

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

SOBRE EL DERECHO DE ASILO Y EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

El presente número de Itinera Universitas se dedica de forma prácticamente íntegra a las figuras del asilo y el refugio, que han sido objeto de una nueva regulación en España en octubre de 2009. La Ley 12/2009, que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria, es objeto de un comentario doctrinal recogido en el apartado 2 (Opinión de colaboradores) realizado por Juan José Martín Arribas, profesor titular de Derecho internacional público de la Universidad de Burgos, director de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea y autor, entre otras publicaciones, de la monografía Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo (Madrid: Dykinson, 2000). El profesor Martín Arribas es asimismo el editor del Código de los Extranjeros (Cizur Menor (Navarra): Aranzadi / Thomson Reuters), cuya 4ª edición data de marzo de 2010. A continuación se reproduce un extracto literal de la valiosa aportación efectuada por Sílvia Morgades Gil, profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, relativa a las realidades y perspectivas de regulación del derecho de asilo en la Unión Europea, que ha sido recogida en el libro recientemente editado por la Fundación Paulino Torras Domènech bajo el título "Derecho, inmigración y empresa".

La importancia de la institución del asilo queda patente al comprobar el elevado número de solicitudes de asilo formalizadas en 2009 - 377.200 -, 3.000 de ellas en España. Estas cifras han sido publicadas por el ACNUR en su Informe Niveles y tendencias del asilo en los países industrializados 2009, del que se hace eco la sección

5 (Instituciones). Al ACNUR precisamente se dedica el apartado 3 (Políticas migratorias), en la que, tras recordar el proceso de constitución de este organismo de las Naciones Unidas, se señalan las dificultades que encuentra para alcanzar en la actualidad sus objetivos iniciales. Una de estas dificultades es precisamente el surgimiento de nuevos fenómenos que son causa de las migraciones internacionales (inmigrantes económicos, desplazados,...); nuevos fenómenos que el propio ACNUR ha sistematizado en 7 categorías de población: refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados, desplazados internos retornados, apátridas y otros grupos de personas afectadas. Con el objetivo de ofrecer una salida a los refugiados y a los Estados en los que éstos se encuentran el ACNUR ha promovido los programas de reasentamiento. Por primera vez España recién ha aprobado uno de estos programas. La sección 4 (Estatus del inmigrante) trata esta cuestión y pone en relación este programa con otros similares aprobados en Europa. Finalmente, en el apartado 6 (Instituciones) se recogen las Conclusiones de la Abogada General Sharpston en el asunto Asunto C-31/09 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Nawras Bolbol c. Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal, presentadas en marzo de este año, y la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010 (autos acumulados C-175 a 179/2008). Tanto las primeras como la segunda resultan interesantes porque permiten advertir la complejidad de la normativa sobre asilo y refugio desde sus inicios.

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA	1
2. OPINIÓN DE COLABORADORES	1-3
3. POLÍTICAS MIGRATORIAS	4-5
4. ESTATUS DEL INMIGRANTE	5-6
5. MULTICULTURALISMO	7
6. INSTITUCIONES	7-9
7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS	9-10

2. OPINIÓN DE COLABORADORES

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LOS CONTENIDOS JURÍDICOS DE LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, QUE REGULA EL DERECHO DE ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. El contexto de aprobación de la Ley

La entrada en vigor de Ley 12/2009 de 30 de octubre ha pretendido adecuar el mandato que prescribe el artículo 13.4 de la Constitución de 1978 a la actual realidad de las cosas, puesto que

su predecesora, la Ley 5/84 de 26 de marzo, había quedado obsoleta, a pesar de las modificaciones que había sufrido gracias a la Ley 9/1994 de 19 de mayo.

En efecto, aunque evidentemente el núcleo duro del Derecho internacional convencio-

nal aplicable a esta materia siga estando conformado por la Convención de Ginebra de 1951 y por el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, no es menos cierto que, por una parte, ya venían planteándose situaciones fácticas que no habían sido contempladas en el momento de la celebración de ambos instrumentos jurídicos internacionales y a las cuales había que darles, por tanto, la pertinente respuesta jurídica; y, por otra, habían sido adoptadas normas de Derecho internacional institucional por parte de las instituciones de la Unión Europea (UE) cuya aplicación a España debía ser inminente y/o facilitada desde la propia Administración española.

Buenos exponentes de esta última afirmación son, entre otros, el Reglamento (CE) núm. 343/2003 que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, la Directiva 2003/9/CE sobre normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, la Directiva 2004/83/CE 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, la Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado o la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho de reagrupación familiar (su capítulo V hace referencia a los refugiados). Precisamente el mantenimiento de la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional se regula en tres disposiciones de la Ley 12/2009 con las que se garantiza respectivamente el mantenimiento de la unidad familiar (art. 39), la extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria (art. 40) y la reagrupación familiar (art. 41).

