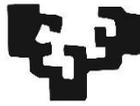


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

LA SOLICITUD DE ASILO EN EMBAJADAS Y CONSULADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

AUTORA: Marina Pujol Iraola

DIRECTOR: Iker Barbero

Facultad de Economía y Empresa

Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Doble Grado Administración y Dirección de Empresas y Derecho

2018-2019



*“El mundo no está destruido por aquellos que hacen el mal,
sino por aquellos que observan sin hacer nada”*

Albert Einstein.

RESUMEN

Este estudio tiene por objeto analizar la regulación dentro del ámbito de la Unión Europea respecto de las solicitudes de asilo presentadas por nacionales de terceros países en las delegaciones diplomáticas de Estados miembros ubicados fuera del territorio comunitario. Se trata de observar si existe la posibilidad de presentar estas peticiones de protección internacional y hasta qué punto el Derecho Comunitario obliga a los Estados miembros a actuar frente a las situaciones de necesidad de protección internacional de personas fuera del territorio de su jurisdicción. Con tal finalidad, se tratará de realizar un estudio cuyo objeto sea estudiar el ámbito competencial de la Unión Europea así como la evolución que los procedimientos nacionales de los Estados miembros respecto de la concesión de esta protección internacional desde comienzos del siglo XIX, en el marco de los últimos acontecimientos y emergencias migratorias que afectan al continente europeo.

PALABRAS CLAVE

Refugiado, asilo, protección internacional, Código de Visados de la Unión, delegaciones diplomáticas, extraterritorialidad, ámbito competencial.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the role of the European Union regarding to the asylum applications by asylum seekers in third countries or countries of origin filed in the Embassies and Consulates of Member States located outside the EU territory. The main objective is to observe if there is any possibility to seek for asylum outside the European Union and which is the regime according to the European Law in these procedures. In order to clarify the questions mentioned, I will analyze the competences of the European Union in the procedures of asylum applications made in third countries, as well as the development of the national legislation of the Member States that used to accept these applications at the beginning of this century.

KEYWORDS

Refugee, asylum, international protection, European Visa Code, diplomatic dependencies, territoriality, competence field.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	7
II.	SOLICITUD DE ASILO EN SEDE DIPLOMÁTICA	13
1.	Conceptualización de la petición de asilo en embajadas y consulados	13
2.	Snowden vs Assange: Diferencias entre la solicitud de asilo en sede diplomática y el asilo diplomático	16
III.	REGULACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN SEDE DIPLOMÁTICA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	20
1.	Obligación comunitaria de tramitación de visados por razones humanitarias en misiones diplomáticas:	20
2.	Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): una labor pendiente	25
3.	Debate sobre una nueva forma de Código de Visados	27
IV.	DERECHO COMPARADO: EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN NACIONAL DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN MISIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN	30
1.	Estudio de los procedimientos de peticiones de protección extraterritorial en los países de la Unión	32
1.1.	Austria	32
1.2.	Dinamarca	34
1.3.	Holanda	37
1.4.	Reino Unido	39
1.5.	España	41
1.6.	Francia.....	44
2.	La tendencia hacia la desaparición de las solicitudes de asilo en sede diplomática en la UE	47
V.	CONCLUSIONES	50
VI.	BIBLIOGRAFÍA	52

ÍNDICE DE FIGURAS

- FIGURA 1: Rutas de acceso de inmigrantes y refugiados a la UE (2018).....9
- FIGURA 2: Número de solicitantes de asilo en la UE (2018).....9
- FIGURA 3: Asilo Diplomático y Solicitud de Asilo en Sede Diplomática.....19
- FIGURA 4: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados austriacos.....34
- FIGURA 5: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados daneses.....36
- FIGURA 6: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados holandeses.....39
- FIGURA 7: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados ingleses.....41
- FIGURA 8: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados españoles.....44
- FIGURA 9: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados franceses.....47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1: Número de personas desplazadas a nivel mundial en la actualidad (2019).....8
- GRÁFICO 2: Número de solicitudes de asilo en los 28 Estados de la UE (2008-2018).....21
- GRÁFICO 3: Índice cronológico de la evolución de los procedimientos de solicitudes de asilo en delegaciones diplomáticas.....31
- GRÁFICO 4: Número de solicitudes de asilo en la UE (1995-2006) en millares...48

ABREVIATURAS

ACNUR: *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

Art.: *Artículo*

CDFUE: *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

CE: *Consejo Europeo*

CEAR: *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*

CEDH: *Convenio Europeo de Derechos Humanos*

CIAR: *Comisión Interministerial de Elegibilidad para el Asilo y el Refugio español*

EUROSTAT: *Oficina Europea de Estadística*

OAR: *Oficina de Asilo y Refugio español*

OFA: *Oficina Federal de Asilo austríaca*

PE: *Parlamento Europeo*

SECA: *Sistema Europeo Común de Asilo*

STEDH: *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

STJUE: *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

TCE: *Tratado Constitutivo de la Unión Europea*

TEDH: *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

TFUE: *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*

TJUE: *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

UE: *Unión Europea*

I. INTRODUCCIÓN

El 12 de octubre de 2016, una familia siria compuesta por un matrimonio y sus tres hijos menores de corta edad residentes en Alepo (Siria) presentaron, sobre la base del artículo 25, apartado 1, letra a), del Código de Visados de la Unión Europea¹, unas solicitudes de visado de validez territorial limitada en la Embajada de Bélgica en Beirut, antes de regresar a Siria al día siguiente². Los solicitantes fundamentaron su pretensión alegando que la finalidad de la misma era la de permitirles abandonar la ciudad asediada de Alepo para presentar una petición de asilo en Bélgica. Aseguraban encontrarse en peligro, no sólo por la seguridad precaria en Siria y en Alepo, en particular, sino también porque, al tratarse de una familia de confesión cristiana ortodoxa, existían fundados motivos para considerar que se encontraban en una situación de peligro de persecución por motivos religiosos³. Alegaban, asimismo, que no habían podido registrarse como refugiados en los países limítrofes puesto que la frontera sirio-libanesa había sido cerrada, prohibiendo todo nuevo registro de refugiados. Tales solicitudes fueron desestimadas por la Oficina de Extranjería belga dado que consideraba que las solicitudes quedaban fuera del ámbito de aplicación del Código de Visados de la Unión. Tras recurrir dicha denegación por parte de la Oficina de Extranjería, el 7 de marzo de 2017, la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió el caso desestimando las solicitudes de visados al considerar que, efectivamente, quedaban fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión quedando, únicamente, sujetas al derecho nacional del Estado asilante, en este caso Bélgica.

