante de países a los que se identificó como productores de

---

<sup>28</sup> “En caso de que el demandante posea una visa de tránsito y presente su solicitud en otro Estado miembro en el que no está sujeto a la obligación de visado, este último Estado será responsable del examen de la solicitud de asilo” (artículo 5.2.b). Y “si el demandante presenta su solicitud en el Estado que le expidió la visa de tránsito y éste había recibido confirmación por escrito de las autoridades diplomáticas o consulares del Estado miembro de destino de que el extranjero exento de obligación de visado cumplía los requisitos de entrada en dicho Estado, el Estado destino será el responsable” (artículo 5.2.c).

<sup>29</sup> En el caso de la visa se precisó: “si son del mismo tipo, es responsable el Estado que haya emitido la que tenga la fecha de expiración más amplia. Si son de distinto tipo, la visa que tenga el periodo más largo de validez, y si los periodos son idénticos, la visa con la fecha de expiración más tardía” (artículo 5.3).

<sup>30</sup> Artículo 5.4. “Si el solicitante de asilo sólo es titular de uno o de varios permisos de residencia caducados desde hace menos de dos años o de uno o de varios visados caducados desde hace menos de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada en el territorio de un Estado miembro, se considerarán las mismas disposiciones ya descritas, es decir, como si estuvieran vigentes mientras el extranjero no haya abandonado el territorio de los Estados miembros”.

“Cuando el solicitante de asilo sea titular de uno o más documentos de residencia caducados desde hace más de dos años o de uno o varios visados caducados desde hace más de seis meses, que efectivamente le hayan permitido la entrada al territorio de un Estado miembro, mientras el extranjero no haya abandonado el territorio común, será responsable el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud.”

refugiados. Algunos países, por ejemplo, durante el conflicto en la ex – Yugoslavia reintrodujeron la obligación de visa especialmente para los bosnios.<sup>31</sup>

El principio de autorización también puede operar de manera involuntaria. Un Estado era responsable si podía probar que un demandante de asilo había cruzado irregularmente su frontera por tierra, mar o aire, proveniente de un Estado no miembro. No obstante, este Estado dejaba de ser responsable si se probaba que el demandante había estado viviendo en el Estado miembro en que se había presentado la demanda de asilo por lo menos seis meses antes de haber presentado la demanda (artículo 6).

### **2.2.2. Breves comentarios sobre el Convenio de Dublín**

El Convenio de Dublín no impuso ninguna obligación adicional a los Estados. El establecimiento de la responsabilidad era una segunda alternativa. Como se verá abajo, el Convenio de Dublín entraba en aplicación sólo cuando un demandante de asilo no podía ser enviado a un tercer país.<sup>32</sup> De esta manera, como señala Hurwitz, si se quería atacar el problema de refugiados en órbita su efecto se restringió a los países miembros.<sup>33</sup>

Ninguna disposición de Dublín precisó que la decisión del Estado responsable tendría efectos extraterritoriales, es decir que una decisión negativa excluía al demandante de demandar asilo en otro país y de que le reconociera como refugiado sólo porque otro

---

<sup>31</sup> En el Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación a países productores de refugiados se coloca en la lista cuyos nacionales requieren visa a Afganistán, Argelia, Irán, Irak, Ruanda, Turquía, Zimbabwe, entre otros.

<sup>32</sup> El artículo 3, apartado 5 de la Convención de Dublín autorizaba a los Estados parte a enviar al solicitante a un tercer país, de acuerdo con sus regulaciones nacionales: “Todo Estado miembro conservará la posibilidad, en aplicación de su derecho nacional, de enviar a un Estado tercero a un solicitante de asilo, respetando las disposiciones de la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York”.

<sup>33</sup> “In other words, if the Dublin Convention puts and end to refugees in orbit in the European Union, Member States still contribute to this phenomenon in the rest of the world” (art.cit., p. 650).

Estado lo había rechazado. No obstante se considera que ésa es la lógica del sistema.<sup>34</sup>

Toda demanda rechazada anteriormente en un Estado miembro era considerada como manifiestamente infundada y rechazada al término de un procedimiento acelerado.<sup>35</sup>

### **2.2.3. Las resoluciones de Londres 1992**

El Convenio de Dublín encaminaba a la cooperación en el ámbito del asilo orientada a la armonización de las políticas de asilo de los Estados miembros: la regla de responsabilidad exclusiva requería un cierto grado de semejanza en los criterios de determinación del estatuto, confianza mutua en los procedimientos de asilo de todos los países miembros y un nivel de protección equivalente.

Esto porque había que asegurarse que el demandante tuviera las mismas posibilidades de reconocimiento y que recibiera un tratamiento idéntico, sin importar el lugar en el que presentara su demanda. Sin embargo, la prioridad de la cooperación no fue tanto en el aspecto positivo o sustantivo de la ley de asilo como sería el uniformar criterios de interpretación de la Convención de Ginebra, o las garantías durante el procedimiento de reconocimiento del estatus; el énfasis se puso en medidas para desembarazarse de la “carga” y limitar el acceso al procedimiento de asilo. A continuación se describirá el contenido de las Resoluciones y la Conclusión de Londres de 1992.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Daphné Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p. 205. Agnès Hurwitz, por ejemplo, asevera “If an asylum seeker has already had his or her claim dismissed in another Member State, the other Member States can immediately reject the claim” (art.cit., p. 648).

<sup>35</sup> Ver nota 38.

<sup>36</sup> Se tomaron en una reunión en Londres el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 1992. Se adoptaron formalmente en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992.

La Resolución sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas<sup>37</sup> contempló que los Estados miembros aplicaran procedimientos acelerados a las solicitudes manifiestamente infundadas.<sup>38</sup> Se considera que una solicitud manifiestamente infundada era aquella que no cumplía ninguno de los criterios sustantivos de la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York por dos razones principales: 1) no se sustancia el alegato del temor a la persecución y 2) la demanda se basa en un fraude deliberado o es un abuso a los procedimientos del asilo.<sup>39</sup>

También se podían someter a procedimientos acelerados 1) las solicitudes en las que la persecución está claramente limitada a un área geográfica específica, por lo que la protección efectiva para ese individuo está disponible y accesible en otra parte de su propio

---

<sup>37</sup> De acuerdo con Daphne Bouteillet - Paquet desde principios de los ochenta apareció la noción de demanda manifiestamente infundada en las legislaciones de países europeos para destrabar las instancias de reconocimiento del estatuto de refugiado, saturadas por demandas que no tenían nada que ver con la Convención de Ginebra. El Comité Ejecutivo del ACNUR también había usado esa expresión en 1983 para referirse a demandas claramente abusivas o fraudulentas o no relacionadas a los criterios de Ginebra. No ameritaban un examen profundo en cada etapa del procedimiento, por lo que podían tratarse con celeridad (op.cit., p. 222).

<sup>38</sup> Un procedimiento acelerado consiste en tomar una primera decisión de si se otorga o no el estatuto de refugiado, a más tardar un mes. Se contempla simplificar los procedimientos de revisión o apelación para también poder completarlos tan pronto como sea posible (párrafo 2).

<sup>39</sup> Párrafo 1. De acuerdo con el párrafo 6, se considera que no se sustancia el temor a la persecución cuando a) los fundamentos de la solicitud están fuera del alcance de la Convención de Ginebra. El solicitante no invoca su temor a la persecución por su pertenencia a una raza, una religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, sino razones como la búsqueda de un trabajo o mejores condiciones de vida; b) el solicitante no proporciona indicaciones de que será expuesto al temor de la persecución o su historia no contiene detalles circunstanciales o personales y c) la solicitud carece de credibilidad: su historia es inconsistente, contradictoria o fundamentalmente improbable.

El párrafo 9 especifica que el fraude deliberado y el abuso de los procedimientos de asilo ocurren sin una explicación razonable: a) la solicitud se basa en una identidad falsa o en documentos falsificados que el demandante sostuvo que eran genuinos cuando se le preguntó sobre ellos; b) realizó falsas representaciones sobre su solicitud oralmente o por escrito; c) cuando de mala fe destruyó, dañó o se deshizo de un pasaporte documento o boleto relevante para su demanda, haya sido para establecer una identidad falsa o dificultar el examen de su demanda; d) ocultó deliberadamente que ya había presentado una demanda en uno o más países, en especial si se utilizaron identidades falsas; habiendo tenido anteriormente una oportunidad para presentar una demanda, lo hizo para prevenir un medida de expulsión inminente, f) fracasó en cumplir con obligaciones sustantivas que imponen las reglas nacionales relativas al procedimiento de asilo; g) presentó una solicitud en uno de los Estados miembros cuando su demanda ya había sido rechazada por otro país. El examen tuvo garantías de procedimiento y fue de acuerdo con la Convención de Ginebra.

Este último punto es criticable porque los países no tienen un nivel de protección equivalente. El ser parte de la Convención de Ginebra no garantiza que el Estado tenga estructuras adecuadas para determinar la calidad de refugiado, o que el demandante no sea rechazado por un país miembro que lo sometió a procedimientos acelerados (Daphné Bouteillet - Paquet, op.cit., p. 226).

país a la que sería razonable esperar que se dirija.<sup>40</sup> 2) Las demandas de individuos que provengan de un país que el Estado miembro decida que en términos generales no hay ningún riesgo serio de persecución.<sup>41</sup>

Una crítica a esta resolución es que los criterios eran poco precisos, por lo que las autoridades correspondientes tenían un margen de acción o de interpretación amplio. Por ejemplo, para la noción de querer un mejor nivel de vida o por razones serias de seguridad pública.<sup>42</sup> Además, en ocasiones el demandante puede no tener la suficiente confianza para exponer claramente su caso, sus opiniones y sentimientos. Probablemente necesitaba una investigación más profunda, pero se puede considerar en un primer momento que la demanda es manifiestamente infundadas.<sup>43</sup>

La Resolución sobre un enfoque armónico a las cuestiones que conciernen a terceros países de acogida partió del artículo 3, apartado 5 del Convenio de Dublín.<sup>44</sup> El objetivo era armonizar los criterios y requisitos para establecer si un país es un tercer país anfitrión o no. Cada Estado miembro debía valorarlo para cada caso individual: 1) ese país debía respetar

---

<sup>40</sup> Los Estados se consultarán entre sí tomando en cuenta la información recibida por ACNUR para evaluar las situaciones que permitan la aplicación de este párrafo (Párrafo 7). ACNUR ha precisado que no puede utilizarse este concepto a menos que la zona de seguridad sea realmente estable y si los refugiados tienen acceso efectivo a esta zona (Daphné Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p. 225).

<sup>41</sup> Decidir de acuerdo con las conclusiones de los ministros de inmigración del 1 de diciembre de 1992.

<sup>42</sup> En el párrafo 11 de este instrumento se señala que la Resolución no se interpone o afecta las provisiones de los Estados miembros para considerar bajo procedimientos acelerados otros casos que requieran solución urgente, como si el demandante cometió una ofensa seria en el territorio de los Estados miembros; o cae dentro de las situaciones mencionadas en el artículo 1 F de la Convención de Ginebra de 1951 o por razones serias de seguridad pública.

<sup>43</sup> ACNUR considera que dadas las consecuencias de considerar a una demanda manifiestamente infundada es necesario que haya garantías procedimentales, entre ellas: que la autoridad encargada de determinar que se trata de una solicitud manifiestamente infundada sea la misma que determina el estatuto de refugiado; que el solicitante tenga una entrevista personal completa con un oficial de la autoridad competente y tenga acceso a un procedimiento de revisión con efecto suspensivo (“Towards a Common European Asylum System”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker, *dirs.*, *op.cit.*, p. 264).

<sup>44</sup> Artículo 3, apartado 5: “Todo Estado miembro conservará la posibilidad, en aplicación de su derecho nacional, de enviar a un Estado tercero a un solicitante de asilo, respetando las disposiciones de la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York.”

el artículo 33 de la Convención de Ginebra, es decir, el principio de no devolución; la vida y libertad del demandante no debían estar en peligro; no debía estar expuesto a tortura, tratamiento inhumano o degradante. 2) Al solicitante ya se le había otorgado protección en un tercer país o había tenido una oportunidad, en la frontera o dentro del territorio del tercer país, de ponerse en contacto con las autoridades de ese país para solicitar protección antes de llegar al Estado miembro en el que ahora solicitaba; hay clara evidencia de su admisibilidad a un tercer país. Si dos o más países cumplían estas condiciones, el Estado miembro podía expulsar al demandante a cualquiera de ellos. Los Estados miembros debían tomar en cuenta información disponible por ACNUR sobre la práctica de estos Estados antes de enviar a los demandantes ahí.

También se estableció el procedimiento (el orden) para aplicar el concepto del tercer país. Para cada solicitud de asilo se debía identificar si había un tercer país anfitrión. De ser así, no se examinaba la demanda y se enviaba al demandante a ese país. En caso contrario, se aplica el Convenio de Dublín: se buscaba al Estado responsable de la Comunidad. No obstante, un Estado mantenía el derecho, por razones humanitarias, de no remover al demandante a un tercer país, pero era sujeto a procedimientos acelerados.<sup>45</sup> De esta manera un Estado miembro sólo era responsable para examinar una demanda si el solicitante no había atravesado aunque sea sólo transitado —por un tercer Estado o cuando no existía ningún otro Estado seguro al que pudiera enviarse a una persona.<sup>46</sup>

ACNUR se ha pronunciado en contra de la noción de tercer país seguro tal como la han aplicado los Estados europeos y su falta de sustento en el derecho internacional de

---

<sup>45</sup> Un Estado miembro no puede declinar su responsabilidad para examinar una demanda por el argumento de que el Estado que quiere enviarlo al Estado responsable debió enviarlo a un tercer país. Eso sí, el Estado responsable mantendrá el derecho de acuerdo con sus leyes nacionales de enviar al solicitante a un tercer país (Párrafos 1 y 2).

<sup>46</sup> Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 113.

refugiados. La atribución de responsabilidad a otro Estado para determinar el estatuto de refugiado y proveer protección efectiva sólo sería válida si el demandante de asilo ya encontró protección en un país y lo abandonó para buscar una solución más durable;<sup>47</sup> la persona tiene lazos significativos con un país como para suponer razonablemente que podría solicitar asilo y obtener el asilo ahí; y no por la disponibilidad hipotética o teórica de protección que podía o debió haberse buscado en el Estado por el que transitó o tuvo una presencia temporal.

Los Estados miembros dependieron del cumplimiento de las obligaciones de otros Estados, en particular los de Europa central y oriental, para declinar sus propias responsabilidades. Se utilizaron los acuerdos de readmisión firmados con estos países para la devolución de inmigrantes ilegales, originalmente sólo de sus nacionales, para asegurar el consentimiento de estos países para admitir a un demandante de asilo rechazado.

En su mayoría estos acuerdos de readmisión no distinguieron entre inmigrantes irregulares y personas que requerían protección, es decir, no preveían garantías especiales para los demandantes de asilo. No contenían ninguna obligación relativa a examinar la demanda del demandante de asilo para el país que readmitía.

Además se fomentó el fenómeno de “refugiados en órbita” mediante deportaciones en cadena, pues a su vez los “terceros países seguros” aplicaron en sus legislaciones nacionales y prácticas administrativas la noción de “terceros países seguros”.<sup>48</sup> No se

---

<sup>47</sup> Concepto de primer país de asilo. El país ya asumió responsabilidad para la protección del refugiado. El acceso a un procedimiento de determinación de estatus de refugiado puede negársele a una persona que ya fue formalmente reconocida como refugiado o ya se le otorgó asilo en un país, considerando que todavía goza de protección efectiva. No debe negársele si se le otorgó otro tipo de protección que no es la Convención de Ginebra (ACNUR, “Towards a Common European Asylum System”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker, dirs., *op.cit.*, p. 268).

<sup>48</sup> ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, *op.cit.*, p. 178; ACNUR, “Towards a Common European Asylum System”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker, dirs., *op.cit.*, pp. 280 – 282.

descarta que haya habido situaciones en las que el solicitante de asilo haya terminado en el país de origen.

Por último, las Conclusiones sobre países en los que generalmente no hay riesgo serio de persecución establecieron los elementos mínimos que debían considerarse para decidir que a un país se aplicara el concepto de “no riesgo serio de persecución”. Un país seguro era aquel en el que se podía mostrar claramente, de una manera objetiva y verificable, que normalmente no generaba refugiados o que las circunstancias que en el pasado pudieron haber justificado recurrir a la Convención de Ginebra de 1951 habían dejado de existir.<sup>49</sup>

Los elementos para evaluar el riesgo de persecución en un país particular eran: a) números anteriores de refugiados y tasas de reconocimientos del país en cuestión;<sup>50</sup> b) el respeto de derechos humanos; c) instituciones democráticas, en particular la disponibilidad y efectividad de cauces legales para la protección y compensación; d) estabilidad - la posibilidad de cambios dramáticos en el futuro cercano.<sup>51</sup>

La noción del país de origen seguro es criticada porque orienta hacia una aplicación colectiva de las normas de la Convención de Ginebra, en lugar de individual — característica esencial de la Convención. Además se discrimina en función al país de origen, prohibido por el Artículo 3 de esta misma Convención.<sup>52</sup> De esta manera se elimina en una fase temprana del procedimiento a los nacionales de los países que no presentan *a priori* un riesgo de persecución.

---

<sup>49</sup> Párrafo 1. En el párrafo 3 se estipula que no puede negarse automáticamente la demanda de asilo de nacionales de países considerado seguros, ni excluirseles de procedimientos individuales de determinación de su estatuto.

<sup>50</sup> Antecedentes de bajas tasas de reconocimiento para los demandantes de asilo de ese país en años recientes.

<sup>51</sup> Esta evaluación se debe basar en un amplio rango de fuentes de información, consejos y reportes de misiones diplomáticas, organizaciones internacionales y no gubernamentales y reportes de prensa.

<sup>52</sup> “Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.”

Si bien en la Resolución no se contempló un rechazo automático de los nacionales de estos países “seguros” del beneficio del asilo, sí se consideraron procedimientos acelerados, sin posibilidad de recurso de apelación suspensivo.<sup>53</sup> Además cada país elaboró su lista lo que demuestra que el criterio de “riesgo serio de persecuciones” no fue lo suficientemente objetivo para permitir una armonización de la noción de país seguro.

### **3.- Segunda fase de la cooperación. Decae el ímpetu por la cooperación**

La institucionalización de la cooperación intergubernamental llevada a cabo por el Tratado de Maastricht que creó la Unión Europea no tuvo ninguna consecuencia en el avance del proceso de armonización de los Estados miembros. En 1992 se llegó al límite de lo que los Estados miembros estaban dispuestos a concertar en materia de asilo.

#### **3.1. La Unión Europea: la institucionalización de la cooperación intergubernamental**

Justicia y asuntos internos fue uno de los dos ámbitos de cooperación que se introdujeron con la creación de la Unión Europea.<sup>54</sup> Ocupó el tercer pilar de la estructura de templo que simbolizaba que dentro de un marco institucional único coexistían órdenes jurídicos distintos.<sup>55</sup>

Es dentro del tercer pilar en el que se ubicó la política de asilo, como “asunto de interés común”, junto con el cruce de personas por las fronteras exteriores, la inmigración (entrada, circulación, estancia, lucha contra la inmigración ilegal); la lucha contra las drogas y el fraude, la cooperación judicial en asuntos civiles y penales; cooperación aduanera y cooperación policial en la lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas y otras formas de

---

<sup>53</sup> Daphné Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p. 32.

<sup>54</sup> El otro fue la Política Exterior y de Seguridad Común.

<sup>55</sup> Título VI del Tratado de la UE del 8 de febrero de 1992 “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”.

crimen internacional.<sup>56</sup> Como puede observarse el asilo se ubica junto a las amenazas a la seguridad, y en esta medida puede considerarse una herramienta o técnica de control migratorio.<sup>57</sup>

En realidad, el tercer pilar sólo institucionalizó y codificó la práctica intergubernamental. No se transfirieron competencias nacionales a la Comunidad.<sup>58</sup> Los Estados se mostraron reticentes a aplicar el modelo comunitario ortodoxo, y quisieron preservar el control de todas las decisiones, así como la preeminencia de sus órdenes internos.<sup>59</sup> De esta manera, aunque el procedimiento legislativo para este pilar se inspira en

---

<sup>56</sup> Todos estos asuntos de interés común estaban subordinados al objetivo comunitario de la libre circulación de personas. El Artículo K.1: “Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los siguientes ámbitos”. El artículo K.3. señala que respecto a los ámbitos enunciados en el K.1. los Estados se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo, con objeto de coordinar su acción.

<sup>57</sup> Daphné Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p. 154.

<sup>58</sup> De acuerdo con Wenceslas De Lobkowitz, la creación del tercer pilar en el Tratado de la UE tuvo como objetivo reagrupar en una estructura y dar coherencia a las cooperaciones y acuerdos dispersos y realizados en los múltiples ámbitos intergubernamentales, en los que participaron los doce Estados miembros. Ya en el Consejo Europeo de Rodas en diciembre de 1988 los Jefes de Estado decidieron crear un “grupo de coordinadores” que sería una instancia que daría coherencia a la confusión generada por la multiplicidad de recintos intergubernamentales y con miras al objetivo de 1992 de la realización de la libre circulación de personas. Este grupo sobrevivió en el Comité K 4 de Maastricht y Comité del artículo 36 en Ámsterdam. En este grupo se encontró a altos funcionarios de los ministerios del Interior o la Justicia, y de Asuntos Exteriores, en algunos casos (*op.cit.*, p. 33)

<sup>59</sup> Se reconoció a la Comisión un derecho de iniciativa, compartido con los Estados miembros (Artículo K.3), aunque no para la cooperación judicial penal, la cooperación aduanera, ni la cooperación policial; el Consejo decidía por unanimidad; la Comisión y la Presidencia debían informar regularmente al Parlamento Europeo sobre los trabajos en curso y la Presidencia además debía consultarlo y velar porque sus opiniones se tomaran en cuenta. Sin embargo no se especificaba en qué etapa del procedimiento debía consultársele, lo cual era fundamental para que sus opiniones realmente tuvieran un efecto; tampoco si debía consultársele sobre todas las propuestas legislativas, o bastaba con un reporte sintético que condensara todas los aspectos principales de su actividad (*ibid.*, p. 51). Respecto al Tribunal de Justicia los Estados miembros podían otorgarle la facultad de interpretar las disposiciones de las convenciones y decidir sobre los diferendos relativos a su aplicación. Esto se decidía por unanimidad y para cada instrumento (artículo K3).