Ahora bien, como la realidad social evoluciona mucho más deprisa que la propia realidad jurídica, resta por revisar algunas de estas normas para adaptarlas a los nuevos mandatos que ha introducido el Tratado de Lisboa en el Tratado de Funcionamiento de la UE para ir consolidando el Sistema Europeo Común de Asilo, al tiempo que se materializan en la práctica otros como puede ser la puesta en marcha de la oficina de apoyo europea; algo que debería tenerse muy presente en la redacción que, en estos momentos, parece estar efectuándose del Real Decreto de aplicación de la Ley 12/2009 de 30 de octubre.

Si a grandes rasgos este ha sido el contexto en el que se ha fraguado la Ley objeto de reflexión, sorprende que, en una atenta lectura y desde un punto de vista formal, se compruebe que arrastra un lenguaje que incluye expresiones anteriores a la más reciente modificación de los tratados constitutivos de la UE. Sin embargo, desde una perspectiva sustancial, cabe subrayar que aporta algunas originalidades que la diferencian claramente de su predecesora, la Ley 9/1994 de 19 de mayo, y que, a continuación, merece la pena subrayar.

2. Regulación conjunta del derecho de asilo y la protección subsidiaria

Partiendo de su enunciado general se constata que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria,

armonizando y aproximando ambas figuras desde el contenido de la protección internacional que reciben; a las que, a su vez, diferencia del fenómeno migratorio considerado como tal, o, dicho de otro modo, del régimen jurídico de la extranjería cuya norma capital en estos precisos momentos es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que ha sufrido sendas modificaciones, de las cuales la última ha tenido lugar gracias a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 diciembre. Así puede deducirse del objeto que persigue y que radica en establecer los términos en que las personas nacionales de los países no comunitarios y los apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria (art. 1). Con ello se acaba, hasta cierto punto, con la dicotomía en el tratamiento jurídico que se daba por un lado a quienes recibían una protección en base al estatuto del refugiado y por otro a aquellos que se les protegía por razones humanitarias, con un estatuto claramente inferior y muy condicionado a la discrecionalidad de las autoridades estatales competentes. Y es que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, se protege a las personas a quienes se les reconozca el derecho de asilo o la protección subsidiaria con su no devolución ni expulsión, reconociendo en ambos casos derechos y prestaciones tales como a ser informados de sus derechos y deberes, a la autorización de residencia y trabajo permanente, a recibir documentos de identidad y de viaje, a acceder a los servicios públicos de empleo, la libertad de circulación, a acceder a los programas de integración, a los programas de retorno voluntario, al mantenimiento de la unidad familiar, a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda o, por terminar, a la asistencia social.

3. Noción y contenido del derecho de asilo

Configura el derecho de asilo como la protección dispensada a aquellas personas nacionales de países no comunitarios y a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 (art. 2). Se trata de una noción clara, sencilla y precisa que, por una parte, traslada contenidos jurídico-internacionales a las normas internas españolas, y, por otro, identifica el derecho de asilo con el estatuto de los refugiados en la línea que lo habían hecho otros países de nuestro entorno y nuestro propio Estado desde hace unos tres lustros. Al propio tiempo, ofrece un contenido que se enmarca en las normas convencionales e institucionales de la UE, dado que, en sintonía con la Directiva 2003/9/CE, se equipara a aquella persona que cumple los requisitos que determina el contenido jurídico del art. 1.A) de la Convención de Ginebra de 1951, esto es, aquella persona que [...] 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 no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de 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 (cuyo contenido también se incorpora al art. 3 de la Ley).

Muy probablemente bajo la influencia de los más re-

cientes desarrollos normativos, doctrinales y jurisprudenciales, profundiza tanto en algunos de los actos que pueden ser constitutivos de la persecución cuanto en ciertos elementos que pueden tenerse en cuenta a la hora de analizar los motivos de persecución, detallando algunos de sus contenidos más relevantes para ayudar a valorarlos y facilitando así su aplicación por parte de las autoridades estatales competentes (arts. 6-7). Aún así, debe entenderse como un contenido meramente enunciativo y referencial, puesto que no se agotan todas y cada una de las situaciones que se presentan (como sucede con la niña que sufre ablación genital) y, en su consecuencia, cada concreto expediente debe ser analizado de forma individualizada, en su propio contexto y trayendo a colación los actos y motivos de persecución que sean pertinentes. En todo caso, no se trata de obtener pruebas sólidas de persecución o de sufrir daños graves por parte del solicitante, sino que, en la línea la doctrina consagrada por nuestros más altos órganos jurisdiccionales a lo largo de estas últimas décadas, la Ley 12/2009 únicamente exige que aparezcan indicios suficientes (art. 26).

