

## Inmigración y asilo

Problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva  
Ley reguladora del derecho de asilo y  
de la protección subsidiaria y  
de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Antonio Javier Trujillo Pérez y Juan Miguel Ortega Terol  
Coordinadores

José H. Fischel de Andrade  
Juan Miguel Ortega Terol  
Marta Sainz de Baranda Cañizares  
Ana Salinas de Frías  
Ángel Sánchez Legido  
Antonio Javier Trujillo Pérez  
Fulvio Vassallo Paleologo

sequitur

## Índice

Presentación: Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora al temor al otro y a la pulsión por la seguridad <i>Juan Miguel Ortega Terol</i>	6
1. Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de asilo <i>Angel Sánchez Legido</i>	9
2. Las claves parlamentarias de la nueva ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria <i>Antonio Javier Trujillo Pérez</i>	54
3. Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo: el largo camino para la protección frente a la mutilación genital femenina <i>Ana Salinas de Frías</i>	93
4. La información sobre países de origen en el contexto del asilo <i>Marta Sainz de Baranda Cañizares</i>	130
5. La protezione internazionale ed il respingimento alle frontiere marittime <i>Fulvio Vassallo Paleologo</i>	150
6. Ahora, ¿hacia dónde?: criterios regionales y protección de refugiados en Latinoamérica y en las Américas <i>José H. Fischel de Andrade</i>	159

Presentación:  
Asilo y refugio en Europa, de la vocación protectora  
al temor al otro y a la pulsión por la seguridad

*Juan Miguel Ortega Terol*

El convulso inicio del siglo XX alumbró la necesidad de otorgar protección a las personas que se vieron obligadas a buscarla más allá de sus fronteras, ante la imposibilidad de encontrar refugio dentro de las propias. Algunos tratados internacionales, entre los cuales cabe señalar el que se dirigía a resolver la cuestión de los refugiados españoles, pretendieron dar cobertura a situaciones particulares. Pero sería la hecatombe que siguió al delirio racista y expansionista nazi la que puso de manifiesto que era necesaria una solución más general. Fruto de ello sería la Convención de Ginebra, que todavía se mostraría limitada y desbordada por los múltiples conflictos y sátrapas que no han dejado de surgir a escala mundial, y requirió una adecuación que se vio reflejada en el Protocolo de Nueva York a la misma.

No obstante, y aunque desde una óptica bienintencionada el estatuto de refugiado goza de un cierto prestigio en tanto que institución protectora de los derechos más elementales, la realidad es tozuda, como puede derivarse de la enorme cantidad de personas que son objeto de asistencia por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Además, desde un punto de vista jurídico, la cuestión adquiere una gran complejidad que se traduce en una multiplicidad de calificaciones de las situaciones subjetivas (bajo el paraguas de lo que se entiende coloquialmente como refugiado, desde una perspectiva jurídica más rigurosa se sitúan, junto a esa figura en sentido estricto, el asilo y los desplazados internos) y de formas de protección (el refugio tiene un alcance más limitado que el asilo y la llamada protección subsidiaria trata de dar respuesta a las situaciones que no encajan en las figuras anteriores).

En este contexto, los tan traídos y llevados valores europeos parecen traducir una visión de ingenuo buenismo sobre el papel de Europa como tierra de asilo. Ciertamente, la defensa de los derechos y libertades más fun-

damentales constituye uno de los ejes vertebradores de la reciente historia política del continente. Y, en este sentido, las apelaciones a una tradición de acogida, en particular en lo que se refiere a la protección de la disidencia política, son una constante en la literatura al respecto. ¿O no fue en Francia donde el líder de la revolución islámica iraní encontró protección frente a la persecución del Shah de Persia?

Sin embargo, dicha perspectiva merecería algunas consideraciones críticas. Y es que la vocación de apertura de las fronteras internas entre los Estados miembros, de las Comunidades Europeas primero, de la Unión Europea en la actualidad, debía aparejar una mayor intensidad del control en los límites con terceros Estados. Así, pronto aparecería la llamada "Europa fortaleza". De esta forma, la necesidad de establecer unos filtros más rigurosos a los flujos migratorios que, por una obvia desigualdad económica, se sienten llamados a la prosperidad europea, ha traído en paralelo una consideración más estricta de las instituciones protectoras del asilo y el refugio, contempladas como "medidas complementarias" a la consecución de la libre circulación de personas. En esta dirección, no se ha ocupado en el debate consecuente a las diversas iniciativas comunitarias e internas tendentes a regular ambas instituciones un deseo de evitar su uso fraudulento con fines de "mera" migración económica.

En el conjunto de eso que se ha dado en llamar el proceso de construcción europea, lo que empezó siendo una cuestión objeto de un limitado interés en la cooperación intergubernamental a doce –y todavía más restringido en cuanto a la participación en el sistema de Schengen–, se incorporaría en el Tratado de Maastricht –si bien aún en el marco de la intergubernamentalidad del tercer pilar, dedicado a los asuntos de justicia e interior–, y pasaría, con algunas limitaciones, al pilar supranacional en el Tratado de Amsterdam, ya bajo la rimbombante rúbrica para el establecimiento del "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia". Y ahora, con el Tratado de Lisboa, se dirige a la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo, cuyas siglas en español (SECA) no favorecen una visión estimulante del mismo, habida cuenta del impacto que las tendencias en pos de la seguridad, tras el velo de la lucha contra el terrorismo islamista, tiene en este ámbito. Así las cosas, el Consejo Europeo se ha fijado 2012 como meta para el establecimiento de un procedimiento único de asilo.

Nuestro país no ha sido ajeno a esta evolución y hemos asistido a tres iniciativas legislativas. Primero por la necesidad de dar cumplimiento a las

previsiones constitucionales alumbradas con la llegada de la democracia, a las que respondía la Ley 5/1984. Después, junto a una serie de adecuaciones que venían siendo reclamadas por la doctrina y por los operadores jurídicos con inquietudes en este terreno –como la vinculación de la protección del asilo al reconocimiento de la condición de refugiado–, la Ley 9/1994 ya anunciaba el acompasamiento de nuestra regulación a la de nuestros socios europeos. Finalmente, el último día de octubre de 2009, veía la luz la Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En estas páginas podrán encontrar un detenido análisis de la misma, a cargo del Profesor Angel Sánchez Legido, complementado con un detallado estudio del proceso parlamentario que ha llevado a su adopción, obra del Profesor Antonio Javier Trujillo Pérez. Junto a él, se incluyen estudios de aspectos muy significativos de los desarrollos legislativos, tanto desde el punto de vista europeo como español, como es la incorporación del enfoque de género en las figuras protectoras analizadas, realizado por la Profesora Ana Salinas de Frías, y la delicada cuestión de la información sobre la situación en los países de origen de las personas que buscan refugio, con una útil perspectiva desde la práctica, desarrollado por Marta Sainz de Baranda Cañizares. El panorama centrado en el continente europeo se completa con el trabajo del Profesor Fulvio Vasallo Paleologo que viene a incorporar la perspectiva, particularmente sensible en este contexto en los últimos tiempos, de Italia. Y la totalidad de los trabajos mencionados adquieren un interesante complemento en la perspectiva latinoamericana de la cuestión trazada por José Henrique Fischel de Andrade. Por último, cabe mencionar que los trabajos aquí presentados se enmarcan dentro del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D SEJ04769-2006/JURI y que esta publicación ha sido posible gracias a la subvención otorgada por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía al proyecto "Inmigración, integración social y derechos humanos: formación para una sociedad intercultural" (Ref. 2008/87);

Pasen y lean.