¿Es correcta la interpretación del artículo 25 del Código de Visados realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión? En caso afirmativo, ¿Significa entonces que la única vía para poder solicitar asilo en un Estado miembro de la Unión Europea se da una vez llegado al territorio del mismo? ¿Hay alguna otra forma de solicitar asilo sin tener que arriesgar la vida en el intento de llegar a suelo comunitario?⁴

¹ Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

² STJUE de 7 de marzo de 2017, X y X contra el Estado Belga, Asunto C-638/16 PPU

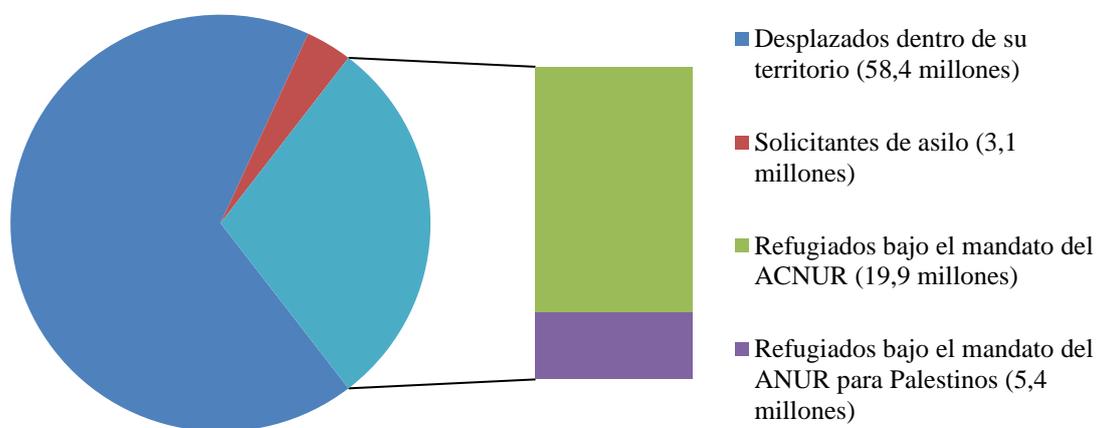
³ Los “futuros” solicitantes de asilo (no se los puede considerar solicitantes de asilo dado que para realizar la solicitud deberían primero llegar a territorio belga) fundamentaron sus pretensiones en el artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 el cual realiza una definición de refugiado que contempla una serie de requisitos que los solicitantes pretendían reflejar en su situación: temores fundados de persecución por motivos religiosos.

⁴ ARANGO, J., “A Través del Mediterráneo: Tragedia de los Refugiados y Crisis de la UE”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, E-ISSN: 2462-6740.

A nivel mundial, de acuerdo con los datos facilitados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (a partir de ahora ACNUR) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (a partir de ahora CEAR), en la actualidad “más de 68,5 millones de personas se han visto desplazadas de sus territorios a causa de las guerras, la violencia y las graves vulneraciones de sus derechos fundamentales”⁵. El ACNUR calcula que, de esos 68,5 millones, 40 se han desplazado internamente, es decir, dentro de sus territorios; 25,4 son personas refugiadas (de entre las cuales 19,9 millones se encuentran bajo el mandato del ACNUR y 5,4 millones son refugiados palestinos registrados por la Agencia de las Naciones Unidas para Refugiados Palestinos) y 3,1 millones de solicitantes de asilo, es decir, personas que buscan dicha protección internacional pero todavía no la han obtenido.

GRÁFICO 1: Número de personas desplazadas a nivel mundial en la actualidad (2019)

68,5 millones de desplazados



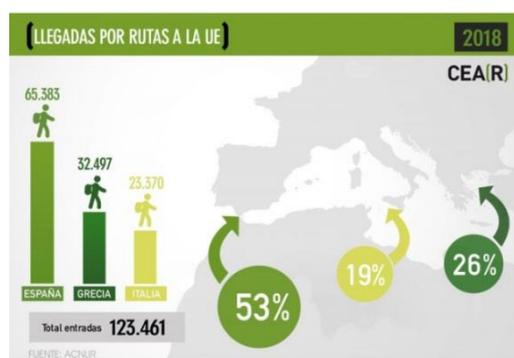
Fuente: ACNUR: *Figures at a Glance, Statistical Yearbooks, 2018*.

Los principales países de origen de refugiados en la actualidad son Sudán del Sur, Afganistán y Siria, siendo este último el que mayor número de refugiados origina debido a un conflicto que dura ya más de 8 años. El 85 por ciento de los desplazados ha intentado

⁵ Informe CEAR 2018: *Las Personas Refugiadas en España y Europa, 2018*.

buscar refugio en los países vecinos siendo Turquía quien encabeza la lista con 3,5 millones de personas refugiadas, seguida de Pakistán, Uganda, Líbano, Irán y Alemania. La ausencia de más países europeos entre los destinos receptores de asilo se debe a las políticas, cada vez más restrictivas, empleadas por la Unión Europea y los Estados miembros en sus ordenamientos nacionales. Así pues, “la decisión de los países de la UE de blindar las fronteras y no ofrecer vías legales para solicitar asilo provocó, en 2018, que la mayoría de los refugiados tuvieran que arriesgar su vida en el mediterráneo, sortear vallas de alambre y alargar su recorrido” para poder llegar a territorio comunitario y solicitar asilo. Al menos 2,277 personas murieron el año pasado en el intento de llegar a Europa y se estima que ya suman 40,000 las personas fallecidas desde comienzos de siglo en el intento de cruzar el Mediterráneo. “La realidad es que las personas refugiadas no arriesgarían sus vidas en un viaje tan peligroso si tuvieran la oportunidad de prosperar en el lugar en el que se encuentran” (*Melissa Fleming, ACNUR*)⁶. Si bien esta afirmación es, a día de hoy, muy difícil de poner en práctica, es igual de cierto que el número de personas que arriesgan su vida intentando llegar a territorio europeo disminuiría considerablemente si tuvieran la capacidad de pedir asilo tanto desde su país como desde terceros países.