4. Noción y contenido del derecho a la protección subsidiaria

Pueden beneficiarse del derecho a la protección subsidiaria quienes, sin ser nacionales de un Estado miembro (del tenor literal del art. 4 podría llegarse a la conclusión de que son los no españoles, pero debe ser interpretado en relación con otras disposiciones) y sin cumplir los requisitos necesarios para obtener el asilo, tienen motivos fundados para creer que si regresan a su país de origen o al de su anterior residencia habitual, corren el riesgo real de morir, sufrir tortura y tratos inhumanos o degradantes, así como amenazas graves contra su vida o su integridad, y no pueden o no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, a condición de que no les sean aplicables las causas de exclusión o de denegación que se tipifican en la Ley (arts. 11 y 12). Se trata de una nueva y loable aportación que viene exigida desde la UE y cuya redacción, sin embargo, tanto desde un ángulo conceptual, como de su contenido sustancial –máxime en lo que respecta a sus efectos jurídicos– parece, en un alto grado, innovadora.

5. Otros elementos novedosos de la Ley

Otras novedades que pueden destacarse radican, por un lado, en el especial tratamiento que se dispensa a los menores, a los menores no acompañados y a personas de colectivos vulnerables, tales como las mujeres, los discapacitados, los mayores y quienes se hallen en situación de precariedad y presenten su solicitud de asilo y/o de protección subsidiaria. Por otro, y en sintonía con los países de nuestro entorno, pretende impedir que se beneficien de ambos derechos aquellos que puedan poner en peligro la seguridad del Estado, el orden público o realicen actividades incompatibles con el estatuto de refugiado o de la protección internacional. Y, en fin, esboza con realismo algunos contenidos que refuerzan la operatividad práctica: la necesidad de formar a las autoridades que se ocupen de estas materias y de colaborar tanto con las ONG especializadas, entre Administraciones Públicas y con la UE.

6. El reforzamiento de las garantías del procedimiento de asilo

Otra de las ventajas que ofrece la Ley 12/2009 de 30 de octubre radica en que refuerza las garantías propias del procedimiento que ha de seguirse para el reconocimiento de la protección internacional, el cual es objeto de casi la mitad de la totalidad de sus artículos (arts. 16-38) y se inicia mediante la presentación de la solicitud dentro del territorio español, en puestos fronterizos y, en determinados casos, en embajadas y consulados.

Bajo el buen criterio de economía procesal, se trata de un procedimiento único para todo solicitante de asilo y para el solicitante de una protección subsidiaria, en el que ab initio ya se les garantiza derechos como la asistencia sanitaria, la asistencia jurídica gratuita y el derecho a intérprete.

El principio de la transparencia se proyecta en el deber de la Administración de informar al solicitante de los derechos y deberes que le asisten, y muy particularmente en el derecho a conocer el contenido de su expediente en cualquier momento. Aunque el Ministro del Interior pueda no admitir solicitudes presentadas en el territorio español, porque no tiene competencia o porque no se cumplen los requisitos establecidos, debe tomar su decisión de forma motivada, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio y en el plazo de un mes contado a partir de la presentación de la solicitud (si no se respeta dicho plazo, se entiende admitida a trámite la solicitud).

Si bien en casos tasados, como cuando se trata de una petición formulada por un menor no acompañado, la solicitud puede tramitarse con urgencia (art. 25), por lo general sigue el denominado procedimiento ordinario que dura seis meses ampliables en base al art. 49 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en caso de no contestación por parte del Ministerio del Interior si se concede o deniega el derecho de asilo o, en su caso, la protección subsidiaria, puede entenderse como desestimada.

Entre las garantías procesales que prescribe la Ley 12/2009 cabe destacar la posibilidad de presentar petición de reexamen, solicitud de revisión cuando aparezcan nuevos elementos probatorios, recurso de reposición y recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Importante es destacar el relevante papel que se reconoce al ACNUR en el procedimiento de solicitud, así como en la tramitación de la protección internacional en cuyo contexto debe de ser convocado para participar en las sesiones de la Comisión Intermunicipal de Asilo y Refugio. Con ello se ha hecho justicia y se ha reconocido la magnífica trayectoria que ha venido recorriendo este organismo a lo largo de estas décadas de colaboración, al actuar con incuestionable profesionalidad de la cual se han visto beneficiados tanto las autoridades estatales competentes, como los verdaderos solicitantes de asilo en España.

En pocas palabras, la Ley 12/2009 reactualiza la regulación del derecho de asilo e incorpora la protección subsidiaria inspirándose en criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia, reconociendo un estándar de derechos y de obligaciones mucho más adaptados a la actual realidad social y respetando el Derecho de la UE y el Derecho internacional vigentes.