El tercer pilar incluso validó la forma de trabajo de los foros intergubernamentales. La estructura de trabajo del tercer pilar se mantuvo similar a la del Grupo ad hoc de inmigración y mucho más complicada que la del primer pilar. Se conformó una pirámide con seis niveles de decisión. En la cúspide se encontraba el Consejo de Ministros, le seguía el Coreper (Comité de representantes permanentes), encargado de preparar los trabajos del Consejo; 3) el Comité K4 (Comité de coordinación compuesto por altos funcionarios encargado de formular dictámenes dirigidos al Consejo y contribuir a la preparación de trabajos); 4) los grupos directivos (Grupo 1 Asilo – migración; Grupo 2, Policía – aduanas; Grupo 3 cooperación judicial) integraban todos los comités creados en el marco de la cooperación intergubernamental; 5) 16 grupos de trabajo permanentes y 6) grupos ad hoc. De acuerdo con Wenceslas De Lobkowitz evidencia la resistencia de los

el derecho comunitario y participan los mismos actores, éstos no disponen de todas las facultades que les reconoce el derecho comunitario.<sup>60</sup>

### **3.2. Los escasos resultados de Maastricht**

Después de la adopción de los acuerdos de Londres disminuyó el interés por la cooperación en el ámbito del derecho de asilo. El nuevo arreglo por el que sólo una institución –el Consejo– tomaría las decisiones podía favorecer orden, eficacia y eficiencia de los trabajos (que no se repitieran), pero no podía avanzarse en el proceso de armonización sin la voluntad de los Estados.<sup>61</sup>

Los instrumentos significativos en el ámbito del asilo fueron escasos. Además se recurrió nuevamente a los instrumentos no vinculantes como las resoluciones, las conclusiones o recomendaciones, aun si no estaban previstas en el tratado de la Unión.<sup>62</sup> Pero lo más notable es que se evidenció que el acuerdo entre los Estados miembros sólo podía alcanzarse al nivel del mínimo común denominador; los textos sólo establecieron principios generales y básicos para aproximar sus legislaciones.

Los únicos acuerdos sobresalientes fueron la Resolución del Consejo del 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo y la posición

---

ministerios de los Estados miembros que no quieren perder el control de las negociaciones que estaban bajo su cuidado anteriormente (*ibid.*, p. 57)

<sup>60</sup> Hubo una excepción, curiosamente en un aspecto clave de la soberanía nacional: la decisión de quién entra al territorio. La política de visa sí se sometió a las reglas del primer pilar o se agregó como una competencia de la Comunidad. De acuerdo con el Artículo 100 C: “El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros”. Después de un periodo el Consejo podría decidir por mayoría calificada (a partir del 1 de enero de 1996). El primer reglamento sobre la lista de terceros países se adoptó por unanimidad el 25 de septiembre de 1995 (*ibid.*, p. 55).

<sup>61</sup> También se frenó la implementación de la Convención de Aplicación Schengen, pues como se vio arriba entró en vigor en 1995 y se retrasó la entrada en vigor del Convenio de Dublín por la lentitud de las ratificaciones nacionales (Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 115).

<sup>62</sup> Los instrumentos que podían adoptarse en el tercer pilar eran posiciones comunes, acciones comunes y convenios.

común del 4 de marzo de 1996, sobre la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

La primera fue bien recibida en la medida en que contemplaba garantías superiores a las previstas en legislaciones nacionales, aunque se quedó corta con miras a la armonización porque dio la libertad a los Estados miembros para organizar el acceso al procedimiento así como la designación de las autoridades competentes. Además, las disposiciones favorables desaparecían sustancialmente cuando se trataba de procedimientos acelerados para demandas manifiestamente infundadas y para el asilo en las fronteras.<sup>63</sup> Sobresale que restringió el derecho a un recurso de apelación o revisión, en especial porque no garantizaba la estancia del demandante en el territorio del Estado durante este procedimiento: pierde su efecto suspensivo y el demandante podía ser expulsado, lo que lo hacía inútil.

---

<sup>63</sup> La Resolución validó y confirmó las Resoluciones de Londres de 1992 sobre las solicitudes manifiestamente infundadas y el tercer país de acogida. Estableció las garantías que debían proporcionarse durante el procedimiento de examen de una demanda de asilo, entre ellas: informar a los solicitantes de asilo, en una lengua que pudieran entender, acerca del procedimiento que debía seguirse así como de sus derechos y obligaciones durante el procedimiento (intérprete, abogado, ACNUR); el que se estudiaran todas las solicitudes de asilo individualmente, de forma objetiva e imparcial; el que la autoridad competente para el examen de las solicitudes fuera especializada y calificada; que el demandante pudiera quedarse en el territorio del Estado miembro que estaba examinando su solicitud en tanto no se tomara una decisión; antes de que se dictara resolución definitiva respecto de la solicitud de asilo, el solicitante debía tener la posibilidad de mantener una conversación personal con un funcionario calificado y debidamente facultado con arreglo al Derecho nacional. En caso de que se rechazara su demanda el solicitante sería informado acerca de los motivos y de la posibilidad de revisión de la resolución; la previsión de un recurso en caso de rechazo de la solicitud en derecho de asilo y refugiados; no se podrá tomar ninguna medida de expulsión hasta que se hubiera dictado resolución respecto al recurso. Para las demandas hechas en la frontera, se contempló la retención mientras se determinaba si la demanda era manifiestamente infundada, antes de resolver si se autorizaba la entrada al territorio. En caso afirmativo podía denegarse al solicitante de asilo la entrada al territorio. Se contemplaron garantías adicionales para menores que viajaban solos y mujeres. Debía velarse por que el menor no acompañado que solicitaba asilo fuera representado por una institución o por un adulto designado para tal fin. Los Estados miembros procurarían que, en los casos necesarios, participaran en el procedimiento de asilo funcionarias calificadas e intérpretes de sexo femenino, en particular cuando, debido a los sucesos vividos o a su cultura, las solicitantes de asilo tuvieran dificultades para exponer de forma completa los motivos de su solicitud.

La segunda buscaba resolver el problema de que algunos demandantes eran reconocidos como refugiados en algunos países y en otros no. Para ello se buscó acordar la interpretación de la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951; y el resultado fue una interpretación restrictiva practicada por Alemania, Francia, Italia, Portugal, entre otros, en relación con el agente de persecución.<sup>64</sup>

No se reconocería el estatuto a aquellos que huyeran de guerras civiles y de situaciones de violencia generalizada, las principales causas de refugiados en ese momento.<sup>65</sup> No obstante prevé que los Estados decidan proporcionarles otro tipo o forma de protección – sub - estatus – conforme a las legislaciones nacionales como el “estatuto B”, el “estatuto humanitario” o el “permiso excepcional de estancia”. Así se reconoce que hay un tipo de personas que requieren protección, pero las obligaciones hacia ellos se quieren mantener en un nivel mínimo o restringido, pues no se les otorgan los mismos beneficios, como la reunificación familiar, documentos de viaje, etc.

---

<sup>64</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de los Estados mencionados la persecución debía emanar directamente del Estado o si era llevada a cabo por grupos particulares, éstos debían estar alentados o tolerados por la autoridad pública. El punto crucial era la ausencia de protección estatal. Artículo 5, apartado 2: “Se considerará que las persecuciones cometidas por terceros entran en el ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra cuando estén basadas en los motivos de la sección A del artículo 1 de esta Convención, tengan un carácter personalizado, estén fomentadas o autorizadas por los poderes públicos. Cuando los poderes públicos permanezcan inactivos, dichas persecuciones darán lugar a exámenes particulares de cada una de las solicitudes de estatuto de refugiado, de conformidad con las jurisprudencias nacionales y teniendo especialmente en cuenta el carácter voluntario o involuntario de la inacción constatada. En todo caso, las personas afectadas tendrán derecho a formas de protección adecuadas que resulten conformes con la legislación nacional.”

<sup>65</sup> Nuevamente tal como lo ha definido la jurisprudencia francesa y alemana. Artículo 6: “La referencia a una situación de guerra civil o de conflicto interno violento o generalizado y a los peligros que presenta no es suficiente por sí sola para justificar el reconocimiento de la condición de refugiado. El temor de persecución debe basarse siempre en uno de los motivos de la sección A del artículo 1 de la Convención de Ginebra y tener carácter personalizado.

Las persecuciones pueden, en estas situaciones, emanar de las autoridades legales o de terceros alentados o tolerados por éstas, o bien pueden emanar de autoridades de hecho que controlen una parte del territorio en cuyo interior el Estado no puede conceder su protección a sus nacionales.

### **3.2.1. La protección temporal y la solidaridad para la acogida de desplazados.**

La guerra en la antigua Yugoslavia generó movimientos de población no vistos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial (500 000 personas).<sup>66</sup> Para responder a esta situación de emergencia el ACNUR y los Estados miembros acuñaron una figura legal y una práctica: la protección temporal. Como su nombre lo indica, es una respuesta provisional, pues se espera que regresen a sus países de origen una vez que termine el conflicto o que sean reasentados en un tercer país.

El objetivo era responder rápidamente a las llegadas masivas, repentinas y espontáneas, sin saturar los procedimientos de asilo. Era imposible en el corto plazo seguir un procedimiento individual de determinación del estatuto de refugiado, además de que muchos de ellos no cumplían con los criterios de la Convención de Ginebra (huían de una situación de guerra, conflicto armado o guerra civil y abuso masivo de derechos humanos), pero requerían protección urgente. También constituyó una especie de sub - estatuto en la medida en que los beneficiarios de la protección temporal no tuvieron los mismos derechos que los reconocidos como refugiados.

Ante el efecto desigual que tuvo la llegada de estos refugiados, pues se concentraron principalmente en Alemania, este país se quejó de la falta de solidaridad para la acogida de los desplazados y de la ausencia de un enfoque coordinado, y se buscó acordar un mecanismo de repartición de carga para futuras ocasiones. Así el Consejo adoptó el 25 de

---

<sup>66</sup> Esto a pesar de que la protección de la mayor parte de los refugiados fue proporcionada por ACNUR y ONG en el territorio. Fueron los gobiernos de la Unión Europea los que propusieron en 1993 la creación de “zonas seguras” en Bosnia y Herzegovina ( ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, op.cit., p. 183) Se mantuvo a las víctimas de la guerra civil en áreas dentro del territorio que estaban protegidas por la comunidad internacional, bajo el supuesto de que la protección y la asistencia debían proporcionarse en la región de origen, lo más cerca posible de sus hogares, pues el regreso sería factible cuando concluyera el conflicto.

septiembre de 1995 la resolución sobre el reparto de la carga en relación con la admisión y residencia temporal de personas desplazadas.

El objetivo de la resolución era que las cargas relativas a la acogida y de estancia de dichas personas se establecieran de manera concertada, y se repartieran equilibrada y solidariamente entre los Estados miembros. Para ello había que tomar en cuenta: la contribución que prestaba cada Estado miembro para la prevención o resolución de la crisis, especialmente mediante el suministro de medios militares y el conjunto de factores económicos, sociales y políticos que pudieran afectar la capacidad de acogida, en condiciones satisfactorias, por un Estado miembro de un número creciente de personas desplazadas. Sin embargo, no se detallaba cómo operaría.<sup>67</sup>

El tema de la protección temporal y el reparto de carga causaron controversia y desacuerdos a lo largo de la década. En el primer caso por lo relativo al retorno de los beneficiarios de la protección temporal, ¿debía ser estrictamente voluntario o podía forzarse?, ¿podía obligárseles a regresar aun si no podían asentarse en sus zonas de origen, sino en otra parte de su país? Respecto al segundo tema, los Estados han sido reticentes a actuar solidariamente, pues esto interesaba en particular a los principales receptores de demandas, principalmente Alemania. Lo que le interesaba al resto era reducir el número de demandantes y solicitudes

---

<sup>67</sup> Esta Resolución reitera el enfoque de que la ayuda a poblaciones civiles desplazadas, víctimas de un conflicto armado o guerra civil se debía proporcionar en el lugar de origen, mediante la creación de zonas y pasillos de seguridad, así como mediante la ayuda humanitaria; es decir, fuera del territorio europeo.

#### **4. Los pilinos de la comunitarización: el Tratado de Ámsterdam**

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, es significativo para la cooperación en el ámbito del asilo por dos razones.<sup>68</sup> La primera, por la incorporación del concepto del espacio de libertad, seguridad y justicia. La segunda, como resultado de la primera y con el objetivo de mejorar el funcionamiento del tercer pilar, la comunitarización de algunos temas de la justicia y asuntos internos, entre ellos el asilo.<sup>69</sup>

Como parte del proyecto de acercar la Unión a los ciudadanos – demostrar que la Unión atendía aspectos que incidían en la vida cotidiana de los ciudadanos y explicitar que el ciudadano era el beneficiario de la prosperidad aportada por la unión económica – se incorporó un nuevo objetivo: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.”<sup>70</sup>

La noción de espacio de libertad, seguridad y justicia estableció expresamente que el vínculo entre los objetivos de la libre circulación y la seguridad eran indisociables.<sup>71</sup> La realización del objetivo de libre circulación creaba riesgos para la seguridad de los ciudadanos, por lo que se justificaba el establecimiento de medidas compensatorias para paliar este déficit hipotético de seguridad; sin embargo, el objetivo de la libre circulación

---

<sup>68</sup> Entró en vigor el 1 de mayo de 1999, después de la fase de ratificación. Sus disposiciones modificaron el tratado constitutivo la Comunidad Europea y el tratado de la Unión Europea.

<sup>69</sup> Se buscaba ampliar la utilización de instrumentos jurídicos obligatorios, en cuya adopción participara más el Parlamento; asegurar la aplicación uniforme de los mismos, dando facultades a la Corte, así como mejorar la capacidad de decisión del Consejo por el recurso a la mayoría calificada, pues se evitaría así la parálisis intrínseca de la unanimidad.

<sup>70</sup> Artículo 2, párrafo 4, TUE.

<sup>71</sup> El artículo 61 TCE (antes 73 I) establece que: “a fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquéllas y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.”

podía condicionarse al establecimiento de un mínimo de seguridad. No podían eliminarse los controles en fronteras internas y dar paso a la libre circulación total si no se cumplían requisitos mínimos de seguridad.<sup>72</sup>

Como puede desprenderse de la redacción del artículo 2, párrafo 4, el asilo es una de esas medidas de acompañamiento y compensatorias; uno de los aspectos de tipo represivo que había que atender para garantizar la seguridad, a la par que el combate contra el crimen organizado —capos de la droga, traficantes de seres humanos, blanqueadores de dinero o incluso terroristas— que quisiera aprovechar las libertades que aporta la UE.

Para la realización de este espacio se transfiere parte importante de los “asuntos de interés común” al primer pilar, entre ellos a la inmigración y el asilo.<sup>73</sup> Esto se hizo al

---

<sup>72</sup> Para que las personas pudieran viajar sin impedimentos y los ciudadanos europeos se beneficiaran además de la libertad de trabajar y establecerse en cualquier Estado miembro; y los nacionales de Estados no miembros pudieran buscar la reunificación familiar y mejorar su integración era necesaria una gestión eficaz de las fronteras exteriores, garantizar que las decisiones legales, tanto civiles como penales, tomadas en un Estado miembro fueran reconocidas y aplicadas en otro (procedimientos civiles referentes al divorcio, a la custodia infantil, a las demandas de alimentos o la quiebra y las facturas no pagadas cuando los individuos implicados viven en diversos países).

<sup>73</sup> Sólo los temas cooperación policial y judicial en materia penal permanecieron en el tercer pilar, en el título VI del TUE. Respecto al control de fronteras, el Consejo debía adoptar 1) medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países; 2) medidas en las que se establezcan a) las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en las fronteras exteriores b) las normas sobre visados aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses, que incluirán i) la lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior, y de aquéllos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación ii) los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros; iii) un modelo uniforme de visado; iv) normas para un visado uniforme; 3) medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un periodo no superior a tres meses. Respecto a los incisos i y iii el Consejo adoptaría las medidas mencionadas a propuesta de la Comisión y previa consulta al parlamento europeo, por mayoría cualificada a partir de la entrada en vigor del Tratado. Todas las demás, en un plazo de 5 años por unanimidad e iniciativa compartida. Los incisos ii y iv sí tenían que esperar los cinco años, pero automáticamente el Consejo adoptará medidas de acuerdo con el procedimiento de codecisión (Art. 67).

Respecto a la política de inmigración el Consejo adoptaría medidas relativas a las a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales. También medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros (Artículo 63, antes 73 K)

introducir un nuevo título IV al tratado constitutivo de la Comunidad Europea “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”.<sup>74</sup>

Sin embargo, si bien los temas de la libre circulación se inscribieron formalmente dentro del primer pilar, en realidad se trató de una comunitarización parcial y progresiva. Parcial porque aunque se dieron competencias a los órganos comunitarios, no se aplicó el método comunitario ortodoxo.<sup>75</sup> Hasta después de cinco años de la entrada en vigor del tratado, la Comisión tendría el derecho exclusivo de iniciativa, mientras tanto lo compartiría con los Estados miembros. La unanimidad continuaría siendo el mecanismo de votación en el Consejo, hasta transcurridos 5 años, cuando el Consejo, por unanimidad y previa consulta del Parlamento europeo adoptaría una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el título IV se rijan por la codecisión.<sup>76</sup>

En síntesis, el procedimiento de decisión no sufrió cambios, aunque hubo algunas mejoras de control democrático y jurisdiccional. A pesar de que el papel del Parlamento europeo se limitó a la consulta y no podía alterar o detener una decisión del Consejo, se trató de un avance respecto a Maastricht, en cuyo tratado no se trataba de una verdadera consulta. Otra ventaja que podía esperarse del traslado al primer pilar era por un lado, la utilización de normas de derecho comunitario jurídicamente obligatorias, como directivas y reglamentos; así como la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con

---

<sup>74</sup> Además se incorporó el acervo Schengen al derecho comunitario. Su inclusión puede pensarse que sigue una lógica de asegurar la coherencia en el tema de la libre circulación de personas, como lo que se hizo por medio del tratado de Maastricht.

<sup>75</sup> Por método comunitario puro me refiero al proceso de toma de decisiones en el que la Comisión presenta una iniciativa al Consejo y al Parlamento simultáneamente, realizan modificaciones a la iniciativa de la Comisión y discuten para adoptar y emitir un instrumento de derecho comunitario.

<sup>76</sup> La única excepción, como en Maastricht, fue lo relativo a las visas. A propuesta de la Comisión, el Consejo decidiría por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento la lista de los terceros países cuyos nacionales debían contar con visa para cruzar una frontera exterior y la de cuyos nacionales estarían exentos, así como lo relativo a un modelo uniforme de visado, inmediatamente después de la entrada en vigor de Ámsterdam. Sin esperar a que el Consejo lo decidiera por unanimidad luego de transcurrido el periodo de cinco años, las normas para un visado uniforme se regirían por la codecisión, así como los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros (artículo 67 TCE).

carácter prejudicial, aunque sólo para órganos nacionales jurisdiccionales cuyo carácter sea de última instancia, cuando requirieran de la interpretación del título IV o sobre la validez o interpretación de actos de instituciones comunitarias basadas en el título.<sup>77</sup>

#### **4.1. Especificidades de Ámsterdam para el asilo**

a) En el artículo 63 del TCE se enumeran los ámbitos en los que el Consejo debía adoptar medidas en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor, respecto al asilo. Estos son:

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

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

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

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

Estas medidas relativas al asilo debían ser acordes con la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967. Se reconoce la existencia de refugiados que no están cubiertos por la Convención de Ginebra, por lo que se previó que el Consejo adoptara medidas en torno a refugiados y personas desplazadas en general, es decir, personas que no

---

<sup>77</sup> Artículo 68 TCE. La Corte de Justicia Europea no tendría jurisdicción en medidas para garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores cuando tienen que ver con el mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interna. En este sentido, la Corte no podía verificar la validez o la proporcionalidad de las operaciones de policía realizadas por los Estados miembros, como podían ser las condiciones de reenvío o deportación de demandantes de asilo, el respeto al principio de no devolución, condiciones de detención (Daphné Bouteillet - Paquet, *op.cit.*, p. 190).

cumplían las condiciones del artículo 1 de Ginebra para que se les otorgara el estatus de refugiado:

- a) normas mínimas para conceder protección temporal.<sup>78</sup>
- b) adoptar medidas que tendieran a asegurar un equilibrio en la acogida de los refugiados y personas desplazadas “repartición de la carga”.<sup>79</sup>

Como puede recordarse, estos temas ya habían sido objeto de acuerdos previos, de hecho, ya existían instrumentos relativos a estos temas: la Convención de Dublín, la resolución de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo y la posición común de 1996, sobre la aplicación armonizada del término “refugiado”. No se observa entonces una renovación conceptual sobre el contenido de la cooperación en el ámbito del asilo.

De esta manera, el artículo 63 TCE no transfirió competencias a la comunidad para que elaborara una política de asilo, sino establecía un programa de trabajo que el Consejo debía realizar por medios comunitarios. Una de las aportaciones de Ámsterdam sería mejorar la calidad jurídica de estos textos futuros, pues como se recuerda, los instrumentos de la primera generación y post – Maastricht no fueron obligatorios, con excepción del Convenio de Dublín.