FIGURAS 1 y 2: Rutas de acceso de inmigrantes y refugiados a la UE (FIGURA 1) y Número de solicitantes de asilo en la UE (FIGURA 2)



Fuente: Informe CEAR 2018: *Las Personas Refugiadas en España y Europa*

En un escenario, en el que cada vez son más las noticias sobre embarcaciones llenas de refugiados, varadas en pleno Mediterráneo, sin permiso de entrada en ningún Estado miembro o, al contrario, embarcaciones atracadas en puerto, sin poder salir a rescatar a los inmigrantes y refugiados, cuya vida depende del temporal que azote su intento por

⁶ ACNUR, "[Situación de los Refugiados en Europa](#)", ACNUR ESPAÑA.

cruzar el mar; este trabajo trata de analizar la posibilidad de presentar solicitudes de asilo en las dependencias diplomáticas de los Estados miembros.

Así pues, partiendo del caso presentado al comienzo de este estudio, el objeto de este trabajo es analizar el alcance de las obligaciones comunitarias respecto a la admisión de solicitudes de asilo, así como de visados de corta estancia, cuya finalidad es la de llegar a territorio del Estado comunitario para, una vez allí, solicitar asilo. Con todo, este trabajo pretende estudiar si las solicitudes en cuestión son susceptibles de ser tramitadas no sólo en el territorio nacional del país de asilo, sino también fuera de su territorio, en concreto, en las misiones diplomáticas. De este modo, se trata de dilucidar si existe la posibilidad y la obligación, en los casos que procediere, de que las solicitudes de protección internacional puedan traspasar la frontera administrativa y ser tramitadas, junto con el resto de solicitudes, por los órganos administrativos competentes del Estado asilante.⁷ En este estudio también se lleva a cabo una comparativa respecto de la evolución de los diferentes procedimientos de entrada de solicitudes contemplados por los Estados comunitarios a lo largo de estos últimos años. Una evolución que permitirá observar cómo las políticas, cada vez más restrictivas, han ido eliminando la posibilidad de pedir, al amparo del Derecho de la Unión, esta protección internacional desde territorios extranjeros.

La motivación de esta investigación viene dada por la realización de unas prácticas en el Consulado General de España en Río de Janeiro, las cuales me permitieron observar el funcionamiento de una delegación consular en primera persona y las problemáticas a las que estas dependencias tienen que hacer frente. Durante mi estancia en el consulado pude profundizar en mis conocimientos sobre la institución de asilo y su problemática en cuanto a las solicitudes en embajadas y consulados.

En cuanto a la metodología, se ha realizado una combinación de métodos de estudio que engloba normativa (internacional, comunitaria y nacional) en materia de asilo, informes de organizaciones intergubernamentales así como de diferentes organizaciones sin ánimo

⁷ A modo de ejemplo, cabe mencionar tres casos correspondientes a familias de Guinea Ecuatorial, Somalia y Eritrea, respectivamente, que, tras conseguir escapar de su país de origen, consiguieron solicitar asilo en embajadas de España en terceros países (antes de la reforma de la Ley de asilo). CEAR: CABALLERO, I., DURÁ, J. FERNÁNDEZ, R., FORERO, I., GALÁN, E., RUBIO, J.A., SOL, A. y VALIENTE, M. (coords.), et al., La situación de las personas refugiadas en España Informe 2010, 1ª edición, Entinema, Madrid, 2010, págs. 58-60

de lucro y datos estadísticos extraídos, principalmente, de la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT).

También se ha procedido a analizar las principales sentencias, tanto internacionales como comunitarias, relativas a las solicitudes de asilo en delegaciones diplomáticas jurisprudencia y, en especial, me he centrado en el análisis de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para ahondar respecto a la normativa comunitaria y su aplicación en este tipo de situaciones.

Finalmente, se ha hecho una exhaustiva revisión de diversos estudios referentes en la literatura jurídica, así como de otras disciplinas conexas como la sociología y las ciencias políticas. En concreto, para la elaboración del estudio comparado en cuanto a los ordenamientos nacionales de los Estados miembros en materia de solicitudes de asilo en sede diplomática, se ha empleado información contenida en los capítulos sobre cada uno de los Estados miembros que figuran en el informe “Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure” publicado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el ACNUR en abril de 2002.

La información se ha completado y actualizado mediante diversos cuestionarios enviados a los Ministerios del Interior de cada uno de los países además de la realización de diversas entrevistas con los Ministerios del Interior, las Oficinas de Asilo, las sucursales del ACNUR y demás organismos partícipes en los procedimientos de asilo realizadas en dependencias diplomáticas. Además, se han extraído datos de varios informes realizados por el Foro de Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados (IGC)⁸ y varios estudios realizados por expertos en materia de migración y asilo⁹.

⁸ El IGC es un foro informal para el intercambio de información intergubernamental y el debate de políticas sobre temas relevantes para la gestión de los flujos migratorios internacionales. El IGC reúne a 17 Estados participantes, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión Europea.

⁹ NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Centro Danés de Derechos Humanos, Luxemburgo, 2002.

“*Exploring avenues for protected entry in Europe*”, Ministerio del Interior italiano - Departamento de Libertades Civiles e Inmigración está apoyando el proyecto en colaboración con el Centro Danés de Derechos Humanos y la Organización Suiza de Ayuda al refugiado, 2009.