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

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

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

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

3. POLITICAS MIGRATORIAS

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

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

- proporcionar protección internacional a los refugiados
- buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos (y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas) a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Refugiados:

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

- Personas bajo el Estatuto del ACNUR

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

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

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

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

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

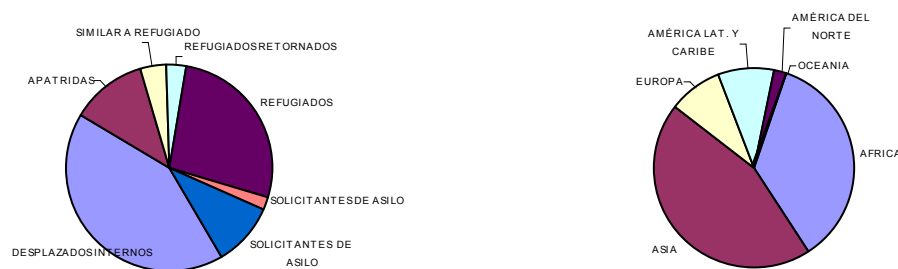
Retornados: Refugiados que han regresado voluntariamente a su país de origen o de residencia habitual, también requeridos de protección.

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

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

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

REFUGIADOS, DESPLAZADOS INTERNOS Y OTRAS PERSONAS DENTRO DE LA COMPETENCIA DEL ACNUR, A FINALES DE 2008: 34.415.751 PERSONAS



4. ESTATUS DEL INMIGRANTE

ESPAÑA APRUEBA EL PROGRAMA DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS PARA 2010

Los programas de reasentamiento

El reasentamiento se ha convertido en un elemento fundamental del sistema de protección internacional de los refugiados. Junto a la repatriación voluntaria y la integración local es una de las soluciones duraderas ofrecidas a los refugiados cuyas necesidades de protección ya han sido determinadas. En aquellas ocasiones en las que los refugiados no son capaces de retornar en condiciones de seguridad a sus hogares o de permanecer en el país en el cual encontraron protección, el reasentamiento a un tercer país es la única solución duradera segura y viable para los refugiados.

El reasentamiento consiste en la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirle. El reasentamiento implica la selección y transferencia de refugiados desde un Estado en el cual ellos han buscado protección a un tercer Estado que ha aceptado admitirles – como refugiados – con estatuto de residencia permanente. Este estatuto deberá garantizar su protección contra el refoulement y ofrecer al refugiado reasentado y su familia o dependientes el acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales similares a aquellos disfrutados por los nacionales. También deberá ofrecer la oportunidad de convertirse eventualmente en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento.

A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de derechos de residente de largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados. El reasentamiento, por tanto, es “un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos fundamentales están en riesgo en el país donde han buscado protección”. Desde otro punto de vista, es una “expresión tangible de la solidaridad internacional y un mecanismo para distribuir responsabilidades, que permite a los Estados compartir de una manera equitativa la carga y reducir los problemas que afectan al país de primer asilo” (Ver, Manual De Reasentamiento del ACNUR, que fue aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR en 1996, edición de 2004). Pero el reasentamiento tiene carácter excepcional y está sujeto a la decisión exclusiva y discrecional de los países de reasentamiento. No es, por consiguiente, un derecho de los refugiados.

El Programa de Reasentamiento de Refugiados en España para el año 2010

El Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 ha aprobado el Programa de Reasentamiento de Refugiados en España para el año 2010 y ha autorizado el reasentamiento en nuestro país de 75 refugiados para este año. Como señala el Comunicado del Consejo de Ministros “el reasentamiento constituye un mecanismo especial de protección que se une al que establece, con carácter general, la Ley de 30 de octubre de 2009 para la concesión del derecho de asilo en nuestro país a aquellas personas que no pueden volver a su país de origen porque tienen temores fundados a ser perseguidos por motivos de raza, religión, opiniones políticas, etcétera”.

Por lo que se refiere al la selección de los 75 refugiados que se reasentarán en nuestro país, ésta “se realizará, preferentemente, mediante el envío de misiones compuestas por miembros de la Dirección General de Política Interior y de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes a los países de primera acogida de los refugiados. Estas misiones contarán con el apoyo de las Embajadas y Consulados Generales españoles en el exterior. La acogida de los refugiados reasentados será competencia de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que desarrollará los programas de orientación e integración que resulten necesarios”. El señalado Comunicado indica que “los gastos derivados del reasentamiento de refugiados previsto en el Acuerdo ascenderían a un total de 2.927.399,86 euros durante el período 2010-2012, de los cuales 694.600 euros se podrán financiar a través del Fondo Europeo para los Refugiados, ya que el reasentamiento de refugiados se realizará en el marco de los criterios que fije a nivel comunitario la Comisión Europea”.