Otra aportación de Ámsterdam, desde una visión optimista, sería que el proceso de codecisión mejoraría la producción normativa aplicable a los temas del título IV y favorecería superar el enfoque de mínimo común denominador que era la consecuencia

---

<sup>78</sup> A las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional. Para esta medida no se prevé la fecha límite de cinco años después, no se establece ninguna fecha límite. Esto se debe a que los Estados preveían dificultades para lograr un consenso.

<sup>79</sup> fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida.

lógica de la unanimidad y la ausencia de un debate con el Parlamento. Por lo tanto se iría más allá de retomar el contenido de los textos previos. Sin embargo, como se verá en el apartado 5, no fue así.

#### **4.1.1. El Protocolo Aznar**

Por insistencia del gobierno español se incluyó el Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.<sup>80</sup> De acuerdo con este Protocolo, las demandas de asilo presentadas por los ciudadanos de la Unión no deben ser examinadas en otro Estado miembro. Así, se niega la calidad de refugiados a ciudadanos de la UE, por lo que los refugiados potenciales de los Estados miembros quedan desprovistos de su derecho fundamental de buscar y disfrutar de asilo.<sup>81</sup>

La justificación es que los Estados miembros son países de origen seguros, por el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales en la UE, y se considerarán recíprocamente como tales. La solicitud de asilo de un nacional de un Estado miembro sólo podrá ser tomada en consideración o declarada admisible si hay violaciones graves y persistentes de los derechos humanos, el Estado de derecho y principios democráticos.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> En el punto 20 de la Resolución del Consejo del 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo se puede identificar un antecedente de este protocolo: “Los Estados miembros constatan que no debería haber motivo ni de hecho ni de derecho, dentro del cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951, de reconocer el estatuto de refugiado a un solicitante de asilo nacional de otro Estado miembro.”

“En atención a esto, la solicitud de asilo presentada por un nacional de otro Estado miembro será objeto, según las normas y usos de cada Estado miembro, de un procedimiento particularmente rápido o simplificado, entendiéndose que los Estados miembros siguen obligados, como se prevé en la Convención de Ginebra a la que hace referencia el Tratado de la Unión Europea, a proceder a un estudio individual de cualquier solicitud de asilo.”

<sup>81</sup> Las demandas de ciudadanos europeos pueden ser automáticamente rechazadas sólo por el origen nacional del demandante. Esto en violación del artículo 3 de la Convención de Ginebra que estipula que la Convención se aplica sin distinción de raza, religión o nacionalidad. Si los Estados deciden examinarla —porque conservan el derecho de examinar toda demanda de asilo— deben hacerlo con la presunción de que es manifiestamente infundada

<sup>82</sup> a) Si el Estado miembro del que es nacional el solicitante adopta medidas en su territorio que constituyan excepciones a sus obligaciones de acuerdo con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (amparándose en el Art. 15 de ese Convenio, por situaciones de guerra o peligro público que amenace la vida de la nación); b) si el Consejo Europeo (composición de Jefes de Estado

Este Protocolo se insertó a petición de España para evitar en el futuro situaciones en las que separatistas vascos y etarras fueran reconocidos como refugiados. De acuerdo con Wenceslao De Lobkowicz esto correspondía a una polémica que se originó en 1993 cuando Bélgica rechazó extraditar a España a miembros de ETA antes de haber concluido el examen de las demandas de asilo que habían depositado con el objetivo de retrasar el procedimiento de extradición.<sup>83</sup>

#### **4.2. Los problemas de Ámsterdam**

Una crítica al Tratado de Ámsterdam es que codificó y consagró el principio de integración diferenciada; se convirtió en un símbolo de la “Europa a la carta.”<sup>84</sup> Se considera que la Unión pagó un precio muy caro (en términos de coherencia, uniformidad y dinámica de integración) para obtener consenso en torno al contenido del Justicia y Asuntos Internos. Además de que se sofisticaron o complicaron demasiado los procedimientos: disposiciones derogatorias, compromisos contenidos en declaraciones y protocolos anexos, periodos de transición, el mantenimiento de la unanimidad.<sup>85</sup>

Esto dejó la puerta abierta para que nuevamente hubiera una superposición entre cooperación intergubernamental y normas de derecho comunitario. El caso más claro es

---

o de Gobierno) constata la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro a los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y el Estado de Derecho desde que se inicia el proceso —a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión ; dictamen del Parlamento— hasta que el Consejo lo constata por unanimidad.

<sup>83</sup> *Op.cit.*, p. 124.

<sup>84</sup> Daphne – Bouteillet Paquet explica que el principio de integración diferenciada alude al hecho de que dentro de la Unión y de la Comunidad hay Estados o grupos de Estados que son o pueden ser regidos por reglas distintas a las consideradas reglas generales, que se supone deberían de aplicar a todos. Estrictamente esto es contrario a la esencia de la construcción europea basada en el principio de uniformidad de derechos y de obligaciones que constituyen el acervo comunitario. No obstante se contempló la flexibilidad para que Estados tuvieran tiempo para adaptarse antes de ser obligados a cumplir con todas las obligaciones —por diferencias geográficas, económicas y culturales que existen entre los Estados miembros— periodos de transición para nuevos Estados miembros o para los Estados que quieren profundizar o acelerar la cooperación en un ámbito.

<sup>85</sup> Las disposiciones relativas a la justicia y asuntos internos están divididas entre el primer y el tercer pilar. Además se completan con 8 protocolos, 18 declaraciones de todos los Estados miembros y cuatro declaraciones de algunos Estados.

que se permitió a Dinamarca mantenerse al margen de la comunitarización y a el Reino Unido e Irlanda elegir entre participar o no en cada medida tomada en el marco del título IV del TCE.<sup>86</sup> Además, a estos dos países se les permitió mantener los controles en sus fronteras.<sup>87</sup>

De esta manera se validó la interpretación restrictiva que estos dos países dieron a la libre circulación, limitada a los nacionales de los Estados miembros de la Unión. Esto a pesar de que por el mismo Tratado de Ámsterdam, en el artículo 62 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo artículo 73 K), como ya se vio, se estipula claramente la ausencia de controles tanto a los ciudadanos de la Unión, como de los

---

<sup>86</sup> El Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, así como el Protocolo sobre la posición de Dinamarca establece que estos países no participarán en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Por lo tanto, ninguna disposición del título IV, ninguna medida adoptada con base en ese título, ninguna disposición de acuerdo internacional celebrado por la Comunidad con base en ese título, ni resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de esas disposiciones o medidas será vinculante ni aplicable para ellos (Artículos 1 y 2).

No obstante, Irlanda y el Reino Unido pueden decidir en un momento dado participar en la adopción y aplicación de una medida propuesta en el marco del título IV. Para ello tienen que notificar por escrito al Presidente del Consejo en un plazo de 3 meses a partir de que se presente ante el Consejo la iniciativa o propuesta que les interese (artículo 3). También pueden decidir participar una vez que ya se adoptó una medida por parte del Consejo. Deben notificar al Consejo y a la Comisión su propósito y deseo de aceptar dicha medida (se aplica el procedimiento del apartado 3 del artículo 11).

Dinamarca rechazó todo tipo de comunitarización en el ámbito de Justicia y Asuntos internos, con excepción de “las medidas que determinen los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, ni a las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.” Artículo 3 Protocolo sobre la posición de Dinamarca.

<sup>87</sup> Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 —antiguo artículo 7 A— del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda. “El Reino Unido tendrá derecho a ejercer en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el Reino Unido, los controles que pueda considerar necesarios para: a) verificar el derecho de entrada en el territorio del Reino Unidos de ciudadanos de Estados que son partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de las personas a su cargo que se acojan a derecho otorgados por el derecho comunitario, así como de ciudadanos de otros Estados a quienes otorgue tales derechos un acuerdo que vincule al Reino Unido y b) decidir si concede a otras personas el permiso de entrar en el territorio del Reino Unido (Artículo 1). Esto mismo aplica para Irlanda en la medida en que tiene acuerdos con Reino Unidos relativos a la circulación de personas entre sus respectivos territorios (zona de viaje común (Artículo 2).

nacionales de terceros países. A cambio, los otros Estados obtuvieron la autorización de mantener su control sobre las personas que provienen de Irlanda y de Reino Unido.<sup>88</sup>

La integración del acervo Schengen a la UE constituyó la aplicación positiva de la integración diferenciada. Se describe como una cooperación reforzada entre 13 Estados miembros, la cual se llevó a cabo en el marco institucional y jurídico de la UE.<sup>89</sup> Respecto a Irlanda y el Reino Unido que no eran partes contratantes de los acuerdos relativos a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de 1985, ni 1990 se previó la posibilidad de que pudieran solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del acervo. El Consejo decidiría sobre tal solicitud por unanimidad de los miembros (artículo 4).

Dinamarca mantuvo el derecho de decidir si incorporaba o no a su legislación nacional medidas sucesivas del acervo Schengen que hubiera adoptado el Consejo (cuya base jurídica se determinara en el título IV). Si decidía positivamente se crearía una

---

<sup>88</sup> Artículo 3 “Los demás Estados miembros estarán capacitados para ejercer en sus fronteras o en cualquier punto de entrada en su territorio dichos controles sobre personas que deseen entrar en su territorio procedentes del Reino Unido... o de Irlanda.

<sup>89</sup> Esto es por medio del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. Por acervo se hace referencia a los acuerdos relacionados y normas adoptadas con base en los acuerdos Schengen de 1985 y de 1990, así como las decisiones que haya adoptado el Comité Ejecutivo. Este Comité sería sustituido por el Consejo (Justicia y Asuntos de Interior). El Consejo determinará por unanimidad la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyan el acervo Schengen, es decir, si están basados en el título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o en el título VI del Tratado de la Unión Europea (artículo 2).

Ya el Tratado de la UE, en su artículo K.7 establecía la posibilidad de que ciertos Estados miembros profundizaran la cooperación en asuntos de justicia y asuntos de interior: “Las disposiciones del presente título (VI Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior) no serán óbice para la institución o el desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros, en la medida en que dicha cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.”

El Tratado de Ámsterdam introduce la noción de cooperación reforzada (artículos 43, 44 y 45 del Tratado de la UE y artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Consiste en la cooperación entre una mayoría de Estados miembros para impulsar los objetivos de la Unión, proteger y servir sus intereses, cuando estos no pudieron alcanzarse mediante los procedimientos tradicionales (último recurso). Los Estados miembros pueden hacer uso de las instituciones (Consejo, la Comisión, Parlamento), procedimientos y mecanismos (votación) establecidos en los Tratados de la Unión y la Comunidad Europea (artículo 43 UE). Debe ser autorizada por el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo.

obligación de Derecho internacional entre Dinamarca y los Estados miembros, no de derecho comunitario. (Artículo 5). Dinamarca se reservaba igualmente dejar de hacer uso del protocolo en su totalidad o en parte. Si esto sucedía, “aplicará todas las medidas pertinentes entonces vigentes tomadas dentro del marco de la Unión Europea” (artículo 7).

**Cuadro 2.- Número de demandantes de asilo en países miembros de la Unión Europea (Maastricht a Ámsterdam)**

<b>País</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Alemania	322614	127210	127937	116367	104353	98644	95113
Austria			5919	6991	6719	13805	20096
Bélgica	26882	14353	11420	12433	11788	21965	35780
Dinamarca	14347	6651	5104	5893	5092	5699	6467
España	12615	11992	5678	4730	4975	6654	8405
Finlandia			854	711	973	1272	3106
Francia	27564	25964	20170	17405	21400	22375	30907
Grecia	813	1303	1312	1643	4376	2953	1528
Holanda	35399	52573	29258	22170	34443	45217	39300
Irlanda	91	362	424	1179	3883	4626	7724
Italia	1647	1786	1732	675	1858	11122	33364
Luxemburgo			394	240	427	1709	2912
Portugal	2090	767	450	269	297	365	307
Suecia			9047	5753	9662	12844	11231
Reino Unido	22370	32830	43965	29640	32500	46015	71145
<b>TOTAL</b>	<b>466432</b>	<b>275791</b>	<b>263664</b>	<b>226099</b>	<b>242746</b>	<b>295265</b>	<b>367385</b>

Fuente: ACNUR, *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980 – 1999*, op.cit., pp. 53 y 90.

Se observa que a partir de 1993 comienza una tendencia descendente del número de demandas, la cual puede atribuirse a las políticas restrictivas de los países, pero también a cambios en las condiciones de los países de origen. No obstante, el número de demandas comenzó a crecer gradualmente desde 1997. Alemania continuó recibiendo la mayoría de los demandantes de asilo, aunque la proporción disminuyó respecto al periodo previo, 46%. De hecho, si se consideran individualmente 1998 y 1999, la proporción de solicitudes de asilo fue de 33 y 26% respectivamente. El Reino Unido recibió el 13%, lo que significó un aumento respecto al periodo anterior de las solicitudes y Francia descendió al 7.8% en todo

el periodo. El aumento general de 1999 se atribuye al éxodo de refugiados del conflicto de Kosovo. Sin embargo, no alcanzó el nivel de 1992 porque la mayoría se quedó en los estados vecinos de Albania y Macedonia.

## **5.- La creación de una política europea de asilo**

El Consejo Europeo reunido en Tampere, Finlandia, en octubre de 1999 dedicó su reunión a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE. Los Estados miembros acordaron trabajar en la construcción de un sistema europeo común de asilo. El objetivo final sería un procedimiento de asilo común único y un estatuto uniforme válido en toda la Unión para las personas que se beneficien del asilo o de una protección subsidiaria. Pero antes debía completarse una primera etapa: un método claro y operacional para determinar al Estado responsable de examinar una demanda de asilo; el acercamiento de normas sobre el reconocimiento y el contenido del estatuto de refugiado; así como medidas relativas a las formas subsidiarias de protección. Esto se concretó antes de la entrada de los nuevos 10 miembros de la Unión Europea.<sup>90</sup>

Como se observa es exactamente la misma agenda no vinculante de la cooperación de primera generación, así como el programa de Ámsterdam. Continuaban las disparidades sobre los criterios para el examen de las demandas (actos y agentes de persecución), diversidad de procedimientos para otorgar protección y características particulares del procedimiento de determinación del estatuto de refugiado y las condiciones de acogida de

---

<sup>90</sup> Esta primera etapa concernía a la agenda establecida en el Tratado de Ámsterdam. El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 y en vigor desde el 1 de febrero de 2003 estableció un periodo. Agregó un nuevo párrafo al artículo 67 TCE en el que se establece una diferenciación de procedimientos de decisión entre disposiciones de base y disposiciones de aplicación. Así, el paso al procedimiento del artículo 251 TCE (codecisión) no ocurriría hasta que se hubiera adoptado por unanimidad una legislación comunitaria que definiera las reglas comunes y los principios esenciales. Se contempla así un procedimiento en dos tiempos. Así, la codecisión afectaría o concerniría sólo medidas de aplicación. Los Estados miembros permanecieron al mando del momento en el que cambia el procedimiento: cuando estuviera lista una legislación de principios y no estrictamente el tiempo definido por el Tratado de Ámsterdam. La codecisión y el voto por mayoría calificada entraron en operación desde enero de 2005.

los demandantes durante el proceso; además la aplicación del mecanismo de atribución de responsabilidad establecido por el Convenio de Dublín había sido problemático y en la mayor parte de los casos, la demanda tuvo que ser examinada en el Estado en el que se presentó.<sup>91</sup>

La primera fase para la creación de una política común de asilo finalizó en abril de 2004, antes de la ampliación de la Unión Europea a 10 miembros más. Se constituye por los siguientes instrumentos:

- Reglamento sistema Eurodac (diciembre 2000) para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Comenzó a funcionar en enero de 2003.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> El criterio que se invocó con más frecuencia fue el de la entrada ilegal al territorio comunitario. Sin embargo, fue difícil aplicarlo porque o el Estado solicitante carecía de pruebas (los demandantes de asilo—aconsejados, la mayoría de las veces— destruyen sus documentos de identidad, o cualquier elemento que dé cuenta de su itinerario, para evitar ser reenviados a un tercer país o a su país de origen) o el Estado imputado responsable no aceptaba la prueba presentada.

Además, en la práctica se registraron numerosos casos en los que la responsabilidad para examinar las demandas de miembros de una misma familia se atribuyó a diferentes Estados miembros. Esto porque los integrantes de la familia tomaban vuelos distintos o rutas completamente diversas, u obtenían visas o permisos de residencia de Estados distintos. El proceso de transferencia también fue complicado. Muchos demandantes de asilo desaparecían antes de que se llevara a cabo, otros preferían retirar sus demandas. Además, los tiempos no se respetaron. Se registran transferencias implementadas 6 meses o incluso un año después de que se aceptó la petición; o el demandante llegaba al Estado responsable, pero no se presentaba ante las autoridades y desaparecía en la clandestinidad (Agnès Hurwitz, art. cit., p. 668)

Es por ello que algunos Estados, como Alemania, España, Holanda y Bélgica prefirieron evitarse el procedimiento para que el Estado responsable se hiciera cargo y se declararon competentes para examinar la demanda con base en la cláusula de soberanía (Artículo 3.4. Cada Estado miembro tiene el derecho de examinar una solicitud de asilo que le presente un extranjero, aún si no es su responsabilidad). Era más rápido y sencillo deshacerse de ellos al final de un procedimiento de asilo estándar, enviándolos de regreso a su país de origen o a un tercer país; o cuando consideraban que se trataba de una demanda abusiva o no fundamentada, aplicar procedimientos acelerados. Lo anterior en perjuicio del interés del refugiado (Bouteillet – Paquet, *op.cit.*, p. 213).

<sup>92</sup> Como se indica en su nombre buscaba contribuir a una aplicación efectiva del Convenio de Dublín. El sistema Eurodac se compone de una Unidad Central en la Comisión y de unidades nacionales en los Estados miembros. La unidad central opera una base de datos equipada con un sistema computarizado que reconoce huellas dactilares. Cada Estado miembro toma las huellas dactilares de todos los dedos de los solicitantes de asilo y de todo extranjero que se detenga por haber cruzado una frontera externa ilegalmente, o de ilegales presentes en el territorio de un Estado miembro. Las huellas se comparan con otras transmitidas anteriormente para verificar que no haya demandado asilo en otro Estado miembro —para evitar demandas múltiples— o verificar que un extranjero que se encuentra ilegalmente en el territorio haya presentado una demanda de asilo en otro Estado miembro, o que un demandante de asilo haya cruzado la frontera ilegalmente.

- Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados y a las medidas tendientes a garantizar que se mantenga cierto equilibrio en los respectivos esfuerzos de los Estados miembros para acoger a estas personas y hacer frente a lo que ello implica sobre condiciones mínimas para dar protección temporal (julio 2001, transposición 31 de diciembre 2002).
- Directiva sobre normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (enero 2003, transposición febrero 2005).
- Reglamento Dublín II (18 de febrero de 2003, comenzó a aplicar el 17 de marzo de 2003).<sup>93</sup>
- Directiva por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (abril 2004, transposición octubre 2006).<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Ya en el artículo 63 TCE modificado por Ámsterdam se preveía que el Convenio de Dublín fuera reemplazado por un instrumento de derecho comunitario. El Reglamento buscó crear un sistema efectivo y claro para determinar al Estado responsable para examinar una demanda de asilo. Como Dinamarca no participó en su adopción el Convenio de Dublín sigue en vigor entre este país y los Estados miembros. Los criterios previstos por el Reglamento y el Convenio son prácticamente iguales, pero se dio prioridad al principio de unidad y reunificación familiar, en particular para los menores no acompañados. Ahora es suficiente con que el miembro de una familia sea demandante de asilo en un Estado miembro, con decisión pendiente en primera instancia, para atribuir a dicho Estado responsabilidad para el examen de la demanda de los otros miembros de la familia. Los periodos para designar un Estado responsable y realizar la transferencia se redujeron. Pasó de seis a tres meses el periodo en que un Estado miembro puede referirse a otro para que se responsabilice, el cual debe decidir en dos meses, en vez de tres; y la transferencia debe realizarse en un periodo de 6 meses.

<sup>94</sup> Esta directiva destaca por varios aspectos. El primero es que elimina la variedad de clasificaciones y estatus que los Estados miembros otorgaban a las personas que requerían de protección internacional pero que estaban fuera del marco de la Convención de 1951; para sustituirlas por un sistema unificado de protección alternativa. En la directiva se establecen las condiciones para que una persona que no puede ser considerada como refugiado pueda beneficiarse de una protección subsidiaria. Esto ocurre cuando hay motivos para creer que en caso de ser regresada a su país de origen corre el riesgo de verse aplicar la pena de muerte, o la ejecución; tortura o tratamientos o sanciones inhumanas o degradantes; amenazas graves e individuales contra la vida o la persona de un civil en caso de conflicto armado o internacional. No obstante, hay diferencias de beneficios para los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria, como por ejemplo, la duración de los títulos de estancia; las condiciones de acceso al empleo, pues a los beneficiarios de protección subsidiaria se les puede oponer la situación del mercado de trabajo; asistencia social, el acceso a programas de integración.

El segundo punto es que se establece como agente de persecución o de amenazas graves a los actores no estatales cuando las autoridades estatales o autoridades de facto no pueden o no quieren dar protección. Un tercero es que los Estados puedan considerar que un demandante no tiene necesidad de protección internacional cuando en una parte de su país de origen no hay ninguna razón para temer ser perseguido o ningún riesgo real de sufrir amenazas graves, por lo que sería razonable considerar que el demandante puede quedarse en esa parte del país.

- Directiva que fija las normas mínimas sobre procedimientos de concesión y retirada del estatuto de refugiado (abril de 2004 acuerdo político; se adopta el 1 de diciembre de 2005 y su transposición deberá realizarse en 2006.)<sup>95</sup>

En esta primera fase, como en el pasado, pretende alcanzarse el objetivo de la armonización mediante el acuerdo en torno a normas mínimas. Los Estados mantuvieron un grado de flexibilidad importante en detrimento de la lucha contra la “compra del asilo” y de los movimientos secundarios de demandantes de asilo. Por ejemplo, en el caso de la acogida de los solicitante para fijar las condiciones de acceso al mercado laboral, a la formación profesional y a los derechos sociales; así como para limitar la libre circulación de los demandantes.