Para alcanzar los objetivos perseguidos en este trabajo, se ha dividido el estudio en cuatro partes (a comenzar desde el segundo apartado ya que el primero corresponde a la introducción):

- Apartado II: Una breve conceptualización de términos como el asilo territorial y el asilo diplomático, además de una mención de las principales normas, a nivel internacional, del derecho de asilo.
- Apartado III: El Derecho de la Unión Europea y su normativa respecto de las solicitudes de asilo en las Embajadas y los consulados.
- Apartado IV: Un estudio comparado de los procedimientos nacionales de admisión de solicitudes de asilo en delegaciones diplomáticas de los seis Estados miembros que preveían esta posibilidad a comienzos de siglo y que, poco a poco, han ido eliminando de sus ordenamientos jurídicos.
- Apartado V: Unas conclusiones en las que se intentarán plasmar las ideas y percepciones más relevantes extraídas a lo largo de todo el estudio.

II. SOLICITUD DE ASILO EN SEDE DIPLOMÁTICA

1. Conceptualización de la petición de asilo en embajadas y consulados

El asilo constituye la protección que un Estado concede a un individuo frente a la persecución de otro Estado. La palabra “asilo” es un término que proviene del latín, en concreto, del adjetivo *asylos* que significa “lo que no puede ser tomado, inviolable”. Así pues, el asilo es considerado como un lugar de refugio, que no puede ser tomado y que, en consecuencia, evita que las personas que se encuentren en el mismo sean tomadas por la fuerza¹⁰.

Si bien se trata de una protección ejercida por los Estados desde la época de las civilizaciones antiguas¹¹, no será hasta el final de la II. Guerra Mundial cuando el asilo, entendido como institución protectora, empiece a ser regulado a nivel internacional. Como dice la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (Asamblea General de las Naciones Unidas, artículo 14.1). Ésta disposición, sin embargo, hace mención al derecho de cualquier individuo a buscar asilo, no a obtenerlo, dejando sin garantizar el derecho de los individuos a que esta protección les sea concedida¹². No obstante, la inexistencia de una consagración normativa que garantice el derecho a recibir asilo no implica, sin embargo, que los Estados carezcan de obligaciones en cuanto a la protección dentro de su territorio de ciertas categorías de individuos como los “refugiados”. A este respecto, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de 1951 (de ahora en adelante “Convención de Ginebra”) se constituyó como uno de los instrumentos normativos fundamentales adoptado en el

¹⁰ “Asilo”. Def. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria y Hegoa. 2000

¹¹ “El Tratado de Kadesh” es el acuerdo de extradición y tratado de paz escrito más antiguo del mundo. Firmado entre Ramsés II de Egipto y sus vecinos hititas, en el año 1278. a.C, establece la devolución de reos y criminales de carácter político y de refugiados en la zona territorial del contrario con objeto de garantizar la seguridad interna y externa de los imperios firmantes, poniendo de relieve la práctica consuetudinaria del asilo territorial, ya en aquel momento”. Díaz Lafuente, José, *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español*. Tesis Doctoral. Valencia. Junio 2014, pág. 151.

¹² Este artículo fue redactado de tal manera para dejar de manifiesto que los Estados firmantes consideraban que la concesión de asilo no dejaba de ser un acto unilateral y una prerrogativa de su soberanía. En lo estrictamente relativo a la regulación a nivel internacional del derecho de asilo, a la Declaración de Derechos Humanos de 1948 le siguieron la Declaración de Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1977, celebrada en Ginebra. Ambas trataron de establecer una regulación a nivel internacional del derecho de asilo, pero supusieron un fracaso dado que la comunidad internacional (entendida en aquél momento como los gobiernos occidentales actuando colectivamente) no llegó a consagrar la obligación de los Estados de conceder asilo. Por tanto, se puede decir que, en la actualidad, no existe ninguna declaración de carácter universal que garantice el “derecho a recibir asilo”.

marco de las Naciones Unidas para determinar y regular el estatus de refugiado¹³. En su artículo 1¹⁴, el Estatuto contiene una definición del término refugiado¹⁵:

“A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda 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 (...).” (Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, artículo 1).

La Convención de Ginebra dio un paso al frente en cuanto a la regulación delimitando el concepto de refugiado, así como enumerando sus derechos y definiendo el contenido de su protección¹⁶. No obstante, siguió sin establecer ninguna obligación vinculante con respecto a los Estados firmantes. En base a esta Convención, los Estados no tienen obligación de ofrecer asilo ni, tampoco, de establecer vías de acceso seguras a su territorio.¹⁷ Las legislaciones nacionales en materia de protección internacional establecen, como norma general, la necesidad de entrar en territorio nacional para que el

¹³ HATHAWAY, J., “The Rights of Refugees under International Law”, 1ª edición, *Cambridge University Press*, 2005.

¹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, CAPÍTULO I. Artículo 1: Definición del término «refugiado»:

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. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º 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 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. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión «del país de su nacionalidad» se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

¹⁵ Esta definición fue posteriormente modificada por el Protocolo de Nueva York de 1967 quitando así las restricciones, tanto geográficas como temporales, que contenía la versión del Estatuto. A través de este artículo se establecieron por primera vez las características que tenía que tener un individuo para ser considerado refugiado y cuáles son los derechos y obligaciones tanto de los Estados firmantes del Convenio como de las personas que ostentan esta situación de indefensión.

¹⁶ MANSILLA y MEJÍA M.E., “Convención de Ginebra de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ISSN: 2448-8933, 2010.