El ACNUR, que normalmente actúa como intermediario en el proceso de reasentamiento, fomenta la aprobación por los Estados de programas de reasentamiento y procura asegurar el éxito de los mismos, ha saludado con agrado la aprobación por parte del Consejo de Ministros de España de este Programa anual de reasentamiento de refugiados. Con esta decisión, España se suma a otros doce países europeos (Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia) que ya cuentan con programas anuales de reasentamiento, a los que debe añadirse Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo, que el año pasa-

do adoptaron programas de reasentamiento ad hoc.

El establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento

En el contexto de la Unión Europea debe mencionarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de septiembre de 2009, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento [COM(2009) 447 final]. Al igual que el Programa español, esta propuesta fue muy bien recibida por el ACNUR, que ha expresado su deseo de que los países europeos se comprometan más con los programas de reasentamiento de refugiados, pues, según sus datos: 1) el 90% de los refugiados reasentados cada año es acogido por Estados Unidos, Canadá y Australia. 2) Todos los países europeos juntos apenas ofrecen el 6% de las oportunidades de reasentamiento a nivel mundial. 3) En 2009 ACNUR apoyó el reasentamiento de unos 66.000 refugiados y sólo unos 5.000 fueron acogidos por países europeos reasentamiento.

En la Comunicación de 2009 la Comisión reconoce que "el número de refugiados reasentados en la UE sigue siendo bastante bajo y la mayor parte de los Estados miembros no disponen de programas de reasentamiento" e indica como elemento de preocupación que "los Estados miembros que son países de reasentamiento establecen principalmente sus prioridades a nivel nacional, en vez de coordinar el reasentamiento y los instrumentos de política exterior asociados a nivel

de la UE". Es por ello que propone el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento que integre completamente el reasentamiento en la dimensión externa de la política de asilo de la UE y que mejore su uso estratégico. Para la Comisión, "la acción conjunta de la UE debería lograr: implicar a más Estados miembros y promover su cooperación; facilitar a los refugiados un cauce seguro de acceso a la protección; manifestar solidaridad para con terceros países; hacer un mejor uso del reasentamiento a nivel de la UE; integrar el reasentamiento en las políticas exteriores de la UE; otorgar incentivos financieros a los Estados miembros que procedan al reasentamiento de refugiados con arreglo a prioridades definidas conjuntamente.

El programa proporcionará cooperación práctica reforzada y mejorará la efectividad de las políticas de asilo de la UE. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), que se creará en 2010 para reforzar la cooperación práctica de los Estados miembros en materia de asilo, desempeñará un papel activo en la coordinación de las actividades de reasentamiento [Ver ACNUR, Comentarios sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de un Programa Conjunto de Reasentamiento de la Unión Europea y sobre la Propuesta de la Comisión Europea para la enmienda de Decisión Nº 573/2007/EC estableciendo el Fondo Europeo para los Refugiados en el período del 2008 al 2013, noviembre de 2009].

5. MULTICULTURALISMO

ESTUDIO ESTADÍSTICO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2009

El ACNUR ha publicado el Informe Niveles y Tendencias del asilo en los Países industrializados 2009, que recoge el examen de las estadísticas de las solicitudes de asilo en los 44 Estados industrializados (los 27 Estados miembros de la UE, Albania, Australia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Croacia, Estados Unidos, Islandia, Japón, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, República de Corea, Serbia, Suiza, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía). Este grupo de países recibieron 377.200 solicitudes de asilo en 2009. Los datos sobre los que se ha elaborado el informe se corresponden con información suministrada por los Estados a 3 de marzo de 2010. En la presentación del Informe, el Alto Comisionado para los Refugiados, António Guterres, sostuvo que, "pese a lo que algunos populistas sostienen, nuestros datos muestran que los números han permanecido estables", de modo que la idea de que "hay una inundación de solicitantes de asilo hacia países más ricos es un mito".

El número global de solicitantes de asilo en 2009 fue el mismo que en 2008, muy lejos de las cifras record alcanzadas en 2001 (620.000 solicitudes). A pesar de ello se produjeron algunos cambios: el número de solicitudes aumentó en 19 países (registrándose un crecimiento del 13 por ciento en la región nórdica) y descendió en 25, especialmente en los países del sur de Europa (33 por ciento), con disminuciones significativas en Italia (-42%), Turquía (-40%) y Grecia (-20%). Los afganos encabezan la lista de solicitantes de asilo con 26,800 solicitudes que representan un 45% de aumento con relación a 2008. Los iraquíes pasaron al segundo lugar con cerca de 24,000 solicitudes, mientras que los somalíes pasaron a una tercera posición con 22,600 solicitudes de asilo. Entre los países de