Ciertamente cuando se trata de normas mínimas, los Estados miembros tienen la facultad de introducir o mantener condiciones más favorables que las estipuladas en las Directivas; sin embargo, ante la creencia de que los Estados que tengan los sistemas más generosos en términos de prácticas y políticas de recepción atraerán una mayor proporción de demandas no puede esperarse que los Estados decidan ir más allá del mínimo común denominador. Cabe señalar que en el marco de la integración diferenciada avalada por el Tratado de Ámsterdam, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca decidieron participar en la adopción y aplicación de algunas y en otras no.<sup>96</sup>

Dada la situación descrita arriba, la creación de un procedimiento común de asilo y un estatus único parece un objetivo bastante ambicioso. Habría que acordar y uniformar

---

<sup>95</sup> Retoma el contenido de las Resoluciones de Londres sobre demandas manifiestamente infundadas, procedimientos acelerados, países de origen seguro, tercer país, así como la Resolución de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo.

<sup>96</sup> En los años que vienen, la Comisión monitoreará la transposición e implementación de los instrumentos adoptados en esta primera fase y comenzará a trabajar en la elaboración de medidas e instrumentos para intentar establecer un procedimiento común y un estatuto uniforme para los beneficiarios de una protección internacional. La fecha límite para ello es el 2010 (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Le programme de la Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années, 10 de mayo de 2005, COM (2005) 184 final.

aspectos sobre los que los Estados decidieron mantener libertad para definirlo a nivel nacional: las condiciones de acceso al empleo, derecho sociales para asegurar niveles de vida equivalentes; y aproximar detalles y aspectos que hasta ahora se han mantenido fuera de las negociaciones: un procedimiento único para el otorgamiento de la protección internacional y la determinación del estatuto correspondiente; procedimiento en la frontera; el método y duración de las entrevistas; las características de la audiencia en la fase de apelación; duración de los estatus equivalentes; duración de los documentos de residencia y viaje, entre otros.<sup>97</sup>

**Cuadro 3.- Número de demandas de asilo presentadas a países en la Unión Europea por año de solicitud, 2000 - 2004**

País	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	78560	88290	71130	50560	35610
Austria	18280	30140	39350	32360	24680
Bélgica	42690	24550	18810	16940	15360
Dinamarca	12200	12510	6070	4590	3220
España	7930	9490	6310	5920	5370
Finlandia	3170	1650	3440	3220	3650
Francia	44560	54290	58970	59770	61600
Grecia	3080	5500	5660	8180	4470
Holanda	43900	32580	18670	13400	9780
Irlanda	11100	10330	11630	7900	4770
Italia	15560	9620	16020	13460	10000
Luxemburgo	620	690	1040	1550	1580
Portugal	220	230	250	90	110
Reino Unido	98900	91600	103080	60050	40200
Suecia	16300	23520	33020	31350	23160
<b>Total</b>	<b>397070</b>	<b>394990</b>	<b>393450</b>	<b>309340</b>	<b>243560</b>

Fuente: UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004, p. 8.

En el periodo 2000 a 2004, se registró un descenso de las demandas en la UE hasta llegar a la cifra de 2004, la menor desde 1997. El Reino Unido (393 830), Alemania (324 150) y

<sup>97</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, “Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum”, COM (2000) 755 final, 22 de noviembre de 2000 y Cristina Cortázar, « Asylum Procedures », en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 104.

Francia (279 190) ocuparon el segundo, tercero y cuarto lugar, respectivamente, de los países industrializados por el número de demandas de asilo que recibieron. También en 2004 Francia fue el país más demandado de los industrializados, por encima de Estados Unidos y el Reino Unido.

## **Conclusiones**

La cooperación entre Estados miembros en torno al asilo ha estado dirigida a la armonización de sus prácticas y legislaciones. Si bien la armonización sería favorable para aquellos que requieren de algún tipo de protección internacional —certeza, el otorgamiento del estatuto de protección subsidiaria no dependería del Estado en el que el demandante presente su demanda; evitaría el problema de los refugiados en órbita; favorecería la repartición de responsabilidades— en estos años se ha utilizado como un elemento más del control migratorio de los Estados miembros.

La cooperación se ha centrado en limitar el acceso al territorio y a los procedimientos de asilo para los nacionales de terceros países; para prevenir y evitar la inmigración ilegal y controlar la migración legal, sin distinciones, afectando a refugiados y personas que requieren protección.

El sistema de Dublín, y el que el Reglamento que lo reemplaza vaya en el mismo sentido, es la clara muestra de que prima una lógica de control. El examen de una demanda de asilo es presentado como un castigo al Estado responsable de evitar la entrada o la presencia de un demandante en el territorio de la Unión, que fracasó en el control de la entrada o en la toma de acciones efectivas en contra de la presencia ilegal de nacionales de terceros países en sus territorios.

A pesar de los “beneficios” para los intereses de los Estados miembros, éstos se han mostrado renuentes a renunciar totalmente a su autonomía administrativa y legislativa, sobre todo en un rubro simbólico para la soberanía nacional como lo es el asilo, que involucra el cruce de fronteras; la admisión y la estancia de extranjeros en el territorio nacional; las leyes de nacionalidad y ciudadanía; la diplomacia y las relaciones con otros Estados. Por lo anterior, el resultado de los trabajos de armonización ha sido el establecimiento de un marco que refleja el mínimo común denominador.

## CAPÍTULO 4

### EL PERIODO DE REFORMA CONSTANTE (1993 – 2005)

*“La France ne veut plus être un pays d’immigration.”<sup>1</sup>*

*Tout s’est passé comme si le législateur, agissant sous la pression de plus en plus forte des flux migratoires sur nos frontières, avait cherché à élever un mur sans cesse plus haut... tout en acceptant l’idée qu’une fois entré, l’étranger resterait dans notre pays.”<sup>2</sup>*

*“... c’est parce qu’il est supposé que les étrangers en France ont pour projet de s’installer, qu’il faut tout faire pour les empêcher de venir.”<sup>3</sup>*

*“Lutter efficacement contre l’immigration clandestine, c’est oeuvrer pour une amélioration de la sécurité dans les villes et les banlieues, non que les étrangers et tout particulièrement les clandestins soient des populations en elles-mêmes spécialement portées à la délinquance, mais parce que la précarité de leur situation les y porte nécessairement.”<sup>4</sup>*

*“Certes, face à la détresse économique, à la pauvreté, à l’exclusion mondiale, les nations riches ont le devoir de venir en aide aux populations démunies. Mais ce devoir ne s’appelle pas l’asile, il s’appelle solidarité, aide au développement économique, coopération, action humanitaire. Ce devoir, le Président de la République et le Gouvernement en font une priorité, tenant fermement le cap de la progression de notre aide publique au développement.”*

*“La confusion entre un choix, l’immigration, et un droit, l’asile, brouille le sens de nos politiques. Elle favorise les détournements de procédures et de l’aide sociale et, tout compte fait, pénalise ceux qui ont le plus besoin de la protection de la France.”<sup>5</sup>*

---

<sup>1</sup> Charles Pasqua, Ministro del Interior, *Le Monde*, 2 de junio de 1993.

<sup>2</sup> Co - redactor de la ley Pasqua, cit. por Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L’aventure d’une politique de l’immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2004, p. 298.

<sup>3</sup> Sobre la percepción de la durabilidad de la inmigración del reporte Philibert, Charlotte Lessana, “Loi Debré: la fabrique de l’immigré”, *Cultures & Conflits*, 1998, no. 29 -30, parte 1, pp. 125 - 141 (<http://www.conflits.org/document549.html>). Ver abajo, nota 31.

<sup>4</sup> Jean – Louis Debré, Ministro del Interior, Asamblea Nacional, 17 de diciembre de 1996, cit. por *ibid.*

<sup>5</sup> Dominique de Villepin, Ministro de Asuntos Extranjeros, de la Cooperación y la Francofonía, discusión en el Senado del proyecto de ley n° 340, 2002-2003, adoptado por la Asamblea Nacional, que modificaba la ley no. 52-893 del 25 de julio de 1952 relativa al derecho de asilo, sesión del 22 de octubre de 2003 (en adelante sesión del Senado del 22 de octubre de 2003).

## **Introducción**

En el presente capítulo se estudia la política de asilo en Francia de la década de 1990 hasta el día de hoy. Se observa que ha sido un periodo dinámico de reforma de la legislación y las prácticas de asilo internas. El sentido de las modificaciones se explica por un lado, por la cooperación europea en el ámbito del asilo, elemento que es utilizado para introducir y justificar los cambios más importantes. Por otro lado, por la interacción y vinculación práctica de la política migratoria con la política de asilo y la sensibilidad de la opinión pública ante la inmigración. De esta manera, la naturaleza y la tendencia restrictiva de las políticas de inmigración y asilo se han mantenido constantes a pesar de los cambios de gobierno. El factor de receptibilidad social es el que ha pesado más en la década de 1990 a la fecha.

### **1. 1992 – 1995: fase de implementación de los acuerdos intergubernamentales.**

En los primeros años de la década de 1990, se reformó y adaptó la legislación relativa a la entrada y estancia de los extranjeros en Francia (ordenanza no. 45-2659 del 2 de noviembre de 1945), la ley sobre el derecho de asilo (ley no. 52-693 del 25 de julio de 1952) y la Constitución, para cumplir con los compromisos e implementar las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Aplicación Schengen, el Convenio de Dublín de 1990 y las resoluciones de Londres de 1992.

Las reformas incluyeron medidas de contención y disuasión para restringir la entrada al territorio y al acceso al procedimiento de asilo: visas, sanciones a transportistas, zonas de espera, procedimientos acelerados y límites a la apelación de decisiones.

## **1.1. La restricción al acceso al territorio**

### **1.1.1. Visas y sanciones a transportistas**

Como se vio en el capítulo anterior, las sanciones a los transportistas, combinadas con la política restrictiva de visas, obstaculizan e inhiben la llegada de migrantes no documentados, entre los cuales puede haber refugiados o personas que requieren de algún tipo de protección internacional. Ambos elementos estaban previstos por el Convenio de Aplicación Schengen. Mientras que la generalización de la obligación de visa para entrar al territorio francés, en particular, a los países productores de refugiados, fue adoptada unilateralmente por Francia desde septiembre de 1986 como una medida para luchar contra el terrorismo;<sup>6</sup> la introducción de las sanciones a los transportistas en la legislación francesa fue resultado de la implementación de Schengen.

Fue mediante la ley 92 – 190 del 26 de febrero de 1992, mejor conocida como Ley Marchand (por el nombre del ministro del interior Philippe Marchand) que se modificó la ordenanza no. 45 – 2659 del 2 de noviembre de 1945 relativa a las condiciones de entrada y estancia de los extranjeros (en adelante la ordenanza de 1945) para incorporar las disposiciones de Schengen, previstas en su artículo 26. Entre ellas, las obligaciones para los transportistas marítimos, aéreos y terrestres que introducen extranjeros al territorio de un Estado miembro.

De esta forma se agregó un artículo 20 bis por el que se estipuló que “se castigará con una multa de un máximo de 10 0000 francos a la empresa de transporte aérea o

---

<sup>6</sup> Anteriormente los extranjeros que demandaban entrar a Francia bajo el título del asilo no requerían documentos de viaje como visa o pasaporte, atestaciones del objetivo del viaje, garantía de recursos para la estancia y para el regreso al país de origen. Lo anterior con base en el artículo 31 de la Convención de Ginebra, que estipula que los Estados contratantes no impondrán sanciones penales a los refugiados que por causa de su entrada y presencia ilegales hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización; y con base en decisiones del Consejo Constitucional (Sandra Lavenex, The Europeanisation of Refugee Policies: between human rights and internal security, Hampshire, Ashgate, 2001, pp. 167 – 168).

marítima que desembarque en territorio francés, proviniendo de otro Estado, un extranjero no nacional de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea y desprovisto del documento de viaje o de visa requerida.”<sup>7</sup>

Destaca que a diferencia de Alemania y la mayoría de los países de la UE, se introdujeran salvaguardas respecto a los refugiados. Se exenta de sanciones a las compañías si el demandante de asilo ha sido admitido en el territorio, cuando la demanda no es manifiestamente infundada, cuando la agencia de transporte demuestra que los documentos requeridos se les presentaron al momento del embarco o cuando los documentos presentados no contienen un elemento de irregularidad manifiesta.<sup>8</sup>

Tal como estaba previsto en el artículo 26 de Schengen, además de la sanción económica a la que se hacía acreedora una empresa de transporte por no revisar o cerciorarse de la validez de los documentos de viaje de un pasajero al que llevaba a territorio francés, la empresa también debía hacerse cargo del extranjero al que se le había rechazado la entrada al territorio por la falta de documentos. La empresa debía cubrir los gastos del extranjero no nacional de un Estado miembro de la Comunidad no admitido al territorio: durante la espera de su traslado, del viaje de regreso al sitio en el que comenzó a utilizar el medio de transporte propiedad de dicha empresa o al Estado que le otorgó el documento de viaje con el que había viajado (extranjero en tránsito) o a cualquier otro lugar en el que pudiera ser admitido.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 3.1 de la ley no. 92-190 del 26 de febrero de 1992 que modifica la ordenanza no 45-2659 del 2 de noviembre de 1945 modificada, relativa a las condiciones de entrada y estancia de los extranjeros en Francia.

<sup>8</sup> Artículo 3.2 de la ley 92 -190 (Sanda Lavenex, *op.cit.*, p. 169 y Daphne Bouteillet - Paquet, *L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe Centrale*, Paris, L'Hartmann, 2001, p. 215).

<sup>9</sup> Artículo 7 de la ley 92 - 120, por el que se inserta el artículo 35 ter de la ordenanza del 2 de noviembre de 1945.

### 1.1.2. Solicitudes de asilo en la frontera: la medida disuasiva de las zonas de espera

La ley no 92 – 625 del 6 de julio de 1992, llamada también Ley Quilès, sobre las zonas de espera de puertos y aeropuertos que modificó la ordenanza de 1945, legalizó la práctica de mantenimiento en zonas de espera e introdujo en la legislación francesa la noción de demanda manifiestamente infundada vinculada a las zonas de espera.<sup>10</sup>

El artículo uno de esta ley insertó el artículo 35 quáter a la ordenanza de 1945. Este artículo establecía que el extranjero que llegara a Francia por vía marítima y aérea,<sup>11</sup> pero que no estuviera autorizado a entrar al territorio francés o que demandara su admisión bajo el título del asilo podía ser mantenido en una zona de espera del puerto o el aeropuerto durante el tiempo necesario para su partida, en el primer caso, y a un examen para determinar si su demanda no era manifiestamente infundada, en el segundo caso.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Amnistía Internacional y France Terre d'Asile “la apreciación del carácter manifiestamente infundado de una demanda deriva del artículo 35 quáter sobre las zonas de espera y no puede tener lugar que dentro del marco de aplicación de dicho artículo, cuando el extranjero es mantenido en una zona” (“Droit d’asile en France. Etat des Lieux”, Cultures & Conflits, 1996, no. 23, parte 2, (<http://www.conflits.org/document612.html>).

<sup>11</sup> La ley no. 94-1136 del 27 de diciembre de 1994 completó la disposición al instituir zonas de espera en las vías ferroviarias abiertas al tráfico internacional (François Julien-Laferrrière, “La retention des étrangers aux frontières françaises”, Cultures & Conflits, 1996, no. 23, parte 1, (<http://www.conflits.org/document346.html>).

<sup>12</sup> La zona debía localizarse entre los puntos de embarque y desembarque y el punto en el que se efectuara el control de personas. Podía incluir uno o algunos lugares de alojamiento. Era el jefe de servicio de control de fronteras el encargado de decidir (por escrito y motivar) sobre mantener a un extranjero en una zona de espera, por un periodo que no podía exceder las 48 horas; aunque podía renovarse por el mismo tiempo. El presidente del Tribunal de Gran Instancia o un magistrado delegado por el primero, podía autorizar el mantenimiento en la zona de espera más de cuatro días, pero por una duración no mayor a ocho días. Esto luego de una audiencia con el interesado. La autoridad administrativa debía haber justificado o expuesto las razones por las que no se había podido repatriar al extranjero o no se había admitido al demandante de asilo, y el periodo necesario para asegurar su salida de esta zona. Cabe señalar que el extranjero era libre de abandonar en todo momento la zona de espera para dirigirse a cualquier lado fuera de Francia, argumento que se usó para defenderse contra los ataques de las detenciones.

La decisión de mantenimiento podía ser apelada ante el primer presidente de la corte de apelaciones, el que debía decidir en 48 horas, pero no era un recurso suspensivo. Nuevamente se podía renovar el mantenimiento en la zona de espera en esta fase por una duración no mayor a ocho días. El mantenimiento en zona de espera, pues, no puede ser mayor a 20 días.

Si no se prolongaba el mantenimiento en la zona de espera después de la última decisión de mantenimiento, se autorizaba la entrada al territorio al extranjero con una visa de regularización de ocho días. Una vez que expirara debía abandonar el territorio, a menos que obtuviera una autorización provisional de estancia o un recibo de demanda de carta de estancia. De acuerdo con el reporte de

El mantenimiento en zona de espera permite examinar la demanda de asilo sin que el demandante entre formalmente al territorio y facilitar la partida del interesado en caso de que se considere que la demanda es manifiestamente infundada. Esta noción no es definida en la legislación nacional pero los reportes del ministro del interior revelan que utiliza los criterios de las Resoluciones de Londres para justificar el rechazo de admisión seguido de una devolución al país de origen o a un tercer país seguro: cuando no se sustenta el alegato del temor a la persecución; cuando la demanda se basa en un fraude deliberado o es un abuso a los procedimientos del asilo; cuando se considera que el demandante puede obtener la protección de otro Estado por el que pasó antes de llegar a Francia (tercer país de acogida) o proviene de un país que el Estado miembro decida que en términos generales no hay ningún riesgo serio de persecución (país de origen seguro).<sup>13</sup>

Hay más de cien zonas de espera en Francia, incluyendo aeropuertos, puertos y estaciones abiertas al tráfico internacional. La mayoría de los demandantes de asilo son mantenidos en la zona del aeropuerto Charles de Gaulle Roissy.<sup>14</sup> Normalmente la estancia de la mayoría de los demandantes no va más allá de 4 días. Sin embargo muchas veces ni siquiera se les deja permanecer en esta zona de espera. En los puertos,

---

Aministía Internacional era común que para evitar que la decisión de primera instancia que autorizaba la prolongación de la estancia fuera eliminada, lo que suponía la entrada al territorio, la administración aceleraba la partida del extranjero, con un itinerario complicadísimo que sólo podía explicarse por la disponibilidad de vuelos (François Julien-Laferrère, art.cit).

<sup>13</sup> El libro de C. Norek y F. Doumic – Doublet permite observar que ya se llevaban a cabo este tipo de acciones en la década de 1980. Señala que aunque no estaban precisadas las condiciones por las que el Ministerio del Interior podía negar la admisión al territorio, en la práctica decidía en este sentido cuando el extranjero no llegaba directamente del país en el que estaba amenazado, o podía ser reenviado a un tercer país en el que se estaba quedando y en el que habría podido presentar su demanda (Le droit d'asile en France, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 40). De acuerdo con Sandra Lavenex, el Consejo de Estado decidió el 18 de diciembre de 1996 limitar la práctica del Ministerio del Interior al estipular que la aplicación del “tercer país seguro” debía limitarse a miembros Schengen.

<sup>14</sup> Como ya se señaló arriba no sólo los demandantes de asilo pueden ser mantenidos en zona de espera, sino también los extranjeros en general a los que se les negó la entrada al territorio porque carecen de los documentos requeridos o su presencia constituiría una amenaza al orden público, así como aquellos a los que la empresa de transporte negó embarcar o los devueltos por las autoridades de otro país (tránsito interrumpido).

por ejemplo, es común que no se deje desembarcar a los pasajeros clandestinos y son devueltos sin distinguir o investigar si alguno de ellos quería demandar el asilo.

## **1.2. Restricción al acceso y durante los procedimientos de asilo**

Como se mencionó en el capítulo anterior, los Convenios Schengen/Dublín y las Resoluciones de Londres contenían elementos clave de restricción a la no admisión al procedimiento de asilo: el mecanismo de designación de un Estado responsable para examinar la demanda de asilo y la noción de demanda manifiestamente infundada y con ello la previsión de procedimientos acelerados.

El 23 de agosto de 1993, el Parlamento adoptó la primera ley Pasqua (ley no. 93 - 1027, que modificaba la ordenanza de 1945 y la ley no. 52-693 del 25 de julio de 1952 sobre la creación de una oficina francesa de protección de refugiados y apátridas) relativa al control de la inmigración y a las condiciones de entrada, acogida y estancia de los extranjeros.<sup>15</sup> Esta ley reforzaba los dispositivos ya previstos en contra de la inmigración ilegal, pero de acuerdo con Patrick Weil, era novedosa porque también buscaba limitar la inmigración legal: la instalación legal de los extranjeros, de familias o de parejas de franceses o de residentes legales; de refugiados o estudiantes. El objetivo, dada la gravedad de la situación económica, era la inmigración cero.<sup>16</sup>

En el tema que concierne a este trabajo, esta ley consagró un capítulo a los demandantes de asilo, capítulo VII, dentro de la ordenanza de 1945. Por medio del artículo 31 bis se dieron facultades a las prefecturas de rechazar, en algunos casos, la

---

<sup>15</sup> Se le conoce así por su impulsor, el Ministro del Interior del nuevo gobierno de derecha, Charles Pasqua.