¹⁷ “En relación con el asilo, el argumento a favor de la obligación no puede prosperar dada, tanto la vaguedad de esta institución, como la continua reticencia de los Estados a aceptar formalmente esta obligación y a conceder un derecho al asilo exigible a instancia del individuo”, señala el autor Goodwin-Gill. Goodwin-Gill “The refugee in international law”, pág. 174.

estatus de refugiado les sea reconocido; dando igual que su entrada en el país se haya realizado de forma irregular.¹⁸ Así pues, en el caso de las solicitudes de asilo en embajadas y consulados, ¿son las delegaciones diplomáticas de los Estados en el exterior consideradas “territorio” de los mismos a efectos de poder extender el ámbito de aplicación de estas obligaciones internacionales? A este respecto, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 aclara que las misiones diplomáticas no gozan de “extraterritorialidad”¹⁹ sino de “inviolabilidad”:

“La inviolabilidad es el privilegio según el cual las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en los locales de la misión diplomática o en los locales consulares sin consentimiento del jefe de los mismos. Implica también que el Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger dichos locales y estos no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución”²⁰.

Esto significa que no se cambia de titularidad soberana²¹ y, en consecuencia, en base al derecho internacional, los Estados no están obligados a admitir y tramitar las solicitudes de asilo presentadas en las misiones diplomáticas. No obstante, la no obligación de tramitación de las mismas no es sinónimo de inadmisión, puesto que la última palabra queda en manos de los representantes de los Estados asilantes al tratarse de una cuestión potestativa por no haber “ningún obstáculo formal a la consideración de las solicitudes de asilo formalizadas en el extranjero”.²²

Tampoco se puede extraer un deber de estudiar expedientes de asilo fuera de las fronteras nacionales en base al principio de “non refoulement”²³. Esta expresión francesa cuya

¹⁸ Artículo 31 de la Convención de Ginebra de 1951

¹⁹STEDH Caso *Banković y otros c. Bélgica* (TEDH, Gran Sala, Appl. no. 52207/99, 12 de diciembre de 2001, párr. 73) donde el Tribunal reconoce que las actividades de las dependencias diplomáticas son un ejercicio extraterritorial de su jurisdicción, en base a lo dispuesto en el artículo 1 del CEDH. También el Caso *Medvedyev y otros c. Francia*, TEDH (Gran Sala), Appl. no. 3394/03, 29 de marzo de 2010, párr. 65

²⁰ “Inviolabilidad”. Def. Diccionario del español jurídico, 2016.

²¹ El 4 de noviembre de 1979, las instalaciones de la Embajada norteamericana en Irán fueron invadidas por un grupo armado que tomó 50 rehenes. En una solicitud de los Estados Unidos para la aprobación de medidas provisionales, la Corte Internacional de Justicia sostuvo que no existía un requisito previo más fundamental para las relaciones entre los Estados que la inviolabilidad de los enviados diplomáticos y las embajadas, e indicó medidas provisionales para garantizar el restablecimiento inmediato a los Estados Unidos. Corte Internacional de Justicia, “*United States Diplomatic and Consular Staff in Teherán (United States of América Vs Teherán)*”, Judgment of 24 May 1980.

²² GOODWIN-GILL “Asylum 2001- A convention and a purpose”

²³ GORTÁZAR, C. “Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado”, *CGJ Rotaeché*, 1997.

traducción literal significa “no devolución” está prevista en el art. 33.1 de la Convención de Ginebra y obliga a los Estados firmantes a la no devolución o expulsión de la persona refugiada a un territorio en el que existan fundados motivos para pensar que su vida o libertad corren peligro por las causas previstas en la Convención (raza, religión, sexo, ideología...)²⁴. La aplicación extraterritorial de este principio se limita a la “no devolución” de personas, lo que significa que, incluso si se pudiera establecer que el respeto a este principio alcanza también a las misiones diplomáticas, los Estados no tendrían obligación de analizar las solicitudes de asilo²⁵. Los Estados únicamente estarían obligados a garantizar que esas personas no fueran “devueltas” a lugares en los que su vida, integridad física o libertad peligrasen²⁶.

2. Snowden vs Assange: Diferencias entre la solicitud de asilo en sede diplomática y el asilo diplomático

Resulta de interés realizar una aclaración que permita diferenciar las “solicitudes de asilo en sede diplomática” y el “asilo diplomático” puesto que, en ocasiones, el empleo de estos conceptos puede dar lugar a confusión. Así pues, las solicitudes de asilo en sede diplomática no son más que solicitudes de asilo territorial las cuales, al no estar en territorio del Estado asilante, se presentan en las embajadas y los consulados de dicho Estado en el extranjero mientras que, las solicitudes de asilo diplomático son aquellas en

²⁴ Cabe destacar que este principio está contemplado dentro del Estatuto para ser de aplicación a las personas que cumplan con las condiciones previstas para poder ser consideradas refugiadas. No obstante, con el transcurso del tiempo, esta norma ha ido evolucionando hasta convertirse en una norma de carácter absoluto. Siendo así, la práctica generalizada entre los Estados es la de la prohibición de devolución de aquellas personas solicitantes de asilo, por lo que, cuando una persona se encuentra en un país ajeno o en sus fronteras, dicho país deberá respetar este principio y abstenerse de expulsarla aún sin haber sido reconocida como refugiada o sin que se le haya concedido asilo (por el momento). Es decir, la importancia de este artículo reside en su ámbito de aplicación puesto que es comúnmente aceptado que se aplica a todos los refugiados, sin tener en cuenta las circunstancias de duración o legalidad de la persona refugiada puesto que, de lo contrario, la protección podría no ser efectiva.

²⁵ En el Caso *W.M. Contra Dinamarca*, la Comisión Europea de Derechos Humanos consideró que Dinamarca debía responsabilizarse de 16 ciudadanos de la República Democrática Alemana que solicitaron protección en la embajada danesa y pidieron ayuda para poder huir a la República Federal Alemana pero que, después de pernoctar, fueron puestos en manos de las autoridades policiales de la Alemania Democrática. Caso *W.M. contra Dinamarca*. Comisión Europea de Derechos Humanos. Appl. No. 17392/90, 14 octubre de 1992.