origen destacan la Federación Rusa, China, Serbia y Nigeria. Los Estados Unidos se mantienen como el principal país de destino por cuatro años, con 13 por ciento de las solicitudes que representan unas 49.000 personas, en particular de China. En segundo lugar se sitúa Francia que recibió 42 000 nuevas solicitudes en 2009, un incremento del 19 por ciento comparado con 2008, debido a solicitudes en aumento de ciudadanos de Serbia predominantemente de Kosovo. Canadá, que se mantiene en el tercer lugar entre los países de acogida, vio disminuir sin embargo el número de solicitudes de asilo en 2009 en un diez por ciento hasta 33 000 después de una caída en solicitudes mexicanas y haitianas. Como cuarto país de destino figura el Reino Unido, que registró una disminución de solicitudes, con 29.800 solicitudes, una de las cifras más bajas en 15 años. Por otro lado, las solicitudes en Alemania (que pasa a ocupar el quinto mayor país de acogida) aumentaron en un 25 por ciento con 27,600 solicitudes registradas en 2009. En conjunto, estos cinco países recibieron el 48 por ciento de las solicitudes totales registradas en 2009. Por otra parte, la Unión Europea (esto es, los 27 Estados miembros) recibieron 246.200 solicitudes en 2009, un 3% más que en 2008.

Por lo que se refiere a España, debe indicarse que en 2009 se produjeron 3.000 solicitudes de asilo, lo que supuso una reducción del 34 % respecto del año anterior (1520 solicitudes). Estas cifras sitúan a España como el país 21 con más solicitudes de asilo. Los países de procedencia de los solicitantes de asilo son Nigeria (801), Colombia (753), Costa de Marfil (498), Somalia (195), Algeria (151), Cuba (119), Marruecos (119), Sudán (112), RD del Congo (103) y República Árabe de Siria (97).

6. INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE JUSTICIA. ASUNTO C-31/09.

NAWRAS BOLBOL C. BEVÁNDORLÁSI ÉS ÁLLAMPOLGÁRSÁGI HIVATAL.

CONCLUSIONES PRESENTADAS EL 4 DE MARZO DE 2010 POR LA ABOGADA GENERAL SRA. E. SHARPSTON

El pasado 4 de marzo se presentaron las Conclusiones de la Abogado General Sra. E. Sharpston en el asunto C-31/09 ante el Tribunal de Justicia (de la Unión Europea), Nawras Bolbol c. Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal.

Los hechos que dieron lugar al procedimiento prejudicial fueron los siguientes: La Sra. Bolbol es una palestina apátrida que llegó a Hungría con su cónyuge merced a un visado desde la Franja de Gaza. A su llegada, solicitó y obtuvo un permiso de residencia de la autoridad responsable de los extranjeros de Hungría.

Seis meses después solicitó el estatuto de refugiado a la (Oficina de Inmigración y Ciudadanía, Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal), ya que, en caso de que las autoridades no le expedieran el permiso de residencia, no deseaba regresar a la Franja de Gaza, un lugar inseguro debido al conflicto entre Al Fatah y Hamas.

Así lo hizo amparándose en el art. 1.D de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, según el cual:

“Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención”.

La Sra. Bolbol fundamentaba su posición en el artículo 12.1.a) de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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 (DO L 304, p. 1), según el cual “los nacionales de terceros países o los apátridas quedarán excluidos de ser refugiados en caso de que: a) estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra”, que a continuación reproduce. La Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal (BAH) denegó el estatuto de refugiado solicitado, pues consideró que no se aportaban pruebas documentales que muestren los referidos vínculos de parentesco. Pero estableció la prohibición de expulsión de la Sra. Bolbol sobre la base de que la readmisión de los palestinos es una facultad discrecional de las autoridades israelíes y en que la Sra. Bolbol estaría espuesta al riesgo de torturas o tratos inhumanos y degradantes en la Franja de Gaza debido a las peligrosas circunstancias de aquel lugar.

La Sra. Bolbol impugnó la resolución de la BAH ante el

Tribunal de Budapest, el cual, tras acordar la suspensión del procedimiento, planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

“A efectos de la aplicación del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo:

a) ¿Procede considerar que una persona disfruta de la protección y asistencia de un organismo de las Naciones Unidas por el mero hecho de que tiene derecho a dicha protección o asistencia, o es necesario que haya obtenido efectivamente la protección o la asistencia?

b) ¿El cese de la protección o asistencia del organismo se refiere a la estancia fuera del área de operaciones del organismo, al cese de la actividad del organismo, al hecho de que el organismo ya no pueda otorgar la protección o asistencia, o bien a un impedimento objetivo por el cual la persona legitimada no pueda obtener la protección o asistencia?

c) ¿Los beneficios del régimen de la Directiva significan el reconocimiento del estatuto de refugiado, o cualquiera de las dos formas de protección incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva (estatuto de refugiado y estatuto de protección subsidiaria) en función de lo que decida el Estado miembro, o bien no implican automáticamente ninguna de ambas formas, sino que sólo significan la pertenencia al ámbito de aplicación subjetivo de la Directiva?”