<sup>16</sup> La ley Pasqua incrementó las facultades de la autoridad administrativa para facilitar las reconducciones a la frontera, autorizó a la policía a realizar controles de identidad preventivos en el interior del territorio y en los alrededores de las fronteras internas del espacio Schengen e implementó medidas de disuasión contra los matrimonios falsos (la ilegalidad de la estancia previa al matrimonio, por ejemplo, impedía que se otorgara un título de estancia). También estableció condiciones de ingreso y de vivienda estrictos para efectuar la reagrupación familiar y limitó el derecho de los estudiantes de gozar de una carta de 10 años.

admisión a la estancia, requisito indispensable para que la OFPRA pudiera conocer de una demanda de la calidad de refugiado:<sup>17</sup>

La admisión podía negarse:

- 1) Si el examen de la demanda de asilo era competencia de otro Estado, en aplicación de las estipulaciones del Convenio de Dublín del 15 de junio de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de una demanda de asilo presentada ante un Estado miembro de las Comunidades Europeas; o del capítulo VII del título II del convenio de Schengen firmado el 19 de junio de 1990, a partir de su entrada en vigor.
- 2) Si se establecía que el demandante de asilo era efectivamente admisible en otro Estado que aquél en el que temía ser perseguido, en el que podía beneficiarse de una protección efectiva, en particular de la devolución;<sup>18</sup>
- 3) La presencia en Francia del extranjero constituía una amenaza grave para el orden público;
- 4) La demanda de asilo se apoyaba en un fraude deliberado o constituía un recurso abusivo a los procedimientos de asilo o se presentaba sólo para impedir una medida de alejamiento pronunciada o inminente.<sup>19</sup>

No obstante, se preveía que aun si se había negado la admisión a la estancia, por alguno de los motivos del 2 al 4, el demandante de asilo podía presentar una solicitud a

---

<sup>17</sup> Artículo 45, que agregaba dos párrafos al artículo 2 de la ley de julio de 1952.

<sup>18</sup> De acuerdo con lo que narra C. Norek y F. Doumic – Doublet ya se ponía en práctica la noción de tercer país seguro desde antes de que se incluyera esta disposición en el texto legal. Él escribe en 1988 y describe que la autoridad prefectoral que se encarga de registrar la demanda sin apreciar su fundamento, interroga al extranjero que quiere entrar al territorio bajo el título del asilo sobre las condiciones de entrada y las circunstancias de la demanda. No se negaba a tomar en consideración una a menos que el extranjero proviniera de un tercer país en el que podía ser readmitido; o beneficiarse de la protección de Ginebra (*op.cit.*, p. 41)

<sup>19</sup> Artículo 24 que introducía un capítulo VII con el título “los demandantes de asilo”, a la ordenanza de 1945, artículo 31 bis de la ordenanza de 1945.

la OFPRA para que se le reconociera la calidad de refugiado, pero la OFPRA debía decidir mediante un procedimiento prioritario.<sup>20</sup>

La introducción de estas disposiciones no ocurrió sin problemas debido a la existencia aparente de un derecho de asilo, consagrado en la Constitución francesa.<sup>21</sup> Ya desde el verano de 1993, como parte de la discusión de la propuesta de ley, el Consejo Constitucional estableció que la existencia de un derecho fundamental de asilo establecido en el preámbulo de la Constitución prohibía la expulsión directa con base en la norma de responsabilidad establecida en acuerdos europeos o la noción de tercer país seguro. A todo demandante de asilo debía autorizársele a permanecer provisoriamente en el territorio hasta que se hubiera decidido sobre su demanda y pudiera ejercer el derecho a su defensa, es decir, la suspensión del recurso.<sup>22</sup>

Lo anterior motivó que el Ministro del Interior trabajara a favor de una reforma constitucional. El discurso que se manejó era la inaplicabilidad de Schengen sin la implementación de esta medida compensatoria. Se apeló también a un escenario potencial adverso a nivel europeo, no a una realidad o problema concreto interno: que Francia ya no podría participar en el sistema de redistribución para el manejo de las demandas de asilo y tendría que hacerse cargo de examinar las demandas de todos los demandantes de asilo rechazados en los Estados europeos. Lo anterior en detrimento de

---

<sup>20</sup> Artículo 45 del título VI, que agregaba dos párrafos al artículo 2 de la ley de julio de 1952.

<sup>21</sup> Como se vio en el segundo capítulo, era limitado a los perseguidos por realizar una acción política a favor de la libertad. A pesar de que ni el Consejo de Estado, ni el Consejo Constitucional le habían reconocido el carácter de una norma jurídica autónoma con efectos directos, se interpretó como una garantía para el que solicitaba la protección de la República. Se trataba de una garantía a la admisión o entrada al territorio (principio de no devolución), al acceso a un procedimiento de asilo y a la permanencia en el territorio durante el mismo. Esto restringía la posibilidad de regresar o enviar a un demandante de asilo a otro Estado, sin examinar su demanda de asilo (C. Norek y F. Doumic – Doublet, *op.cit.*, pp. 32 – 38; Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 55 y 196)

<sup>22</sup> Decisión del 13 de agosto de 1993 (Amnistía Internacional y France Terre d’Asile, art.cit.). Cuando el Consejo Constitucional fue consultado en el verano de 1991, en el marco de la ratificación del Acuerdo Schengen, resolvió el 25 de julio de 1991 que el Acuerdo era conforme con el derecho constitucional al asilo. Esto porque preveía una cláusula de exclusión en el artículo 29 IV SA por la que cada Estado preservaba su derecho de examinar una demanda, aun si no era el responsable (Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 164 y 196).

su seguridad; por lo que se convertiría en una víctima del avance de la cooperación entre los otros Estados.<sup>23</sup> Se evidenciaba así, la intención de llevar a cabo una armonización restrictiva de las leyes de asilo.

De esta manera, el 25 de noviembre de 1993, el Congreso adoptó la ley no 93 – 1256 la cual introdujo el artículo 53 – 1 al título VI de la Constitución sobre los tratados y acuerdos internacionales, que permitía una excepción al principio sobre el asilo. De acuerdo con este artículo: “La República puede concluir con los Estados europeos que están ligados por compromisos idénticos a los suyos en materia de asilo y de protección de derechos del hombre y de libertades fundamentales, acuerdos que determinen sus competencias respectivas para el examen de demandas de asilo que le son presentadas.”

No obstante, en el texto del artículo se estipulaba que aun si la demanda no entra dentro de su competencia con base en estos acuerdos, las autoridades de la República tienen el derecho de dar asilo a todo extranjero perseguido en razón de su acción a favor de la libertad, o que solicite la protección de Francia por otro motivo. Sin embargo, se trata de una posibilidad, no de una obligación.

Una vez eliminada la posibilidad de una controversia constitucional, la segunda Ley Pasqua, la ley no. 93 – 1417 del 30 de diciembre de 1993, estableció claramente que ni la OFPRA, ni la CRR eran competentes para estudiar la demanda de asilo presentada por un demandante al que el prefecto hubiera negado la admisión porque el examen de

---

<sup>23</sup> Al parecer la preocupación de algunos actores (Ministro de Justicia, de Asuntos Europeos y del Interior) era el traslado del flujo de demandas de Alemania a Francia, después de la reforma constitucional que aquel país estaba llevando a cabo a su derecho de asilo (*ibid.*, p. 165). La nueva ley de asilo de junio de 1993 preveía que los guardianes federales de la frontera (Bundesgrenzschutz) pudieran negar la entrada, y en consecuencia a los procedimientos de asilo, a los demandantes de asilo que vinieran de un tercer país seguro en el que se hubieran quedado por un periodo específico y en el que pudieron haber encontrado protección o si representaban una amenaza para el orden público (*ibid.*, pp. 169 – 170).

la demanda era competencia de otro Estado.<sup>24</sup> Se restringía así el acceso al procedimiento de asilo.

El artículo 6 reiteraba que a pesar de que se le se hubiera negado la admisión a la estancia por alguno de los motivos enumerados en el artículo 31 bis de la ordenanza de 1945 – con excepción del relativo a un Estado miembro responsable – podía presentar una demanda de reconocimiento de la cualidad de refugiado a la OFPRA.<sup>25</sup> Serían sujetos de un procedimiento prioritario.<sup>26</sup>

El prefecto podía imponer una medida de alejamiento del territorio, pero para ejecutarla debía esperar la decisión de OFPRA.<sup>27</sup> Es decir, que el extranjero tenía el derecho de permanecer en el territorio hasta que se le notificara la decisión de la OFPRA. Los demandantes eran mantenidos en retención administrativa, se les asignaba residencia y en ocasiones se les proporcionaba un salvoconducto. Era difícil que prosperaran estos casos porque no podían reunir información, encontrar consejería legal o un intérprete. Se podían presentar recursos ante la CRR, pero no eran suspensivos y se debían hacer fuera del territorio.<sup>28</sup>

## **2. 1995 – 2003: consolidación de las reformas.**

Luego de las reformas que se llevaron a cabo para alinear la política de asilo francesa a los instrumentos de la que en el capítulo anterior se denominó la fase activa de la cooperación, y que precisamente su justificación fuera cumplir con estos instrumentos,

---

<sup>24</sup> Artículo 12 y 13 de la ley que agregaban disposiciones al artículo 2 y 5 de la ley no. 52-893 del 25 de julio de 1952 sobre la creación de una Oficina francesa de protección de refugiados y apátridas.

<sup>25</sup> La disposición ya prevista en la ley de la OFPRA, mediante el artículo 45 del título VI de la primera ley Pasqua se agregó al artículo 31 bis de la ordenanza de 1945.

<sup>26</sup> El procedimiento acelerado o prioritario se aplica sobre la decisión de la prefectura, cuando se niega la autorización provisional de estancia; se retira o se niega su renovación. Se acelera el tratamiento de la demanda y no se proporciona ayuda financiera. Normalmente aplica cuando se considera que es una demanda abusiva, fraudulenta o dilatoria, o que constituye una amenaza grave para el orden público.

<sup>27</sup> Artículo 24 de la ley 93 – 1027 que inserta el artículo 32 bis a la ordenanza de 1945

<sup>28</sup> El extranjero que debía ser remitido a las autoridades del Estado miembro competente también podía ser mantenido en retención mientras partía. Art. 27 ley 93 – 1027 del 24 de agosto de 1993 que modificaba el artículo 35 bis de la ordenanza de 1945.

el gobierno francés se mostró reticente para profundizar la cooperación o contemplar comunitarizar los temas del asilo y la inmigración.

Este periodo parece probar la tesis de que el aumento del apoyo al Frente Nacional, que explotaba en su plataforma electoral y discurso el tema de la inmigración (competencia laboral, amenaza a la seguridad, la invasión, repatriación de extranjeros no europeos en situación regular, enclaves étnicos, pesimismo sobre su capacidad de integración), ha llevado a las otras fuerzas políticas a converger en una política migratoria y de asilo restrictiva.<sup>29</sup>

Los partidos están buscando satisfacer a un electorado hostil a la presencia extranjera y el Frente Nacional se convierte en el referente obligado. De esta manera las políticas han sido consistentes y el cambio de partidos políticos en el gobierno no ha afectado sustantivamente, la naturaleza y tendencia restrictiva de las políticas de inmigración y asilo.

### **2.1. El regreso del tema de la inmigración al centro del debate público**

Durante la campaña para las elecciones presidenciales de mayo de 1995, los candidatos Jacques Chirac y Lionel Jospin trataron de despolitizar el tema migratorio y evitar que fuera un tema central en la campaña. La estrategia no coordinada fracasó, ya que Jean – Marie Le Pen (con la propuesta de regresar a los inmigrantes a sus países de origen para eliminar el problema del desempleo en Francia) obtuvo el 15.3% de los sufragios en la primera ronda de las elecciones presidenciales, además de que logró registrar un 30% de votos en la primera ronda de las elecciones municipales.

---

<sup>29</sup> El Frente Nacional alcanzó notoriedad en el panorama político francés durante las elecciones municipales de 1983 y las elecciones europeas de 1984, en las que registró un 11% de los votos. En las elecciones de la Asamblea Nacional de marzo 1986 y 1988 contó con 9.9 y 9.8% de los votos, respectivamente, para aumentar a 12.6% en 1994. Para las elecciones presidenciales de 1988 logró canalizar el 14.4% del voto (Datos obtenidos de Sandra Lavenex, *op.cit.*, p. 195).

El nuevo gobierno RPR/ UDF <sup>30</sup> encabezado por el Presidente Jacques Chirac y el primer ministro Alain Juppé interpretó los resultados del Frente Nacional como una demanda del electorado a favor de mayores restricciones a la entrada de extranjeros y combate a la inmigración ilegal.

En el discurso y en el debate público volvieron a adquirir notoriedad los temas de la clandestinidad, la integración, la delincuencia, la laicidad, el desempleo y el Islam; en diversas combinaciones y planteamientos. También hubo diversos proyectos de legislación, entre los que destacó el del nuevo Ministro del Interior, Jean – Louis Debré.<sup>31</sup> El 24 de abril de 1997 se adopta la ley no. 97 – 396 sobre diversas disposiciones relativas a la inmigración, mejor conocida como la Ley Debré. Esta ley no realizó cambios en materia de asilo pero reflejó y confirmó el enfoque de restricción y control de flujos, e incluso significó un endurecimiento de las disposiciones de la Ley Pasqua.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Rassemblement pour la République/Union Démocratique Française

<sup>31</sup> A petición del grupo RPR de la Asamblea Nacional se conformó la comisión de investigación “Inmigración clandestina y estancia irregular de extranjeros en Francia”, presidida por Jean- Pierre Philibert, la cual presentó su reporte en abril de 1996. En dicho reporte se reconocían los beneficios de las leyes Pasqua en relación con la extensión de las condiciones del control de la identidad para prevenir las violaciones a la legislación sobre extranjeros y la delincuencia; y en lo relativo a la preparación para la entrada en vigor de Schengen (Charlotte Lessana, art.cit.). Se proponían medidas para endurecer el control de la inmigración y la lucha contra la inmigración ilegal, así como la sistematización de la toma de huellas digitales de todos los visitantes extranjeros y el registro de todas las personas que los hospedaran. También se contemplaba limitar el acceso a los servicios de salud y educación para los extranjeros en situación irregular; así como la expulsión de menores extranjeros que hubieran cometido un delito. Dos diputados, Gérard Léonard del RPR y Charles de Courson del UDF, presentaron por esa misma fecha un reporte sobre los fraudes y las prácticas abusivas; Henri Cuq, también diputado del RPR presentó un reporte sobre la situación de las viviendas de trabajadores de inmigrantes (Patrick Weil, *op.cit.*, pp. 294 y 482)

<sup>32</sup> Para controlar las salidas, el visitante extranjero debía entregar a la policía de fronteras el certificado de hospedaje (documento que se exige a los extranjeros cuando efectúan una visita privada con un amigo o familiar en Francia) al momento de abandonar el territorio; incrementó a dos años el periodo probatorio de vida común para dar una carta de residente a la pareja de un francés; se autorizó la toma de huellas digitales de los extranjeros que solicitaban título de estancia en Francia y los que eran objeto de una medida de alejamiento del territorio; se condicionaba la renovación de la carta de residencia de 10 años a la ausencia de perturbación del orden público; extendía la zona de control de identidad en las fronteras; permitía la entrada de agentes y oficiales de policía a los lugares de trabajo para revisar la lista del personal, y controlar la identidad de las personas ocupadas; aumentó los costos de los empleadores de contratar ilegales (multas más altas y el costo de enviarlos de regreso) y estipuló sanciones contra los empleadores extranjeros.

## 2.2. Una nueva ley de asilo: el consenso tácito entre partidos

Inesperadamente, el 21 de abril de 1997, el Presidente Jacques Chirac disolvió la Asamblea Nacional. El Partido Socialista se alió con el Partido Comunista y los Verdes para formar la izquierda plural, la cual gana las elecciones legislativas de junio de 1997. Lionel Jospin es nombrado Primer Ministro.

Durante la campaña electoral la izquierda plural se había comprometido a eliminar las leyes Pasqua y Debré, a restablecer los derechos fundamentales al matrimonio, a la vida en familia y el derecho de asilo. Ya con su nombramiento, Jospin se refería a la conclusión de un nuevo pacto republicano; a una política de inmigración estricta, pero justa, que tomara en cuenta la realidad económica, social y humana del fenómeno, combinando los intereses de la nación con el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Sin embargo, la promesa de un enfoque más humanitario no se materializó enteramente.<sup>33</sup>

Entre los problemas relacionados con el asilo que se habían identificado estaban la necesidad de restablecer la distinción entre el derecho de asilo y la política de inmigración.<sup>34</sup> Había que terminar con el error de asimilar u homologar a los demandantes de asilo con los migrantes económicos o con migrantes clandestinos potenciales. Un elemento clave para restaurar la especificidad del asilo era sacar el

---

<sup>33</sup> Una de las primeras acciones (22 de junio de 1997) fue una operación de regularización de extranjeros sin documentos (sans – papiers) con lazos familiares en Francia, como parejas de franceses, parejas de extranjeros en situación regular, esposos de refugiados estatutarios, familias extranjeras residentes de tiempo atrás en Francia, los padres de niños nacidos en Francia con menos de 16 años; los niños de extranjeros en situación regular pero que entraron fuera del esquema de reagrupación familiar, los menores extranjeros de más o menos de 16 años que entraron en Francia fuera de reagrupación familiar, personas cuya vida estaba en riesgo en caso de regresar a su país de origen. Se recibieron 150 000 demandas de regularización, de las cuales 90 000 obtuvieron una carta de estancia de un año renovable (Withtol de Wenden, *L'Europe des migrations*, París, La Documentation Française, 2001, p. 40).

<sup>34</sup> A continuación se seguirá lo referido por Patrick Deluovin con base en el documento de trabajo del Partido Socialista *Hacia una nueva política de inmigración e integración* (“The Evolution of Asylum in France”, *Journal of Refugee Studies*, 2000, 13, pp. 61 – 73).

capítulo relativo a los demandantes de asilo de la legislación relativa a la entrada y estancia de los extranjeros.

También estaba pendiente garantizar los derechos de los demandantes de asilo en las zonas de espera: proporcionar información sobre cómo hacer la solicitud de asilo, mejorar el acceso a la representación legal, del delegado de ANCUR y de representantes de asociaciones humanitarias.<sup>35</sup>

De igual manera se debía eliminar la discrecionalidad y arbitrariedad del asilo territorial,<sup>36</sup> garantizar una interpretación menos estricta de la Convención de Ginebra en relación con el agente de persecución, asegurar el derecho de una entrevista individual para cada demandante y garantizar que un abogado o consejero estuviera presente, evitar que el prefecto tuviera un papel decisivo en la selección o filtrado de demandas de reconocimiento del estatus de refugiados;<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Era complicado para un demandante de asilo en zona de espera contar con un abogado o consejero sin tener contacto con una asociación humanitaria. El artículo 35 quáter que introdujo la ley Quilès sólo estipulaba que un decreto del Consejo de Estado determinaría las condiciones de acceso del delegado del ACNUR o de representantes de asociaciones humanitarias en la zona de espera. Este decreto se emitió el 2 de mayo de 1995. El 7 de diciembre de 1995 el Ministro del Interior limitó a cinco la lista de asociaciones que podían acceder : la sección francesa de Administración Internacional, Asociación nacional de asistencia en las fronteras para los extranjeros (ANAFE), Cimade, Cruz Roja francesa y France terre d'asile. Este permiso se otorgaba por un año y era renovable y limitado a cinco personas por asociación. Una asociación no podía acceder a una zona más de una vez cada tres meses entre ocho y veinte horas. Podía permitirse una visita suplementaria pero por demanda escrita y motivada del presidente de la asociación. Toda visita, de cualquier manera, debía precederse por una demanda de acceso ante el Ministerio del Interior.

En relación con las visitas, incluyendo la de un abogado, debía dirigirse una petición al oficial de guardia para cada visita, quien decidía discrecional y arbitrariamente.

<sup>36</sup> Se recuerda que el asilo territorial se refiere al derecho discrecional de todo Estado de otorgar asilo en su territorio a cualquier persona por el motivo que sea. Se otorgaron permisos de estancia a personas y grupos de demandantes a los que no se les reconocía el estatuto de refugiado, pero que no podían ser regresados a sus países por el riesgo que corrían ahí. Se ejerció esta facultad mediante circulares ministeriales en las que se establecían reglas de protección aplicables caso por caso, sin fundamentos legales. Así, tanto la duración del permiso de estancia, como la autorización para acceder al mercado de trabajo variaban. Los principales beneficiarios fueron polacos y zairinos que vivían bajo regímenes totalitarios; libaneses que huían de la guerra civil entre 1975 y 1985 ; haitianos bajo las dictaduras de Duvalier y Cédras ; ex yugoslavos y argelinos (François Julien – Laferrière, “Study on the Asylum Single Procedure. National Report France”, en Kay Hailbronner, Study on the Asylum Single Procedure (One – Stop Shop) Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure, European Commission, 2002, p. 311 y Luc Legoux, op.cit., pp. 24 – 25).

<sup>37</sup> Se había observado que la autoridad prefectoral en territorio se retrasaba o se negaba a registrar una demanda bajo el argumento de la falta de documentos o de que no estaban en orden (prueba de identidad o de residencia) lo que a su vez retrasaba el acceso a la ayuda social por varios meses (ibid., p. 65)

suspensión automática de todas las medidas de remoción cuando estuviera pendiente el resultado de una apelación para procedimientos acelerados.

El Ministro del Interior, Jean – Pierre Chevènement, sugirió al primer ministro Lionel Jospin encargar a Patrick Weil, como cabeza de una misión interministerial, la presentación de un reporte en el que se analizara la situación actual y propusiera reglas simples, realistas y humanas para la entrada y estancia de extranjeros. El reporte presentado en julio de 1997 no abrogaba las leyes Pasqua y Debré, sino que se tomaban como puntos de partida y optaba por una mejora de la administración.<sup>38</sup> El Primer Ministro Jospin presentó una iniciativa en octubre de 1997 que tomaba en consideración prácticamente todas las propuestas de la misión Weil.