²⁶ El ACNUR establece en un informe de opinión consultiva respecto del principio non refoulement que “Cualquier interpretación que analice el alcance del artículo 33 (1) de la Convención de 1951 sin extenderlo a medidas por las cuales un Estado, actuando fuera de su territorio, regrese o de cualquier otra forma traslade a refugiados a un país donde se encuentren en peligro de persecución, sería fundamentalmente incongruente con el objeto y fin humanitario de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967”. ACNUR, [“Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”](#), Pár. 29.

las que la intención es obtener protección dentro de la Embajada o Consulado, valiéndose de la inviolabilidad de los mismos²⁷.

En este trabajo se trata de descubrir si cabe la posibilidad de presentar solicitudes de asilo en las delegaciones diplomáticas de los Estados en cuyo territorio se pretende obtener refugio. Así pues, se está ante una situación de asilo territorial, puesto que, pese a que la solicitud de protección se realice en las embajadas y los consulados de los países donde se pretende obtener asilo, la protección internacional se ejercerá en el territorio del país de refugio. En concreto, el Consejo General del Poder Judicial, define el asilo territorial como “La protección que un Estado, en virtud de su soberanía territorial, concede en su territorio a determinadas personas extranjeras que llegan a él perseguidas por motivos ideológicos, políticos, religiosos, raciales o de orientación sexual que ponen en peligro su vida, su integridad física o su libertad en el Estado del que proceden”.²⁸ En ocasiones, se habla de “asilo político” para hablar de esta institución de asilo territorial, lo que, también, puede dar lugar a confusión. En concreto, es frecuente escuchar este concepto en los medios de comunicación a la hora de hablar de solicitudes de asilo presentadas o concedidas a personas refugiadas por motivos políticos. No obstante, no hay que olvidar que la persecución de una persona, con la correspondiente puesta en peligro de su vida, integridad física o libertad, por motivos políticos, no deja de ser una de las causas de protección previstas dentro de la institución de asilo territorial.²⁹ El Comité Español del ACNUR hace mención a esta confusión estableciendo que, aunque suele asociarse a un plano meramente político, el Derecho de Asilo “Se trata de un recurso más amplio, que también engloba a quienes sufren persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas”³⁰. A modo de ejemplo se encontrarían los refugiados españoles que tras la Guerra Civil tuvieron que huir del país por ser contrarios al régimen político o el conocido “Caso Snowden” que también entraría dentro de lo que se considera asilo territorial o asilo político.³¹

²⁷ Vid. el caso de *Lucio Gutiérrez*, expresidente de Ecuador, que se refugió en la embajada de Brasil en Ecuador (SCIDH, de 21 de agosto de 2014, Caso Corte Suprema de Justicia contra Ecuador, n°266) o el caso del *Venancio Miko*, que se refugió en la embajada de España en Malabo.

²⁸ “Asilo territorial”. Def. *Diccionario del Español Jurídico*, 2016.

²⁹ La Convención de Ginebra de 1951 prevé en su artículo 1 la persecución por motivos políticos como una de las causas por las que una persona puede ser calificada como refugiada y solicitar asilo territorial.

³⁰ Rodríguez, S. “Asilo: Definición y Características Básicas”, *Comité Español para el ACNUR*, Junio de 2016. Disponible en: <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

³¹ Tras revelar información sobre el espionaje masivo de la Agencia Nacional de Seguridad de EEUU, el gobierno estadounidense presentó cargos de espionaje y robo de propiedad intelectual y solicitó la extradición de Edward Snowden a Hong Kong, lugar en el que éste se encontraba y donde había realizado una solicitud de asilo. Tras la solicitud de extradición, voló en un vuelo comercial a Moscú donde el presidente Vladimir Putin descartó su extradición a los Estados Unidos. Tras solicitar asilo en al menos 15 países, el

Por otro lado, en ocasiones, se está ante otra institución de asilo denominada “asilo diplomático” la cual, como ya se ha mencionado, nada tiene que ver con el asilo territorial (objeto de este trabajo) pese a que en la misma también intervienen las misiones diplomáticas del país de refugio. En concreto, el asilo diplomático es un derecho, no reconocido por todas las legislaciones, que tienen las misiones diplomáticas de albergar y proteger, dentro de sus dependencias, a cualquier persona perseguida por motivos políticos. Así pues, la principal diferencia entre el asilo territorial y el asilo diplomático es que la protección, en este segundo caso, se ofrece dentro de las dependencias diplomáticas del Estado asilante haciendo uso de la inviolabilidad de las mismas. En el asilo territorial, sin embargo, la protección se ofrece en el territorio del Estado asilante y no en sus delegaciones diplomáticas. El derecho de asilo diplomático es una institución comúnmente adoptada por los países latinoamericanos, en concreto, esta institución de protección internacional se encuentra regulada en la Convención de Caracas de 1954³², en la cual se define como la “Protección que el Estado, en virtud de los privilegios que corresponden a sus misiones diplomáticas ante terceros Estados, concede temporalmente en los locales de su misión diplomática a personas perseguidas por motivos ideológicos o políticos”.³³ Así pues, se trata de una institución que hace uso de la inviolabilidad de las delegaciones diplomáticas para ofrecer una protección, de extensión temporal limitada, a aquellas personas que acuden a sus dependencias en situaciones de urgencia, teniendo un temor fundado de ser perseguidos por motivos políticos o ideológicos³⁴.

En su artículo 12, la Convención de Caracas prevé la “salida del asilado” de la dependencia del Estado “asilante” en la que se ha refugiado estableciendo que el Estado territorial (Estado en cuyo territorio se encuentra la Embajada o el Consulado en cuestión) “está obligado a dar el correspondiente salvoconducto”.³⁵ No obstante, se trata de un derecho aplicable entre los Estados contra-partes, por lo que carece de efectividad cuando se está ante una misión diplomática ubicada en el territorio de un Estado que no haya ratificado dicho convenio. Así pues, a modo de ejemplo, cabe hacer mención del conocido “Caso

16 de julio solicitó asilo temporal en Rusia bajo la condición de que se le concedería el asilo si dejaba de realizar actividades que perjudicaran a los Estados Unidos. El 2 de agosto, Snowden consiguió el estatus de refugiado en Moscú donde vive en la actualidad con un permiso de asilo de corta estancia el cual ha sido extendido hasta el año 2020.