En sus Conclusiones la Abogada General realiza, en primer lugar, una interpretación del artículo 1.D de la Convención de Ginebra (epígrafes 48-90). Previamente, realiza una consideración de las circunstancias históricas en que se aprobó la Convención de 1951, haciendo especial mención de sus trabajos preparatorios (36-47). Para la Sra. Sharpston la situación de Palestina estuvo muy presente en el proceso de elaboración del Convenio y el art. 1, sección D, se redactó con la vista puesta en este conflicto. Es por ello que la ONU habilitó un mecanismo específico de protección para los palestinos desplazados (el OOPS), cuyo beneficio suponía la exclusión del régimen general de los refugiados, pues ya no necesitaban su protección. Del mismo modo, quienes reciban protección de un órgano u organismo distinto del ACNUR, no pueden recibir la asistencia del OOPS.

La Abogada General considera que, dado que el artículo 1, sección D, de la Convención de 1951, establece un régimen que constituye una excepción al régimen general, dicho artículo debe interpretarse restrictivamente. De este modo, las personas destinatarias del artículo cuestionado deben haber obtenido efectivamente la protección o la asistencia del OPPS (sin que resulte suficiente que tenga derecho a ello) y deben haber dejado de recibirla (cualquiera que sean los motivos por los que el OPPS dejó de proporcionarles su asistencia). Por último, del tenor literal del texto la Sra. Sharpston deduce que tendrán derecho ipso facto a la concesión automática del estatuto de refugiado, sin más evaluación de la persona.

Una vez realizado el señalado examen del artículo 1, sección D, de la Convención de 1951, la Abogada General procede a aplicar estos criterios a la interpretación del artículo 12.1.a) de la Directiva (epígrafes 91-110).

En consecuencia, considera que una persona queda comprendida en el ámbito de aplicación de la primera frase de este artículo "únicamente si se ha acogido a la protección o asistencia proporcionada por un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto al ACNUR. El estar meramente legitimado para dicha protección o asistencia no excluye a dicha persona de la condición de refugiado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra c) de la Directiva". En cualquier caso, el solicitante ha de acreditar que realmente estaba recibiendo protección o asistencia. En este sentido, "las pruebas del registro auténtico en el OOPS implican una presun-

ción irrefutable de que el solicitante ha estado realmente recibiendo asistencia".

En suma, la Abogada General responde a la primera cuestión prejudicial afirmando que es necesario que la persona haya obtenido efectivamente la protección o la asistencia y que ha de acreditarlo. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la opinión de la Sra. Sharpston es que el cese de la protección o asistencia del organismo significa que la persona afectada, por motivos ajenos a su voluntad, ha dejado de disfrutar de la protección o asistencia de que había disfrutado hasta ese momento". Por último, para la Abogada General los beneficios del régimen de la Directiva implican que se reúnen los requisitos como refugiados y que se tiene un derecho automático al estatuto de refugiado.

TRIBUNAL DE JUSTICIA. ASUNTOS ACUMULADOS C-175 A 179/08

AYDIN SALAHADIR ABDULLA Y OTROS C. ALEMANIA. SENTENCIA DE 2 DE MARZO DE 2010

También resulta de interés la Sentencia del TJ (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, dictada en los asuntos acumulados C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08. Esta Sentencia dio respuesta a las peticiones de decisión prejudicial de interpretación del artículo 11, apartado 1, letra e), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, en relación con el artículo 2, letra c), de la misma Directiva, planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania). Dichas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre, por una parte, 4 nacionales iraquíes, y, por otra parte, la Bundesrepublik Deutschland, representado Servicio federal de migración y refugiados; relativo a la revocación por este último organismo del estatuto de refugiados de los demandantes por cambio en las circunstancias sociopolíticas del país perseguidor.

El artículo 11 de la Directiva 2004/83/CE, que lleva como epígrafe <Cese>, dispone lo siguiente:

Los nacionales de terceros países [...] dejarán de ser refugiados en caso de que:

[...] e) ya no puedan continuar negándose a acogerse a la protección de su nacionalidad por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados; [...]

2. Al considerar lo dispuesto en [la letra e)][...] del apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta si el cambio de circunstancias es lo suficientemente significativo, sin ser de carácter temporal, como para dejar de considerar fundados los temores del refugiado a ser perseguido".