El 11 de mayo de 1998 la Asamblea Nacional adoptó la ley no. 98 – 349 relativa a la entrada y a la estancia de los extranjeros en Francia y al derecho de asilo.<sup>39</sup> Esta ley introdujo tres modificaciones importantes al sistema de asilo: consolidó la legislación sobre el asilo al reagrupar todas las disposiciones en la ley de 1952 que creaba la OFPRA (medida que podría catalogarse como simbólica para el objetivo de distinguir entre la política migratoria y la política de asilo);<sup>40</sup> dio carácter legal al asilo territorial y recuperó el “asilo constitucional” como una razón para otorgar el estatus de refugiado.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> El supuesto era que el planteamiento de una inmigración cero y el temor a la instalación durable de extranjero atenta y daña las libertades públicas y distrae a la policía de las tareas verdaderamente importantes de lucha contra la delincuencia, pues tenían que interpelar a estudiantes, familias, personas casadas, controles inútiles; mejor que se cumplieran los derecho de asilo y de vida familiar. “Toute personne désireuse d’entrer en France pour tourisme, affaire, travail, mariage, recherche, études, asile, regroupement ou visite familial était considérée dans la pratique comme un illégal ou un fraudeur potentiel, soumis à des contrôles d’autant plus systématiques et répétitifs que, la politique de l’immigration nécessitant la coopération de plusieurs administrations” (Patrick Weil, *op.cit.*, p. 298).

<sup>39</sup> En relación con la inmigración, la ley Chevènement garantizaba el derecho de la reagrupación familiar, así como la estancia de estudiantes y de investigadores extranjeros. Para evitar regularizaciones colectivas frecuentes se instalaba un mecanismo de regularización individual permanente del que se beneficiarían aquellos ilegales que ya llevaran más de diez años en el territorio o por lazos familiares de vida privada y familiar. Para ciertas categorías de personas la autoridad consular debía motivar el rechazo de visa.

<sup>40</sup> Las que se habían añadido a la ordenanza sobre extranjeros por la ley Pasqua (artículo 31 BIS y 32). Se removió la sección de asilo de la ordenanza del 2 de noviembre de 1945 sobre los extranjeros. Esto se revirtió por la ley no. 2003 – 1119 del 26 de noviembre de 2003, que en su artículo 92 estipuló que los textos legislativos relativos a la entrada y la estancia; así como el derecho de asilo se reagruparan. El 1º de

### **2.2.1. Asilo territorial**

Se codificó la práctica de que el Ministerio del Interior, luego de consultar al Ministro del Exterior, pudiera acordar el asilo territorial al extranjero cuya vida o libertad estaba amenazada en su país de origen, o que hubiera sido expuesto a un tratamiento contrario al artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (que estipula que nadie debe ser sujeto a tortura o tratamiento o castigo inhumano o degradante).

Este asilo territorial constituía una especie de protección subsidiaria, pues sólo permitía obtener un permiso de residencia temporal por un año. La carta de estancia podía no ser renovada si la amenaza desaparecía o si la persona en cuestión representaba una amenaza al orden público. Además, durante el periodo en el que se examinaba su demanda – que podía extenderse a 15 meses – no se otorgaban derechos sociales (hospedaje y ayuda financiera), ni derecho a trabajar. El procedimiento de apelación no era suspensivo y aun cuando se otorgara la protección no se garantizaba el derecho de reagrupación familiar.

La vía más común para acceder al asilo territorial era que se presentara la demanda ante la prefectura. Se daba una audiencia al demandante, se emitía un reporte al departamento de libertades públicas y asuntos legales del Ministerio del Interior (DLPAJ). Se consultaba al Ministerio del Exterior, pero su opinión no era vinculatoria. Otra vía era que el director de la OFPRA o el presidente de la CRR refirieran al Ministro del Interior el caso de toda persona a la cual no se hubiera reconocido el estatus de refugiado y que estimaran podía corresponder al asilo territorial.

---

marzo de 2005 entró en vigor el Código de entrada y estancia de los extranjeros y del derecho de asilo (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Las disposiciones relativas al asilo se encuentran en su libro VII.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 29 de la ley Chevènement, la calidad de refugiado sería reconocida por la oficina a toda persona perseguida en razón de su acción a favor de la libertad.

La ley del 11 de mayo de 1998 no eliminó la naturaleza discrecional del asilo territorial. No se estipularon los criterios para su otorgamiento y el Ministro del Interior no tenía que motivar su decisión. En general se sabe que el asilo territorial se aplicaba para los casos en los que el agente de persecución no era el Estado, sino que se trataba de una persecución por parte de particulares; esto como consecuencia de la interpretación restrictiva francesa del agente de persecución. De haberse seguido la postura de ACNUR, estas personas habrían sido candidatos al estatuto tradicional de refugiado; y no el estatuto de “segunda categoría” que representa el asilo territorial.

### **2.2.2. Asilo constitucional**

Aunque la ley ampliaba el espectro de las personas candidatas a recibir el estatuto de refugiado y protección en general, en realidad el número de personas que se ajustó al criterio de “perseguido por razones de su acción a favor de la libertad” fue mínimo y no incluyó las causas principales de huida: guerra civil y violencia generalizada. La mayoría de los luchadores por la libertad, englobados por las disposiciones del asilo constitucional, eran elegibles para ser reconocidos como refugiados. Se trataba más de una adición simbólica. De acuerdo con Amnistía Internacional sólo se otorgó una vez en su primer año de existencia.<sup>42</sup>

### **2.3. Balance**

A pesar de las “buenas intenciones” o la definición más humanitaria de la izquierda, había límites para los cambios que podía realizar a la legislación y a los procedimientos administrativos del asilo. El gobierno de izquierda no retrocedió en las reformas de carácter restrictivo que se habían llevado a cabo en los años anteriores. Tampoco atendió del todo las demandas en torno a una mejor protección.<sup>43</sup> Los compromisos

---

<sup>42</sup> Patrick Delouvin, art.cit., p. 70.

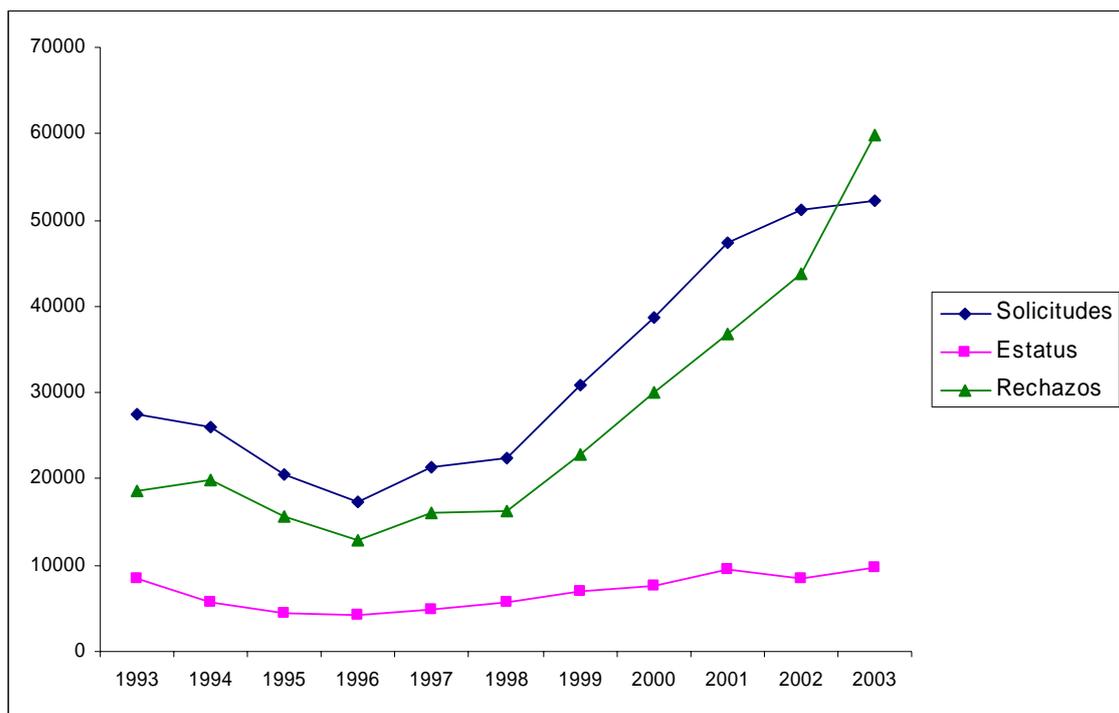
<sup>43</sup> No se modificó el régimen que gobernaba el acceso a territorio o el mantenimiento en zonas de espera. Era el Ministro del Interior el que decidía si la demanda de un solicitante era o no manifiestamente

internacionales adquiridos a principios de la década y una opinión pública que no veía con buenos ojos la inmigración en general limitaron la flexibilidad de la legislación de asilo.

### 3. La reaparición del fenómeno de alza de demandas

El siguiente periodo de reforma sería desencadenado por el mismo fenómeno que se presentó a finales de 1980: el alza de demandantes de asilo. El sentido de la reforma estaría moldeado por los acuerdos que se realizaban en el momento en aras de la construcción de un sistema de asilo europeo común.

**Gráfica 1. Solicitudes de asilo, estatus otorgados y rechazos y 1993 - 2003**



infundada, y en esa medida si debe permitírsele la entrada al territorio. El acceso a los procedimientos de asilo continuó dependiendo de la selección o filtrado que realizaban las autoridades prefectoriales. Tampoco se estableció la obligación de que todos los demandantes de asilo tuvieran una entrevista personal para explicar detalladamente las razones que los obligaron a abandonar sus países, ni se aseguró un procedimiento de apelación suspensivo para cada caso de rechazo.

**Cuadro 1.- Solicitudes de asilo, estatutos otorgados, rechazos, proporción de reconocimiento y tasa global de admisión 1993 - 2003**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Solicitudes</b>	27564	25987	20416	17398	21425	22461	30897	38748	47288	51087	52204
<b>Estatos</b>	8449	5754	4359	4244	4948	5632	7054	7576	9492	8495	9790
<b>Rechazos</b>	18688	19816	15648	12968	16112	16280	22838	30010	36694	43880	59818
<b>Proporción de reconocimiento</b>	30.7%	22.1%	21.4%	24.4%	23.1%	25.1%	22.8%	19.6%	20.07%		
<b>Tasa global de admisión</b>	27.9%	23.6%	16.3%	19.6%	17%	19.4%	19.3%	17.1%	18%	16.9%	14.8%

Los datos de 1993 a 2001 se obtuvieron de OFPRA, “Bilan définitif de la demande d’asile enregistrée en 2001”, *Rapport d’activité*, 2004, p. 67. Las cifras de estatutos, rechazos y reconocimientos corresponden a las demandas presentadas cada año. La tasa global de admisión se refiere a los estatutos otorgados respecto a las decisiones tomadas ese año.

Los datos de 2002 y 2003 se encontraron en OFPRA, *Rapport d’activité*, 2003, p. 32, anexo 1. Las cifras de estatutos y rechazos corresponden a las decisiones que se realizaron esos años, que incluyen demandas registradas esos años, pero también de expedientes de años precedentes. No considera el efecto de reexámenes, recursos y anulaciones de la Comisión de Recursos.

Desde 1992 inició un periodo de decrecimiento gradual y constante de las demandas de asilo. Para octubre de 1997, Human Rights Watch atribuía la reducción de la demanda a las sanciones a transportistas y el requisito de visa. También disminuyó el número de personas a las que se otorgó el estatus, pero en general presenta un comportamiento estable.

Sin embargo, a partir de 1997 se registra una tendencia alcista aparentemente inmune a la adopción de políticas diseñadas para regular el flujo.<sup>44</sup> Para 1998, se presentaban

<sup>44</sup> Ese año, las principales nacionalidades de origen de los demandantes fueron Rumania con 22.6%; China con 7.8%; Sri Lanka, 7.1%; Turquía 5.7% y Congo/Zaire 5% (U.S. Committee for Refugees and Immigrants, <http://www.refugees.org>, France, 1998). En 1998 también llegaron albanos – kosovares a los que no se les reconocía el estatus, porque huían de una situación de violencia generalizada. Para finales del año, el Ministro del Interior instruyó para que se les dieran permisos provisionales de residencia de tres meses de duración, renovables durante el tiempo que durara la crisis.

Para 1999, Francia aceptó alrededor de 7 500 kosovares de campos de Macedonia en abril y mayo, dentro del esquema Programa de Evacuación Humanitaria de ACNUR. Sin embargo, esto no dejó de ser un tema controversial porque seleccionó de acuerdo con lazos familiares o sociales a residentes franceses. Esto a pesar de que era una evacuación de urgencia. Se les dio un permiso de residencia especial, primero con duración de tres meses y a su renovación, de seis meses, que les permitía tener acceso a empleo y vivienda. Este año llegaron cerca de 5000 demandantes. El régimen especial de protección temporal, que no estaba previsto por la ley francesa dejó de aplicarse en septiembre de 1999. Se les dio la oportunidad de solicitar el asilo tradicional cuando los permisos expiraron. Otros fueron objeto de un programa de

las mismas quejas o problemas que a finales de la década de 1980. Los recursos humanos y materiales no eran suficientes para atender al número creciente de demandantes. La OFPRA volvió a experimentar el problema del tiempo de procesamiento de las demandas, se prolongó la estancia de personas en los hostales y los lugares disponibles en éstos no eran suficientes para todos.

También el Ministerio del Interior enfrentó dificultades. El alza de las demandas fue generalizada, observable también en la frontera, donde si entre 1995 y 1996 se registraban 500 demandas; en 1997 lo hacían 1000; 2500 en 1998 y 4800 en 1999. La extensión promedio en las áreas de espera aumentó de dos días en 1996 a siete en 1998 y las condiciones en las zonas de espera se hicieron más difíciles por sobrepoblación (condiciones sanitarias deplorables).<sup>45</sup> De igual forma creció el número de solicitudes de asilo territorial. En 1998 se registraron 1339 solicitudes, 6984 en 1999 y 11 810 en 2000.<sup>46</sup>

#### **4. La reforma de 2003. El factor europeo nuevamente cobra relevancia.**

En este apartado se mostrará que a pesar de que había incentivos internos para modificar la política de asilo, el móvil principal fue anticipar y preparar la legislación francesa al contenido de las negociaciones que se estaban llevando a cabo en Bruselas con miras a la creación de un sistema de asilo europeo común.

Para mediados de 2002, el Presidente Jacques Chirac expresaba públicamente la necesidad de reformar la política de asilo, pues esta institución tan preciada para la cultura y la historia francesa estaba en crisis.<sup>47</sup> Esta crisis estaba constituida por una

---

repatriación voluntaria asistida (2500). Se les proporcionaba ayuda económica (3000 francos por adulto, cerca de 500 dólares, y 500 francos por niño (85 dólares).

<sup>45</sup> Patrick Delouvin, art.cit., p. 64.

<sup>46</sup> François Julien – Laferrière, art.cit., p. 311.

<sup>47</sup> “Le droit d'asile est une absurdité en France. Il correspond à quelque chose d'essentiel qui est totalement dans notre culture et dans notre histoire. Mais aujourd'hui, quand quelqu'un demande le droit d'asile, la décision demande dix-huit mois, c'est absurde et cela ne sert à rien. C'est simplement parce que

cadena de fenómenos, que se daban pie uno al otro y al final daban una imagen de caos y desorden: un problema inmanejable.

La crisis tenía su origen en el gran número de demandantes, el cual se explicaba por una presencia sustancial de migrantes económicos. De 1998 a 2002 se había más que duplicado el número de demandas y el Ministro del Interior registraba 30 000 demandas de asilo territorial en 2002. En ese mismo año la OFPRA reconocía el estatus de refugiados a un 13% de los demandantes; para los demandantes de asilo territorial la tasa de decisión favorable no era mayor que a 0.3%.<sup>48</sup>

De más de 800 demandas de asilo a la frontera en abril de 2002 en el aeropuerto de Roissy, sólo una treintena recibía una opinión favorable del Ministro de Asuntos Extranjeros.

Esto generaba un problema administrativo de tratamiento de demandas, tanto para la OFPRA, como las prefecturas y el Ministerio del Interior, los dos últimos a cargo del asilo territorial, que se traducía en una extensión de la duración del examen del expediente. Para mediados de 2002, pasaban 18 meses entre que se depositaba la demanda ante la OFPRA y la CRR emitía una decisión final. Para el asilo territorial las esperas podían ser aún más largas. Además, la coexistencia del procedimiento de asilo convencional y el asilo territorial les permitía mantenerse hasta tres años en Francia, antes de rechazar definitivamente sus demandas.

Esta espera, a su vez, incrementaba los costos de la acogida. Los centros de recepción estaban saturados. A pesar de que ese año se había incrementado de 6 000 a 10 000 camas; cerca de 6 000 demandantes, de acuerdo con ACNUR, esperaban un lugar. Muchos tenían que recurrir al dispositivo de acogida de urgencia prevista para los

---

nous ne nous sommes pas donnés les moyens de le faire" (Entrevista televisada, 14 de julio de 2002, Droit d'asile: quelques dates repères - depuis le début des années 80, [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/chrono\\_asile.shtml](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/chrono_asile.shtml)).

<sup>48</sup> M. Dominique Galouzeau de Villepin, sesión del Senado del 22 de octubre de 2003.

sin domicilio fijo. En dos años el costo del dispositivo de acogida pasó de 150 millones a 270 millones de euros, sin incluir la ayuda médica.<sup>49</sup>

Esta espera a su vez generaba incertidumbre jurídica para los demandantes de asilo y obstaculizaba el regreso de los finalmente rechazados. Después de tres años era factible que no se efectuara la devolución a sus países de origen o a cualquier otra destinación.

#### **4.1. Contenido de la reforma. Redefinición de los criterios para otorgar el asilo.**

La ley no. 2003 – 1176 del 10 de diciembre de 2003 significó una reforma profunda del derecho de asilo francés para alinearlo con el de otros Estados europeos y al contenido de las proposiciones de directivas que se estaban negociando en ese momento: estatus de refugiado, la protección subsidiaria y los procedimientos de otorgamiento y retiro del estatus de refugiado. En general se anticipaba a las medidas que habrían de tomarse para la construcción de un régimen de asilo común europeo.<sup>50</sup>

En los discursos que pronunció Dominique Villepin en torno a la discusión del proyecto de ley se revela que Europa, el proyecto europeo, es a su vez un referente y una meta. En ellos mencionó que el aumento del número de demandas no era un fenómeno que afectara sólo a Francia, sino un fenómeno a nivel europeo. Esto justificaba que se buscara dar una respuesta coordinada y conjunta.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> M. Dominique Galouzeau de Villepin, Ministro de Asuntos Extranjeros, de la Cooperación y la Francofonía, ante la Asamblea Nacional, discusión del proyecto de ley que modifica la ley no. 52-893 del 25 de julio de 1952 relativa al derecho de asilo, sesión del 5 de junio de 2003 (En adelante declaración ante la Asamblea Nacional, 5 de junio de 2003).

<sup>50</sup> Ciertamente estaba la motivación interna de racionalizar los recursos.

<sup>51</sup> “C'est un phénomène général en Europe. Pour l'ensemble de la Communauté, les demandes sont passées de 50 000 en 1983 à 700 000 en 1992, soit une multiplication par 14 en moins de dix ans. En 2002, l'Union européenne a reçu 65 % des demandes mondiales. Elle est de loin la première destination des demandeurs d'asile.”

“C'est l'une des raisons pour lesquelles se négocie actuellement à Bruxelles un nouveau droit communautaire de l'asile, droit qui devra être transcrit dans notre droit national. L'une des caractéristiques de cette réforme est d'anticiper ce nouveau droit communautaire. Mais nous devons agir maintenant, « sans attendre » - je cite la commission des lois - un accord définitif sur les directives communautaires” (sesión del Senado 22 de octubre de 2003)

De acuerdo con Vincent Chetail, el que simples propuestas de directiva que sólo tenían por objetivo ser normas mínimas se hubieran hecho ley contrastaba con una actitud normalmente reticente del Estado francés de estar en retraso con la transposición de directivas comunitarias. Él supone que con ello el gobierno francés esperaba ejercer su peso en las negociaciones comunitarias que sentaban las bases de un régimen europeo de asilo.<sup>52</sup>

#### **4.1.1. Protección subsidiaria**

La ley no. 2003 – 1176 del 10 de diciembre de 2003 incluyó el concepto de protección subsidiaria en sustitución del asilo territorial. Consagró los criterios de admisión a la protección subsidiaria que se contemplaban a nivel europeo.

Esta protección era alternativa a la del estatuto de refugiado. Se acordaría a aquellos que no llenaran los requisitos o condiciones para otorgarles el estatus de refugiados. Habría un margen de apreciación menor para otorgar la protección subsidiaria que la que existía para el asilo territorial. Los recursos ante la CRR sí tendrían carácter suspensivo.

El beneficio de la protección subsidiaria se otorgaría a todas las personas que estuvieran expuestas en su país a una amenaza grave, como la pena de muerte, la tortura o las penas o tratamientos inhumanos o degradantes; y tratándose de un civil, una amenaza grave, directa e individual contra su vida o su persona en razón de una violencia generalizada consecuencia de un conflicto armado interno o de carácter internacional. La protección que se otorga dura un año y es renovable. El permiso de estancia va encadenado a gozar de la protección. Si se termina la protección, o no se le

---

<sup>52</sup> “La réforme française de l’asile : prélude à la banalisation européenne du droit des réfugiés” , Journal du Droit International, 2004, p. 864.

renueva, pierde su carta de estancia temporal. En contraste, el refugiado conserva su derecho a la estancia a pesar de haber perdido el estatuto.