³² Convención de Caracas de 28 de marzo de 1954 sobre asilo diplomático.

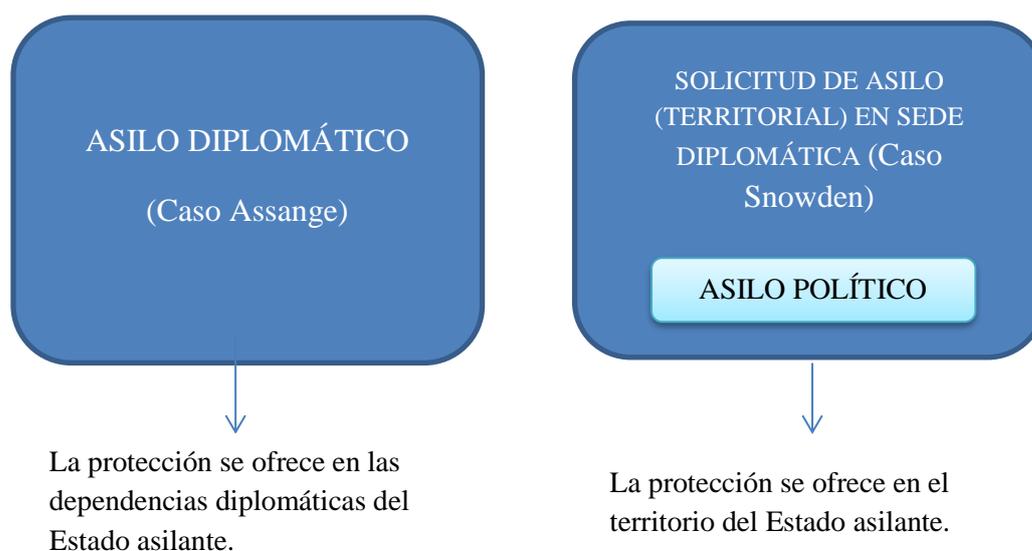
³³ “Asilo político”. Def. Diccionario del Español Jurídico, 2016.

³⁴ Ramírez Sineiro, J.M. “El Asilo Diplomático: Connotaciones Actuales de un Atavismo Internacional”, 2013, pág.89.

³⁵ ARTICULO XII “Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo V y el correspondiente salvoconducto.” Este artículo se ampara en el caso “Haya de la Torre” de la jurisprudencia internacional que permitió en 1950 la salida del país al político peruano que se había refugiado en la Embajada Colombiana en Lima.

Assange” en el cual la Embajada de Ecuador en Reino Unido concedió al estadounidense, acusado de destapar secretos de estado y de la comisión de delitos sexuales, asilo diplomático. Pese a que Ecuador se trate de un Estado ratificante de la Convención de Caracas, Reino Unido no forma parte de la misma y, en consecuencia, no estaba obligado a prestar ningún salvoconducto al asilado. Así pues, Julian Assange estuvo refugiado en la Embajada de la República de Ecuador en Reino Unido desde el 16 de agosto de 2012 (momento en el que el Canciller de Ecuador en Reino Unido anunció la decisión de concesión de asilo diplomático al solicitante)³⁶ hasta el 11 de abril de 2019, momento en el que el Presidente de la República ecuatoriana anunció que se dejaba de dar asilo a Julian Assange, siendo éste inmediatamente detenido por las autoridades británicas dentro de la Embajada de Ecuador.³⁷

FIGURA 3: Asilo Diplomático y Solicitud de Asilo en Sede Diplomática



Fuente: Elaboración propia

³⁶ Ministerio de relaciones exteriores del Ecuador (16 de agosto de 2012). “Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange”.

³⁷ DE MIGUEL, R. “El Reino Unido detiene a Assange tras recibir una orden de extradición de EE UU”. Periódico *El País*, 11 de abril de 2019.

III. REGULACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN SEDE DIPLOMÁTICA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

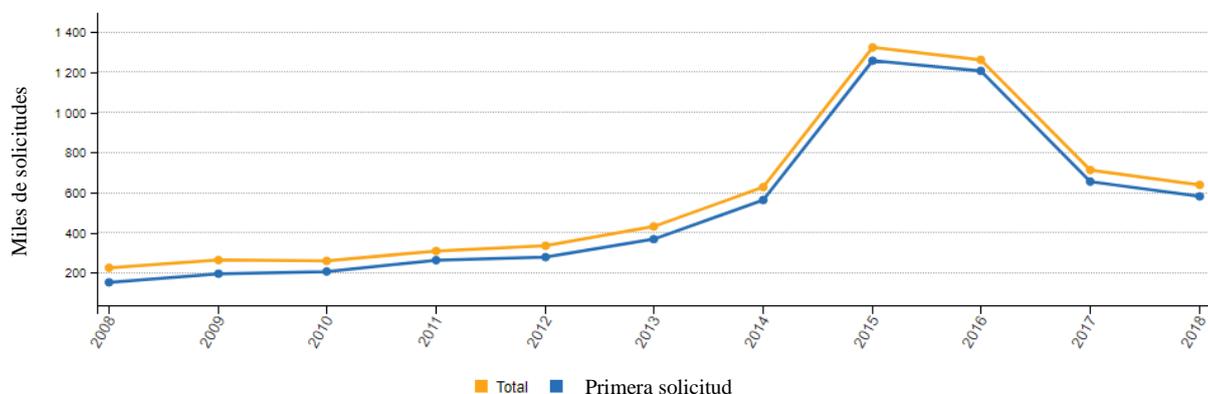
1. Obligación comunitaria de tramitación de visados por razones humanitarias en misiones diplomáticas:

De la revisión de la literatura jurídica y de la legislación más relevante se ha podido observar la dificultad, por parte de la comunidad internacional, de limitar la soberanía de los Estados en el ámbito del derecho de asilo. Así pues, en este apartado se analizará la regulación en el ámbito específico de la Unión Europea respecto de las solicitudes de asilo presentadas en las embajadas y los consulados para ver lo contemplado por el derecho comunitario a este respecto. En este contexto, es importante destacar que, a día de hoy, no existe ninguna normativa comunitaria que obligue a los Estados miembros a tramitar las solicitudes de asilo presentadas en embajadas y consulados. Por regla general, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (a partir de ahora Reglamento de Dublín)³⁸, la Unión Europea se encarga de regular las solicitudes de asilo presentadas por nacionales de terceros países³⁹ o apátridas realizadas dentro del territorio de un Estado miembro. De aquí se desprende la idea de que la Unión, no regula la presentación de solicitudes en las dependencias diplomáticas de los Estados comunitarios.