El Bundesverwaltungsgericht pregunta al TJ, en primer lugar, si el señalado artículo debe interpretarse en el sentido de que una persona pierde su condición de refugiado cuando han desaparecido las circunstancias que justificaron su temor a ser perseguida en virtud de los cuales fue reconocida en su día como refugiada. Para el TJ "la condición de refugiado cesa cuando el nacional afectado deja de estar expuesto en su país de origen a circunstancias que revelen la incapacidad de dicho país para garantizarle protección frente a actos de persecución sobre su persona por alguno de los cinco motivos enumerados en el artículo 2, letra c), de la Directiva. Así

pues, tal cese implica que el cambio de las circunstancias ha eliminado las causas que condujeron al reconocimiento del estatuto de refugiado". Pero este cambio de circunstancias ha de ser "significativo", no puede tener carácter provisional y debe ser verificado por las autoridades competentes (párrafos 71-76).

La segunda cuestión dirigida al TJ "versa sobre una situación en la que, por definición, ya se ha constatado que han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales se concedió el estatuto de refugiado" y por parte del particular se solicita protección pues, según alega, hay circunstancias nuevas y diferentes que fundamentan su temor a ser perseguido. En tal supuesto ¿el criterio de probabilidad que se aplica a la valoración de las nuevas circunstancias es el mismo que el que se siguió al determinar el reconocimiento del estatuto de refugiado? Para el Tribunal la respuesta es clara: "el nivel de exigencia que debe presidir la valoración de los elementos recabados no sufre modificación alguna (...) la valoración versa sobre la misma cuestión, a saber, la de determinar si las circunstancias acreditadas constituyen o no una amenaza de tal entidad como para que la persona afectada pueda temer con fundamento, habida cuenta de su situación individual, que será efectivamente objeto de actos de persecución".

7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS

R. JOVER GÓMEZ-FERRER; C. ORTEGA CARBALLO; S. RIPOL CARULLA, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA, VALLADOLID: LEX NOVA, 2010

Es sabido que a la aprobación de una nueva ley de carácter general le sigue un aluvión de comentarios y trabajos doctrinales sobre la misma y sobre el tema objeto de regulación. Así está ocurriendo, en efecto, con la Ley 2/2009, por la que se modifica la LO 4/2000, de extranjería.

La obra que se trae a colación sólo puede enmarcarse parcialmente en este contexto, a pesar de su publicación en estas fechas. Si bien es cierto que estudia la nueva Ley de extranjería – como, por otra parte, no podía dejar de hacer – también lo es que la Ley no es el objeto principal del libro.

Éste lo constituyen los derechos de los extranjeros en España, “una cuestión – advierten los autores - de actualidad y no exenta de problemas”, para cuyo estudio han preferido aproximarse desde el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. “Frente a los cambios legislativos – inevitables, según nos recuerda la exposición de motivos de la LO 4/2009 [...] – se alza una jurisprudencia abundante y, en términos generales, constante del Tribunal Constitucional”.

Esta doble aproximación (legal y jurisprudencial) al estudio de los derechos de los extranjeros en España se completa con un tercer elemento, en absoluto desdeñable: la incidencia del Derecho internacional y europeo sobre la materia, a los que la propia Ley remite expresamente. El libro estudia esta normativa internacional y comunitaria en profundidad y, de nuevo, lo hace en un doble nivel, poniendo de relieve su recepción tanto por el legislador como por los tribunales españoles. A esta cuestión se dedican los cuatro primeros capítulos del libro.

Los capítulos siguientes (capítulos 5 a 8) estudian los principales derechos fundamentales que el TC ha reconocido a los extranjeros en España: derecho a la educación; derecho a la protección de la salud; derechos en materia de trabajo y seguridad social; y derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga. Especial atención merece el derecho a la tutela judicial efectiva (capítulo 9), que se concibe como “un derecho instrumental de primer orden” para la protección de los derechos anteriormente citados. El último capítulo – 10 – está dedicado a los derechos de participación política. El libro se cierra con una cuidada selección bibliográfica que se presenta ordenada por temas. Hubiera sido deseable la incorporación de un índice de Sentencias del Tribunal Constitucional y de otros tribunales internacionales (TEDH, TJUE) e internos (Tribunal Supremo).

La obra ha sido escrita por Rafael Jover Gómez-Ferrer, Letrado del Consejo de Estado y Profesor de Derecho administrativo en el Instituto de Estudios Bursátiles, Carlos Ortega Carballo, Letrado del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, y Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona) y Letrado del Tribunal Constitucional. La procedencia de los autores permite comprender el, como ya se ha indicado, acertado enfoque general del libro y el logrado equilibrio entre la exposición teórica de los fundamentos del Derecho español de extranjería, por una parte, y el análisis de los concretos asuntos que están en el origen de la jurisprudencia y la doctrina, de otra.

Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

Departamento de actividades culturales
dac@fptd.org
www.fptd.org
www.itinerauniversitas.org