#### **4.1.2. Ventana única. Unificación de los diferentes procedimientos de asilo.**

Por medio de esta ley la OFPRA se convirtió en la única autoridad competente para decidir sobre el otorgamiento del asilo convencional y de la protección subsidiaria. Se instauraba así un procedimiento único. Primero se verificaría si el demandante cumplía con las condiciones establecidas por la Convención de Ginebra antes de pasarlo directo al examen para otorgarle la protección subsidiaria. Se buscaba evitar la presentación de demandas sucesivas con fundamentos jurídicos distintos. Ésta era una herramienta para reducir los periodos de instrucción de la demanda - se esperaba reducirlo a dos meses - y luchar contra el fraude y el abuso.<sup>53</sup>

#### **4.1.3. Abandono del concepto de agente estatal como autor de la persecución**

El cambio más destacable que instituyó esta ley fue el abandono del criterio jurisprudencial del agente estatal de persecución para poder reconocer el status de refugiado. Se dio paso así al criterio de la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos.<sup>54</sup> De esta manera, el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria podían acordarse aun si las persecuciones eran realizadas por actores no estatales y sin necesidad de demostrar que el Estado era cómplice.

A partir del 1 de enero de 2004, las persecuciones que se tomaban en cuenta para otorgar la calidad de refugiado y las amenazas graves que daban lugar al beneficio de la protección subsidiaria podían ser cometidas por a) autoridades estatales, partidos u organizaciones que controlaban el Estado o una parte sustancial del territorio de un

---

<sup>53</sup> Vincent Chetail explica que el hecho de que sean las mismas autoridades las que decidan sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria dificulta su distinción, sobre todo cuando se suprime la jurisprudencia del autor estatal, pues ése era el principal espacio de aplicación del asilo territorial. Ver abajo (art cit., pp. 817 – 865). La ventana única era un tema discutido en relación con la directiva de procedimientos pero que no logró el consenso suficiente para ser incluida en la misma.

<sup>54</sup> Ibid., p. 848

Estado (autoridades de facto); o b) actores no estatales cuando ni las autoridades estatales, ni las organizaciones internacionales o regionales que son los actores susceptibles de ofrecer protección niegan dicha protección o no están en medida de ofrecerla.

Sin embargo, la extensión de la protección que se configuraba por la redefinición del autor de la persecución era una ventana entreabierta pues la introducción de nuevas nociones como el asilo interno, privilegiaban la externalización de la protección.<sup>55</sup>

#### **4.1.4. Asilo Interno**

La ley introdujo la noción de asilo interno. La OFPRA puede rechazar la demanda de asilo de una persona que tenga acceso a una protección en una parte del territorio de su país de origen si esta persona no tiene ninguna razón para temer ser perseguida ahí o de estar expuesta a una amenaza grave, y si es razonable que puede quedarse en esa parte del país. Supone que la víctima de persecución debe buscar primero protección dentro de su propio país, antes de solicitar la protección internacional. Es decir que se le puede excluir del estatus de refugiado aun si tiene alguna razón para temer ser perseguido, porque está disponible una protección alternativa.<sup>56</sup>

El 4 de diciembre de 2003 el Consejo Constitucional limitó la aplicabilidad de esta disposición y estipuló que no puede rechazarse la demanda hasta después de asegurarse que el interesado dispone de un acceso seguro, la zona ocupa una parte sustancial del territorio, no localidades (villas o campos de refugiados), y que esté en condiciones de

---

<sup>55</sup> Loc.cit.

<sup>56</sup> Vicent Chetail explica que desde 1979 ACNUR contempló la noción de asilo interno, pero para señalar que si bien el temor a ser perseguido no se extendía al total del territorio del interesado, no podía negársele el estatuto sólo por no haber buscado refugio en otra parte de su país si, tomando en cuenta todas las circunstancias, no podía esperarse que actuara de esa manera (art.cit., p. 851).

poderse instalar durablemente y llevar una vida normal (derechos civiles y políticos, económicos, sociales).<sup>57</sup>

De cierta manera esto era consistente con la renuencia a considerar refugiados a todos los afectados por una situación de violencia generalizada.<sup>58</sup> Sin embargo también se justificaba por la existencia de “zonas seguras” resultado de la intervención internacional, en los que los perseguidos podían encontrar la protección de la ONU, misiones de operaciones de paz u organizaciones que controlan una parte sustancial del territorio. Continuar aceptando demandantes provenientes de éstos era desprestigiar o desavalar estos proyectos.<sup>59</sup>

De acuerdo con Chétail su introducción debilitaba el criterio central de la definición de refugiado: ausencia de protección del Estado de origen. De hecho Chétail señala que el hecho de haber incluido a nuevas autoridades para aportar protección, incluyendo a la par del Estado a las organizaciones internacionales y regionales (ONU u OTAN),

---

<sup>57</sup> Decisión no. 2003 – 485 DC, citado en *ibid.*, p. 853

<sup>58</sup> “Il faut en effet prendre en compte la diversité des situations dans les pays d'origine. Ce n'est pas parce qu'une partie de la Côte d'Ivoire ou de la République démocratique du Congo est en proie à la rébellion ou aux massacres que tous les citoyens de ces deux pays ont vocation à demander l'asile à la France” (M. Dominique Galouzeau de Villepin, declaración ante la Asamblea Nacional, 5 de junio de 2003).

<sup>59</sup> “Dans beaucoup d'endroits, des organisations internationales, régionales ou locales assurent dans des zones sécurisées la protection des populations menacées. Il en est ainsi au Kosovo, en Afghanistan, en Côte d'Ivoire ou encore en République démocratique du Congo. Dans tous ces cas, et dans bien d'autres, la France a assumé ses responsabilités, vous le savez, en contribuant au succès de ces missions diligentées par la communauté internationale.”

“ Il faut se réjouir de l'émergence de cette nouvelle forme de sécurité collective, ancrée sur la légitimité des Nations Unies. Dès lors, n'y aurait-il pas une incohérence à mobiliser la communauté internationale, afin d'établir des zones de sécurité pour ensuite ne pas accepter que des populations puissent y trouver refuge? ”

“Comment faire comprendre à nos concitoyens que nous contribuons au financement d'opérations de maintien de la paix, auxquelles nous participons même parfois militairement, mais que nous refusons de tirer les conséquences de leur succès en termes de gestion du droit d'asile des populations concernées?”

“Si nous voulons être cohérents et montrer notre confiance à cette forme de sécurisation du monde, alors faisons en sorte que les populations restent sur place dès lors qu'elles n'y sont pas en danger. Accorder l'asile, ce serait donner un signal aux persécuteurs qui attendent le désengagement de la communauté internationale. Ce serait couper les populations de leur environnement, de leurs racines. Ce serait, une fois la paix revenue, les astreindre à de nouveaux efforts de réinsertion. Leur accorder l'asile, ce serait favoriser la fuite des forces vives d'une région et, donc, rendre plus difficile sa reconstruction.”

“Il faut donc prendre en considération, chaque fois que c'est possible, le maintien des populations chez elles, car je n'arriverai jamais à me convaincre que l'asile ailleurs est préférable à l'asile chez soi. Je rappelle que cette notion d'asile interne est utilisée par la plupart de nos partenaires européens, ainsi qu'aux Etats-Unis, au Canada ou en Suisse” (M. Dominique Galouzeau de Villepin, sesión del Senado del 22 de octubre de 2003)

atenuaba el efecto de los cambios en los actores de persecución y resultaba en detrimento de la Convención de Ginebra. El temor de persecución sólo tendría que establecerse en relación a la protección que puede proporcionar el Estado de origen.<sup>60</sup>

La ley no dice nada respecto a la naturaleza de las organizaciones (aunque puede pensarse en ONU y OTAN), ni sobre el alcance o características de dicha protección.<sup>61</sup>

#### **4.1.5. Concepto país de origen seguro**

La ley de 2003 también introdujo la noción de país de origen seguro, o más bien, le dio garantía jurídica, pues sólo estaba contemplada en las Resoluciones de Londres. Se supone que no se rechazarían automáticamente las demandas que provinieran de países en los que privara el Estado de Derecho (en el que se respetaran los principios de libertad y democracia, los derechos del hombre, en los que las persecuciones no podían ser autorizadas, ni permanecer sin castigo), pero sí serían sujetas a procedimientos acelerados.<sup>62</sup> La OFPRA se encargaría de realizar la lista de países de origen seguros.<sup>63</sup>

#### **4.2. Balance**

La ley de 2003 entró en vigor el 1 de enero de 2004.<sup>64</sup> Este último año de 2004 Francia se adjudicó el primer lugar de los países destinatarios de demandantes de asilo; por encima de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania. No obstante en 2004 hubo un

---

<sup>60</sup> Art.cit., pp. 848 – 850.

<sup>61</sup> Por decisión del Consejo Constitucional, la OFPRA debe determinar si las organizaciones ofrecen una protección efectiva (4 de diciembre de 2003, no. 20003 – 485 DC) Sbreñica y el genocidio en Rwanda demuestran que la sola presencia de una organización no asegura la protección efectiva. Chetail manifiesta su desacuerdo con que se tomen en cuenta las operaciones de mantenimiento de la paz, pues con excepción de MINUK, en Kosovo, no tienen poder de coerción.

<sup>62</sup> Tal como se contempló en la ley, se vinculaba en principio a la cláusula de cesación de la Convención de Ginebra, C5 del artículo 1. Se anticipaba la elaboración de una lista a nivel europeo de los países considerados seguros, para que los criterios fueran los mismos.

<sup>63</sup> El 30 de junio de 2005 la OFPRA adoptó la lista de los países considerados seguros: Benin, Bosnia – Herzegovina, Cabo Verde, Croacia, Georgia, Ghana, India, Mali, Mauricio, Mongolia, Senegal, Ucrania. El Consejo de Administración de la OFPRA puede decidir retirar a un país de la lista, si se deteriora la situación del país o de agregar nuevos países.

<sup>64</sup> Se complementó con el decreto No. 2004 – 814 del 14 de agosto de 2004 que estableció plazos límites para presentar una demanda de asilo, luego de que la prefectura otorgó la autorización de estancia - 21 días , para los procedimientos prioritarios 15 días y 96 horas cuando el demandante está en retención administrativa.

decremento importante de las demandas si se considera que la cifra de 2004 (65 614) refleja todas las solicitudes de asilo del año, porque la OFPRA es la ventana única (en 2003 hubo 28 000 solicitudes de asilo territorial).

### Cuadro 2.- Demandas de asilo en países industrializados

País	Países de origen	Cifras (redondeadas)
Francia	Turquía, China, Argelia, República Democrática del Congo, Haití, Serbia Montenegro, Federación Rusa, Sri Lanka.	58500
Estados Unidos	Haití, China, Colombia, México, Venezuela	56000
Reino Unido	Irán, Somalia, Paquistán, Zimbabwe, China	40600
Alemania	Turquía, Serbia Montenegro, Federación Rusa, Vietnam, Irán	35600
Canadá	Colombia, México, China, Sri Lanka, India	25800
Austria	Federación Rusa, Serbia Montenegro, India, Nigeria, Georgia	24600
Suecia	Serbia Montenegro, Irak, Federación Rusa, Azerbaiján	23200
Bélgica	República Democrática del Congo, Serbia Montenegro, Federación Rusa, Eslovaquia, Guinea	15400
Suiza	Serbia Montenegro, Turquía, Georgia, Irak	14200
Eslovaquia	India, Federación Rusa, China, Georgia, Moldavia.	11400

ACNUR, Refugees by Numbers, 2005 edition. Cifras revisadas diciembre 2005. No considera reexámenes.

Los datos de países de origen de Francia se obtuvieron del Reporte de actividades de 2004 de OFPRA.

### Cuadro 3.- Demandas de asilo comparada

	2004	2003	%
Primeras Demandas (sin menores)	50 547	52204	-3.2%
Reexámenes	7069	2225	217.7%
Primeras demandas de menores acompañantes	7998	7564	+ 5.7%
Total de demandas	65614	61993	+5.8%
Total de demandas sin reexámenes	58545	59768	- 2.05%
Acuerdos OFPRA	6358	6526	-2.6%
Tasa de acuerdos OFPRA	9.3%	9.8%	
Rechazos	61760	59818	+3.2%
Decisiones totales sin menores	68118	66344	+2.7
Acuerdos después de anulación CRR	4934	3264	51.2%
Total de acuerdos	11292	9790	15.3%
Tasa global de admisión	16.6%	14.8%	

La cifra de demandantes de asilo estimada por ACNUR para 2005, sin considerar reexámenes, es de 50 000.<sup>65</sup> Aparentemente ese año Francia habría repetido como primer país de acogida para los demandantes de asilo, entre los países industrializados. A pesar de ello, Francia está inserta en la tendencia a la baja de demandas de asilo en los países europeos y en los países industrializados en general.

## **Conclusiones**

Como se vio en el segundo capítulo, para 1992 Francia ya registraba un declive de las solicitudes de asilo que se atribuye al éxito de las reformas en sentido restrictivo de 1989. Así, en los primeros años de la década de 1990 no era una prioridad interna realizar cambios mayores.

Ciertamente, las medidas reactivas que implementó Francia tuvieron un efecto importante en el contenido de la cooperación europea. Francia, junto con Alemania, fue uno de los países que más influyó en el contenido de la agenda de cooperación que se estudió en el capítulo tres porque ambos fueron los primeros países en enfrentar el fenómeno del aumento de número de demandas y en innovar con prácticas y políticas restrictivas. No obstante, el objetivo de la armonización a su vez influyó en la política de asilo Francés. De esta manera, los principales puntos de reforma fueron los relativos a restringir la llegada al territorio y el acceso al procedimiento de asilo.

La reforma de 1998 pone en evidencia el poco margen de acción de los partidos para la elaboración de una política de asilo en un contexto de desconfianza y rechazo hacia los inmigrantes en general. Así, hay continuidad en el enfoque de control de fronteras y regulación de los flujos migratorios. Bajo esta lógica no se disocia fácilmente a los

---

<sup>65</sup> ACNUR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2005. Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Non-European Industrialized Countries in 2005, 17 de marzo de 2006.

demandantes de asilo y refugiados de los inmigrantes en general, y de los inmigrantes ilegales en particular.

El objetivo de la armonización europea se convirtió en una fuerza motriz para la reforma más reciente. La modificación de 2003 es una anticipación para alinear las disposiciones francesas al contenido de las negociaciones en Bruselas del Consejo de Justicia y Asuntos Internos encaminadas a la construcción de un régimen común de asilo europeo.

Las reformas llevadas a cabo a lo largo de esta década comparten y reflejan una lógica común entre los países europeos. El asilo se ha convertido en un elemento más de la política de control migratorio.

## CONCLUSIONES

*“... the drawing of a strict and inflexible distinction between political refugees and other kind of economic migrants is rejected in analytical terms as an oversimplification. Indeed, whilst there is an argument for separating refugees from other migrants in order to ensure humanitarian help at a time of increasing xenophobia against migrants in general, there is a very real sense in which an emphasis on this distinction is being used to justify political attempts to reduce assistance to all migrants, including refugees”<sup>1</sup>*

*“Comme par le passé, l’avenir du droit international des réfugiés se dessine en Europe et les développements actuels interpellent l’autorité de la Convention des Nations Unies en tant qu’instrument universel de protection des réfugiés”.<sup>2</sup>*

*“El Consejo Europeo reconoce la necesidad de que la UE contribuya, en un espíritu de responsabilidad compartida, a un sistema internacional de protección más accesible, equitativo y eficaz en asociación con terceros países, facilite el acceso a la protección y proporcione soluciones durables en la etapa más temprana posible. Se animará a los países en zonas de origen y de tránsito a redoblar sus empeños en el fortalecimiento de su capacidad de protección para los refugiados.”<sup>3</sup>*

*“Asylum will only be a solution to the plight of the refugee if it is premised on tolerance, in the sense of not passively putting up with those who have fled, but of active accommodation.”<sup>4</sup>*

Gracias a los medios de comunicación se han vuelto familiares las imágenes de grupos de población, de aspecto empobrecido y vulnerable, desplazándose con algunas de sus pertenencias en búsqueda de un sitio seguro donde establecerse. Son comunes también las imágenes de albergues improvisados en los que se les proporciona alimento y otros servicios (sanitarios, abastecimiento de agua, recolección de basura) a estos

---

<sup>1</sup> Richard Black y Vaughan Robinson, Geography and Refugees. Patterns and Processes of Change, Londres, Belhaven Press, 1993, p. 5

<sup>2</sup> Vicent Chetail, “La réforme de l’asile: prélude à la banalisation européenne du droit des réfugiés”, Journal du Droit International, 2004, p. 865.

<sup>3</sup> Comunicación del Consejo Europeo, El Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, , Diario oficial de la Unión Europea, 2005/C53/ 01, III.1.6.1.

<sup>4</sup> Guy S. Goodwin – Gill, “Asylum: The Law and Politics of Change”, International Journal of Refugee Law, (1995) 7, p. 17.

desarraigados. Se designa indistintamente como refugiados a las personas que han huido de sus hogares por situaciones de violencia, guerra, enfrentamientos civiles armados y persecución política, étnica, religiosa e incluso desastres naturales. Sin embargo, el concepto de refugiado de uso general contrasta con la definición que proporciona el derecho internacional. Entrar o no dentro de una categoría hace toda la diferencia en lo que a protección se refiere.

En el periodo que se estudia en este trabajo, sin embargo, una aplicación estricta de la Convención de Ginebra de 1951 es sólo uno de los obstáculos con los que tuvieron y tienen que lidiar aquellos que buscan sustituir la protección de sus países. Francia y los países miembros de la Unión Europea han implementado una serie de conceptos y disposiciones para limitar la acogida desde finales de los años ochenta.

El motivo inicial y concreto para la adopción de medidas restrictivas fue remover la presión de los sistemas de determinación y adjudicación del estatuto de refugiado. Se diagnosticó que el aumento exacerbado de solicitudes se debía a que los migrantes estaban abusando del procedimiento de asilo para obtener un permiso de residencia y trabajo. Se habló así de “falsos demandantes de asilo”, “falsos refugiados” o “refugiados económicos.”

En realidad no se cuenta con los elementos para aseverar si efectivamente los que solicitaron asilo estaban violentando el procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado, o se trataba de refugiados de acuerdo con la Convención de Ginebra, o de personas que aun no siendo cubiertas por dicho instrumento ameritaban cierta protección.

Es comprensible que la mejora y el abaratamiento de los medios de transporte (tarifas aéreas) y las comunicaciones (imaginarios migratorios) permitieran y fomentaran el desplazamiento de las personas a otras partes del mundo alejadas de sus

países de origen. También hay que señalar que en la década de 1980 abundaron situaciones que produjeron refugiados: guerras civiles, guerras de secesión, luchas de liberación y autonomía, políticas asimilacionistas o centristas que derivaron en conflictos étnicos generaron flujos de Afganistán, Angola, El Salvador, Nicaragua, Etiopía, Mozambique, Somalia, Sri Lanka y Turquía.<sup>5</sup>

La abundancia de demandantes se presentó en un momento en el que la inmigración se percibía como un problema, no sólo por la situación económica, sino porque se registraban incidentes que ponían de manifiesto que no se había prestado suficiente atención al tema de integración de los inmigrantes de posguerra. La conclusión a la que se llegó – amparada en los conceptos de capacidad de acogida y umbral de tolerancia – fue que para poder integrar a los inmigrantes que ya estaban en Francia debían limitarse las nuevas entradas. Esto tuvo repercusiones en la política de asilo pues al ser una vía para la entrada se convirtió en un componente más de la política de control del flujo migratorio y el combate a la inmigración ilegal.

Esto se vio reforzado con el fin de la Guerra Fría y el reinicio de la libertad de movimiento de los países europeos parte del bloque soviético. A principios de la década de los noventa los Estados de Europa occidental estaban permeados por el “fantasma o síndrome de la invasión” e imaginaban la llegada de hordas de personas que solicitarían asilo, situación que por cierto no ocurrió. Esto permite reducir la importancia del factor racial como el punto central del rechazo de inmigrantes; obviamente existe y es el

---

<sup>5</sup> Stephen Castles y Sean Loughna señalan que no hay una relación automática entre los países productores de refugiados y los países productores de migrantes económicos. En el periodo comprendido entre 1990 – 2000, los primeros países de origen de los demandantes de asilo fueron la República Federal de Yugoslavia, Rumania, Turquía, Irak, Afganistán, Bosnia- Herzegovina, Sri Lanka, Somalia, y República Democrática del Congo (Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990 – 2001, Wider Discussion Paper no. 31, World Institute for Development Economics Research, 2003, pp. 5 – 7).

elemento que hace identificable al inmigrante, pero en realidad hay un temor al inmigrante y/o extranjero en general.

Javier de Lucas desarrolla la idea de que los problemas socioeconómicos y de desigualdad social al interior de las sociedades están en el fondo de la percepción de la inmigración como amenaza:

Son concretamente los sectores más desfavorecidos de la población los que experimentan como un privilegio tanto su condición de ciudadanos como la de trabajadores... tal presencia rompe o al menos es una amenaza respecto al mínimo de homogeneidad social imprescindible (no ya de la homogeneidad racial o cultural, sino de la posibilidad misma de que todos los nacionales puedan disfrutar de un mínimo de condiciones materiales: puesto de trabajo estable, prestaciones sanitarias, educativas) ...las diferencias sociales, económicas y culturales tienen como elemento de fácil identificación las peculiaridades étnicas y culturales, como paradigma de la diversidad visible.

Así, “el racismo aparece como un subproducto *con cierto fundamento*. Se evita la permanencia de inmigrantes “indeseables” que además favorecerían el incremento de respuestas racistas”. Sin embargo la explicación de la percepción negativa del inmigrante y la inmigración rebasan el objetivo de este trabajo. Sólo se reconoce y se asume su existencia.<sup>6</sup>

La visión negativa sobre la migración, mediante la cual se ha establecido una correlación entre inmigración, desempleo, pobreza, criminalidad, amenazas a la identidad cultural y nacional, violencia urbana y terrorismo y su presentación como un

---

<sup>6</sup> Puertas que se cierran. Europa como fortaleza, Barcelona, Icaria, 1996, pp. 31 – 38.

problema de orden público frente al cual debe primar la respuesta policial ha alcanzado al sector de los refugiados - históricamente una forma de migración privilegiada.

El refugiado no goza de ninguna percepción especial y está desprestigiado: indistinguible del demandante económico que está abusando de la institución del asilo porque recurre a los traficantes, emplea documentación falsa o simplemente destruye su documentación; todo para entrar al territorio. Además son improductivos y drenan recursos públicos.

A nivel europeo la migración y el asilo se plantean como retos y obstáculos a vencer – como el narcotráfico y el terrorismo – para que los ciudadanos europeos puedan disfrutar del espacio de libertad, seguridad y justicia. El eje de la cooperación y el ámbito en el que más se ha avanzado es el del control de las fronteras externas. En los otros ámbitos particulares del asilo el acuerdo ha sido sobre el mínimo común denominador.

Actualmente ya no hay una saturación de los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado, ni una abundancia inmanejable de las demandas de asilo. Al contrario, el número de demandas en los países industrializados ha ido disminuyendo. En 2004 las solicitudes alcanzaron su nivel más bajo en 16 años.<sup>7</sup> No obstante, es claro que toda política está basada en la forma como se percibe un problema.

Habrá que esperar más tiempo para que los gobiernos y las opiniones públicas cambien la percepción de la inmigración. La escasez de mano de obra calificada y no

---

<sup>7</sup> La Unión Europea alberga aproximadamente 20 % de la población mundial de refugiados y desplazados que ampara el ACNUR. Está bien estudiado que es sólo una pequeña proporción de demandantes de asilo y refugiados la que llega a los países desarrollados. Para llegar se requieren recursos. Son los países más pobres, vecinos de aquellos afectados por la violencia y guerra, los que acogen la mayor parte de los refugiados en el mundo. En el año 2000, por ejemplo, Pakistán e Irán fueron los países que concentraron la población de refugiados más importante 2 002 000 y 1868 000, principalmente de Afganistán, seguidos por Alemania con 906 000. Pero si se toma otra medida para intentar cuantificar el efecto de los refugiados en países de asilo, como la proporción de refugiados por cada 1000 habitantes, Armenia (79.7), Guinea (58.5) y Yugoslavia (45.7). Hay una tercera medición de la carga que representan los refugiados: el número de refugiados por cada millón de dólares de PIB. Nuevamente encontramos a Armenia (172.4) y Guinea (119.9) en los primeros lugares, seguido por Tanzania (Stephen Castles y Sean Loughna, *op.cit.*, p. 4).

calificada que se anticipa en las próximas décadas por el déficit demográfico en Europa presionará hacia la reintroducción de políticas migratorias positivas, lo que a su vez restará presión al asilo como canal de entrada al territorio europeo.

Mientras tanto no se espera un cambio en el sentido restrictivo del asilo en Europa. Los Estados preferirán proveer asistencia técnica o financiera a los países en las regiones de origen y en las regiones de tránsito (fronteras sur y oriental de la UE) para que sean en éstas en las que otorguen una protección adecuada a los demandantes de asilo, refugiados y desplazados. Ayudarán a los países productores y sus vecinos a hacer lo que los europeos no están dispuestos a hacer o han fracasado en el intento.<sup>8</sup> Como tampoco pueden renunciar completamente a sus obligaciones internacionales y tendrán que recibir una parte del flujo mundial se optará por una gestión del mismo fuera del territorio: procedimientos de entrada protegidos y programas de reinstalación que permitirían llegadas reguladas y ordenadas.<sup>9</sup>

Se habla de la conformación de un nuevo régimen internacional, cuyas características centrales son la negativa de los Estados a proporcionar asilo, la contención, la protección dentro del país de origen, la protección preventiva, el derecho a permanecer, la protección temporal, zonas de seguridad (*safe havens*) y la repatriación. Sin duda, como después de la Segunda Guerra Mundial, los países europeos han contribuido en gran medida a diseñar este nuevo régimen internacional de refugiados.

---

<sup>8</sup> Ver Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre programas de protección regional, 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 388 final.

<sup>9</sup> Por procedimientos de entrada protegida se entiende el hecho de permitir a un extranjero presentar una solicitud de asilo u otra forma de protección internacional en el país de acogida potencial, pero fuera del territorio del mismo y obtener un permiso de residencia si obtiene una respuesta positiva. Por reinstalación se entiende la transferencia de refugiados desde un primer país de recepción a un segundo, generalmente desarrollado, donde gozarían de garantías de protección, entre ellas la estancia legal.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes primarias

Acuerdo entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica de Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000 p.0013 – 0018 (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/Result.do?page=8>)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1952 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1992 (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0626.pdf>).

Comisión europea, Liberté, sécurité et justice pour tous. La justice et les affaires intérieures dans l'Union Européenne, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 2004 (L'Europe en mouvement).

Comunicación de la Comisión Europea, El programa de la Haya: diez prioridades para los próximos años, Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l16002.htm>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo y la agenda para la protección, Bruselas, 26 de marzo de 2003, COM (2003)152 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre programas de protección regional, 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 388 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum, COM (2000) 755 final, 22 de noviembre de 2000.

Comunicación del Consejo Europeo, El Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, Diario oficial de la Unión Europea, 2005/C53/ 01, III.1.7.2.

Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985 entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica de Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990,

Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000 p . 0019 – 0062 (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/Result.do?page=8>)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Conferencia de Plenipotenciarios Sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, Naciones Unidas, Ginebra, 28 de julio de 1951.

Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín, 15 de junio de 1990, Diario Oficial n° C 254 de 19/08/1997 p. 0001 – 0012.

Conclusions on Countries in Which There is Generally no Serious Risk of Persecution, Londres, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992 (<http://www.refugeelawreader.org/files/pdf/471.pdf>)

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Cartagena, Colombia, 19 – 22 noviembre de 1984.

Décret No 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, J.O n° 191 du 18 août 2004, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, J.O n° 51 du 29 février 1992, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, J.O n° 158 du 9 juillet 1992, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi constitutionnelle no 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile (1), J.O n° 274 du 26 novembre 1993 page 16296, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, J.O n° 200 du 29 août 1993, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil, J.O n° 1 du 1 janvier 1994 page11, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration (1) , J.O n° 97 du 25 avril 1997, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, J.O., n° 109 du 12 mai 1998 page 7087, <http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi no. 2003 – 1176 del 10 du décembre 2003 modifiant la loi no. 52 – 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile,

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas, Nueva York, 31 de enero de 1967.

Posición común 96/196/JAI, de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término “refugiado” conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, *Diario Oficial n° L 063 de 13/03/1996 p. 0002 – 0007* (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0196:ES:HTML>)

Reglamento (CE) no 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 81/1, 21/03/2001.

Resolución del Consejo del 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo, Diario Oficial n° C 274 de 19/09/1996 p. 0013 - 0017 ([http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(05\):ES:HTML](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(05):ES:HTML))

Resolución del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas, *Diario Oficial n° C 262 de 07/10/1995 p. 0001 – 0003*

Resolution on a Harmonized Approach to Questions concerning Host Third Countries, Londres, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992 ([www.refugeelawreader.org/files/pdf/439.pdf](http://www.refugeelawreader.org/files/pdf/439.pdf))

Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, Londres, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, ACNUR  
([http://www.unhcr.bg/euro\\_docs/en/\\_27\\_manifestly\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/euro_docs/en/_27_manifestly_en.pdf))

Tratado de la Unión Europea, en Araceli Mangas Martín (ed.), Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia, Madrid, 1993.

Tratado de la Unión Europea versión consolidada (incluye modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam), Unión Europea, Recopilación de Tratados, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, tomo 1, vol.1.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea versión consolidada (tal y como resultada de las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam), Unión Europea. Recopilación de Tratados, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, tomo 1, vol.1.

## **Discursos**

Declaración de M. Dominique Galouzeau de Villepin, ministro de asuntos extranjeros, de la cooperación y la francofonía, ante la Asamblea Nacional, discusión del proyecto de ley que modifica la ley no. 52-893 del 25 de julio de 1952 relativa al derecho de asilo, 5 de junio de 2003 ([http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2002-2003/227.asp#P38\\_269](http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2002-2003/227.asp#P38_269))

Declaración de M. Dominique Galouzeau de Villepin, Ministro de asuntos extranjeros, de la cooperación y la francofonía, durante la discusión en el Senado sobre el proyecto de ley no. 340, 2002 – 2003, adoptado por la Asamblea Nacional que modifica la ley no. 52 – 893 del 25 de julio de 1952 relativa al derecho de asilo, 22 de octubre de 2003 (<http://www.senat.fr/seances/s200310/s20031022/s20031022004.html>)

## **Fuentes secundarias**

Achermann, Alberto y Mario Gattiker, “Safe Third Countries : European Developments”, International Journal of Refugee Law, (1995) 7, pp. 19 – 38.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980 – 1999, Population Data Unit, Population and Geographic Data Section, Ginebra, noviembre 2001  
(<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=3c3eb40f4>).

- \_\_\_\_\_, Interpretation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, 2001, en Réseau académique Oddysseus, Cours sur l'asile. Cours d'été européen Droit et politique de l'immigration et de l'asile de l'Union Européenne, Université Libre de Bruxelles, Bruselas, julio 2005
- \_\_\_\_\_, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, Barcelona, Icaria, 2000.
- \_\_\_\_\_, Refugees By Numbers, 2005, (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics/openssl.pdf?tbl=BASICS&id=416e3eb24>)
- \_\_\_\_\_, "Towards a Common European Asylum System", en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 227 – 295.
- Amar, Marianne y Pierre Milza, L'immigration en France au XXe siècle, París, Armand Colin, 1990.
- Amnistía Internacional y France Terre d'Asile, "Droit d'asile en France. Etat des Lieux", Cultures & Conflits, 1996, núm. 23, partes 1 - 4 (<http://www.conflits.org/document369.html>; <http://www.conflits.org/document612.html>); (<http://www.conflits.org/document614.html>); (<http://www.conflits.org/document616.html>).
- Biblia latinoamericana, Ediciones Paulinas, Madrid, XIX edición, 1972.
- Black, Richard, "Refugees and asylum – seekers in Western Europe: new challenges", en Richard Black y Vaughan Robinson, Geography and Refugees. Patterns and Processes of Change, Londres, Belhaven Press, 1993, pp. 87 – 103.
- Bloch, Alice, Treasa Galvin y Liza Schuster, "Editorial Introduction", Journal of Refugee Studies, (2000)13, pp. 1 – 10.
- Bouteillet – Paquet, Daphné, L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe Centrale, París, L'Hartmann, 2001.
- Brandl, Ulrike, "Distribution of Asylum Seekers in Europe ? Dublin II Regulation Determining the Responsibility for Examining and Asylum Application", en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 33 – 61.
- Carlier, Jean – Yves, "Le développement d'une politique commune", en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 1 – 14.
- Carrère, Violaine, "Sangatte, un toit pour des fantômes", Hommes & Migrations, 2002, no. 1238, <http://www.hommes-et-migrations.fr>.

- Caron, Vicky, "The Politics of Frustration: French Jewry and the Refugee Crisis in the 1930s", The Journal of Modern History, (1993) 65, pp. 311 – 356.
- Castles, Stephen y Sean Loughna, Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990-2001, Wider Discussion Paper no. 31, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 2003.
- Cels, Johan, "European Responses to de facto Refugees", en Gil Loescher y Laila Monahan, Refugees and International Relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 187-215.
- Chétail, Vincent, "La réforme française de l'asile : prélude à la banalisation européenne du droit des réfugiés", Journal du Droit International, 2004, pp. 817 – 865.
- Cortázar, Cristina, "Asylum Procedures", en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 87 – 106.
- Cross, Gary S., "Toward Social Peace and Prosperity : The Politics of Immigration in France during the Era of World War I", French Historical Studies, (1980) 11, pp. 610 – 632.
- De Lobkowicz, Wenceslas, L'Europe et la sécurité intérieure, París, La documentation française, 2002.
- Delouvin, Patrick, "The Evolution of Asylum in France", Journal of Refugee Studies, (2000) 13, pp. 61 – 73.
- De Lucas, Javier, Puertas que se cierran. Europa como fortaleza, Barcelona, Icaria, 1996.
- Eurípides, Las Suplicantes, trad. José Luis Calvo Martínez, Tragedias, tomo II, Madrid, Gredos.
- Gallagher, Dennis, Susan Forbes Martín, Patricia Weiss-Fagen, "Temporary Safe Haven: The Need for North American-European Responses", en Gil Loescher y Laila Monahan, Refugees and International Relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 333 – 353.
- Gallagher, Dennis, "The Evolution of the International Refugee System", International Migration Review, (1989) 23, pp. 579 – 598.
- Goodwin – Gill, Guy S., The Refugee in International Law, Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Grahl – Madsen, Atle, "The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law", Journal of Peace Research, (1966) 3, pp. 278 – 289.

- Hailbronner, Kay, “The Concept of Safe Country and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective”, International Journal of Refugee Law, (1993) 5, pp. 31 – 65.
- \_\_\_\_\_, “One Single Procedure”, en Constança Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker (dirs.), The Emergence of a European Asylum Policy, Bruselas, Bruylant, 2004, pp. 107 – 112.
- Harvey, Colin, “Restructuring Asylum: Recent Trends in United Kingdom Asylum Law and Policy”, International Journal of Refugee Law, (1997) 9, pp. 60 – 73.
- Hatton, Timothy J., European Asylum Policy, Discussion Paper No. 1721, IZA (Institute for the Study of Labor), Bonn, agosto 2005
- Helton, Arthur C., “The Detention of Refugees and Asylum Seekers. A Misguided Threat to Refugee Protection”, en Gil Loescher y Laila Monahan, Refugees and International Relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 135-140.
- Hollifield, James Frank, “The Politics of International Migration. How Can We Bring the State Back In”, Caroline B. Bretell y James F. Hollifield (eds.), Migration Theory. Talking Across Disciplines, Nueva York, Routledge, pp. 137 – 185.
- Hurwitz, Agnès, “The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment”, International Journal of Refugee Law, (1999) 11, pp. 646 – 677.
- Jacobsen, Karen, “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, International Migration Review, (1998) 30, pp. 655 – 678.
- Joly, Danièle, “The Porous Dam: European Harmonization on Asylum in the Nineties”, International Journal of Refugee Law, (1994) 6, pp. 159 – 193.
- \_\_\_\_\_, Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe, Londres, Macmillan Press, 1996.
- Kjaerum, Morten, “The Concept of Country of First Asylum”, International Journal of Refugee Law, (1992) 4, pp. 514 – 530.
- Keely, Charles B., “How Nation – States Create and Respond to Refugee Flows”, International Migration Review, (1996) 30, pp. 1046 – 1066.
- Kjaergaard, Eva, “The Concept of Safe Third Country in Contemporary European Refugee Law”, International Journal of Refugee Law, (1994) 6, pp. 649 – 656.
- Koser, Khalid, Martha Wash y Richard Black, “Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union”, International Journal of Refugee Law, (1998) 10, pp. 444 – 461.

- Kunz, Egon F., “The Refugee In Flight: Kinetic Models and Forms Of Displacement”, International Migration Review, (1973) 7, pp. 125 – 146.
- \_\_\_\_\_, “Exile and Resettlement: Refugee Theory”, International Migration Review, (1981) 15, pp. 42 – 51.
- Labayle, Henri, “Un espace de liberté, de sécurité et de justice”, Revue Trimestrielle de Droit Européen, n° 33 (4), octobre – décembre 1997, pp. 105 – 173, reproducido en Réseau Académique d’Études Juridiques sur l’Immigration et l’Asile en Europe, Documentation Générale.Cours d’été Européen Droit et politique de l’immigration et de l’asile de l’Union Européenne Université Libre de Bruxelles, 2005, pp. 341 – 366.
- Julien – Laferrière, François, “La rétention des étrangers aux frontières françaises”, Cultures & Conflits, 1996, núm. 23, parte 1 y 2 (<http://www.conflits.org/document346.html>,<http://www.conflits.org/document577.html>).
- \_\_\_\_\_, “Study on the Asylum Single Procedure. National Report France”, en Kay Hailbronner, Study on the Asylum Single Procedure (One – Stop Shop) Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure, European Commission, 2002, pp. 299 – 331 ([http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_ges\\_amtbericht\\_2002.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_ges_amtbericht_2002.pdf))
- Lavenex, Sandra, The Europeanisation of Refugee Policies: between human rights and internal security, Hampshire, Ashgate, 2001.
- Legoux, Luc, La crise de l’asile politique en France, París, Centre Français sur la Population et le Développement, 1995 (Les Études du CEPED, no. 8).
- Lessana, Charlotte, “Loi Debré : la fabrique de l’immigré”, Cultures & Conflits, 1998, núm. 29 -30, parte 1, (<http://www.conflits.org/document549.html>).
- \_\_\_\_\_, “Loi Debré : la fabrique de l’immigré”, Cultures & Conflits, 1998, núm. 31 – 32, parte 2, (<http://www.conflits.org/document618.html>).
- Loescher, Gil, Refugee Movements and International Security, Adelphi Papers 268, Londres, IISS, 1992.
- Luca, Donatella “Questioning Temporary Protection”, International Journal of Refugee Law, (1994) 6 , pp. 535 – 561.
- Maga, Timothy P., “Closing the Door: The French Government and Refugee Policy”, 1933 – 1939, French Historical Studies, (1982) 12, pp.424 – 442.

- Marrus, Michael Robert, The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century, Nueva York, Oxford University Press, 1985.
- Martin, Susan F., Andrew I. Schoenholtz y David Fisher, Impact of Asylum on Receiving Countries, Wider Discussion Paper no. 24, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 2003.
- Money, Jeannette, Fences and neighbors : the political geography of immigration control, Ithaca, N.J., Cornell University, 1999.
- Newland, Kathleen, "Involuntary Migration: Refugees in the New Europe", en Kimberley A. Hamilton (ed.), Migration and the New Europe, Washington, D.C., the Center for Strategic & International Studies, 1994, pp. 56 – 71.
- Noiriel, Gérard, Réfugiés et sans – papiers. La République face au droit d’asile XIXe – XXe siècle, París, Hachette Littératures, 1999.
- Norek, Claude y Frédérique Doumic – Doublet, Le droit d’asile en France, París, Presses Universitaires de France, 1989 (Que sais – je ?).
- Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, Rapport d’activité 2004, [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr)
- \_\_\_\_\_, Rapport d’activité 2003, [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr)
- \_\_\_\_\_, Rapport d’activité 2002, [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr)
- \_\_\_\_\_, Rapport d’activité 2001, [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr)
- Ortiz Ahlf, Loretta, De los migrantes. Los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares, México, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, 2004.
- Papademetriou, Demetrios G. y Kimberly A. Hamilton, Converging Paths to Restriction: French, Italian, and British Responses to Immigration, Washington, D.C., International Migration Policy Program - Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- Petersen, William "A General Typology of Migration", American Sociological Review, (1958) 23, pp. 257 – 266.
- Phuong, Catherine, Controlling Asylum Migration to the Enlarged European Union, Wider Discussion Paper no. 59, World Institute for Development Economics Research, 2003.

- Piotrowicz, Ryszard “Facing Up To Refugees - International Apathy and German Self-Help”, International Journal of Refugee Law, (2000) 10, pp. 410 – 443.
- Rosamond, Ben, Theories of European Integration, Nueva York, St. Martin Press, 2000.
- Shacknove, Andrew, “From Asylum to Containment”, International Journal of Refugee Law, (1993)5, pp. 516 – 533.
- Schuster, Liza, “A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments”, Journal of Refugee Studies, (2000) 13, pp. 118 – 132.
- Silverman, Maxim, Deconstructing the Nation. Immigration, Racism and Citizenship in Modern France, Nueva York, Routledge, 1992.
- Suhrke, Astri y Aristide R. Zolberg, “Issues in Contemporary Refugee Policies”, en Ann Bernstein y Myron Weiner, Migration and Refugee Policies, Londres, Continuum, 1999, pp. 143 – 180.
- Weil, Patrick, La France et ses étrangers. L’aventure d’une politique de l’immigration de 1938 à nos jours, París, Gallimard, 2004 (Folio Histoire 135).
- Widgren, Jonas, “Europe and International Migration in the Future. The Necessity for Merging Migration, Refugee, and Development Policies”, en Gil Loescher y Laila Monahan, Refugees and International Relations, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 49 – 61.
- \_\_\_\_\_, “Asylum Seekers in Europe in the Context of South – North Movements”, International Migration Review, (1989) 23, pp. 599 – 605.
- \_\_\_\_\_, “Shaping a Multilateral Response to Future Migrations”, en Kimberley A. Hamilton (ed.), Migration and the New Europe, Washington, D.C., the Center for Strategic & International Studies, 1994, pp. 37 – 55.
- Wihtol, Catherine, “France’s Policy on Migration From May 1981 Till March 1986: Its Symbolic Dimension, Its Restrictive Aspects and Its Unintended Effects”, International Migration, (1987)25, pp. 211 – 220.
- \_\_\_\_\_, “De Maastricht à Amsterdam: les inconnus de la politique d’immigration”, Hommes & Migrations, 1998, No. 1216 (<http://www.hommes-et-migrations.fr/>).
- \_\_\_\_\_, L’Europe des migrations, París, La Documentation Française, 2001 (Colección Le point sur l’intégration et la citoyenneté).
- \_\_\_\_\_, L’Immigration en Europe, París, La Documentation Française, 1999.

Zolberg, Aristide R, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, Escape from Violence, Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

Zetter, Roger, et.al., An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990 – 2000, Home Office Research Study 259, junio 2003, partes 1 y 2.  
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf>

### **Otros**

Droit d'asile: quelques dates repères - depuis le début des années 80, [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/chrono\\_asile.shtml](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/chrono_asile.shtml)

U.S. Committee for Refugees and Immigrants, <http://www.refugees.org>.