³⁸ Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

³⁹ Nacional de un tercer país: Cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 20 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. (Art. 2, apartado a, Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración)

GRÁFICO 2: Número de solicitudes de asilo en los 28 Estados de la UE (2008-2018)



Fuente: EUROSTAT, *Asylum applications (non EU) in the EU-28 Member States, 2008-2018*

De acuerdo con los datos facilitados por la Oficina de Estadística de la Comisión Europea (EUROSTAT), en el año 2018, el número de solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea descendió con respecto al número de peticiones registrado en 2017 (de 704.630 pasaron a registrarse 637.895). Se observa un descenso de prácticamente la mitad con respecto a las solicitudes formalizadas en 2016 (fueron 1.259.265). Se trata de un descenso en el número de peticiones consecuencia del desarrollo de políticas de externalización de las fronteras⁴⁰ y de retorno, además del endurecimiento de las vías legales y seguras de acceso al procedimiento de protección internacional.

Teniendo esto en cuenta, en este apartado se va a analizar la posibilidad, en base al Derecho de la Unión, de solicitar visados humanitarios⁴¹ en las embajadas y los consulados de los Estados miembros, cuya finalidad es la de permitir, al beneficiario del visado, llegar al territorio del estado en el que se pretende solicitar asilo. Así, dado que un solicitante de asilo ha de encontrarse en territorio del Estado asilante para poder tramitar su solicitud, una forma de ofrecer el acceso a la protección internacional por parte de las dependencias diplomáticas sería conceder un visado al “futuro” solicitante de asilo

⁴⁰ La externalización de las fronteras consiste en la elaboración de un conjunto de políticas, por parte de la Unión, cuyo objetivo es el de desplazarlas fronteras de entrada de migrantes y refugiados hacia el exterior su territorio a través de la subcontratación del control migratorio a terceros países. Algunas de las políticas elaboradas suponen la imposición de visados de acceso, la militarización de las fronteras físicas y el refuerzo de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), así como la firma de acuerdos de readmisión con terceros países o el establecimiento de vallas y dispositivos de control en las fronteras europeas. “Externalización de las Fronteras”. Def. *Diccionario de Asilo*, CEAR Euskadi.

⁴¹ Visados humanitarios: Permiso territorial limitado para entrar en ciertos Estados miembros para pedir asilo. Visados Humanitarios: *Derecho a pedir asilo sin arriesgar la vida* (Entrevista), Parlamento Europeo, Noticias, Noviembre de 2018.

para que éste, una vez en territorio del Estado receptor, sea capaz, y esté en pleno derecho, de tramitar su petición.

Éste es el caso, presentado al comienzo del estudio, de una familia siria residentes en Alepo (Siria) que presentaron, sobre la base del artículo 25, apartado 1, letra a), del Código de Visados⁴², unas solicitudes de visado de validez territorial limitada en la Embajada de Bélgica en Beirut, antes de regresar a Siria al día siguiente (Bélgica, asunto C-638/16 PPU, X y X Contra el Estado Belga). Los solicitantes fundamentaron su pretensión alegando que la finalidad de la solicitud de los visados era la de permitirles abandonar la ciudad asediada de Alepo para presentar una petición de asilo en Bélgica. Aseguraban encontrarse en peligro, no sólo por la seguridad precaria en Siria y en Alepo, en particular, sino también porque, al tratarse de una familia de confesión cristiana ortodoxa, existían fundados motivos para considerar que se encontraban en una situación de peligro de persecución por motivos religiosos⁴³. Alegaban, asimismo, que no habían podido registrarse como refugiados en los países limítrofes puesto que la frontera sirio-libanesa había sido cerrada.

El artículo 25 del Código de Visados⁴⁴ de la UE establece, en su apartado primero, la obligación, por parte de los Estados miembros, de expedir un visado de validez territorial limitada entre otros: “Cuando el Estado miembro de que se trate lo considere necesario, por razones humanitarias o de interés internacional o debido a obligaciones internacionales”. Así pues, la primera cuestión a aclarar es si esta necesidad de protección internacional por motivos de persecución es una de las razones contempladas por este artículo como “razones humanitarias u obligaciones internacionales”. De ser así, la denegación de los visados humanitarios, por parte de las embajadas y los consulados, a los futuros solicitantes de asilo contravendría lo establecido en el artículo 25.1.a) del Código de Visados de la UE.

Respecto a las obligaciones internacionales a las que, en virtud del Derecho de la Unión, los Estados miembros están sujetos, el artículo 4 de la Carta de Derechos Fundamentales

⁴² Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

⁴³ Los “futuros” solicitantes de asilo (no se los puede considerar solicitantes de asilo dado que para realizar la solicitud deberían primero llegar a territorio belga) fundamentaron sus pretensiones en el artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 el cual realiza una definición de refugiado que contempla una serie de requisitos que los solicitantes pretendían reflejar en su situación: temores fundados de persecución por motivos religiosos.

⁴⁴ Reglamento (CE) N.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

de la Unión Europea (a partir de ahora CDFUE) establece una “Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes” alegando que “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. Esta disposición también aparece recogida en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)⁴⁵ y es uno de los Derechos Fundamentales empleados en la sentencia para alegar la obligación por parte del Estado belga de extender el visado humanitario a los miembros de la familia siria en virtud de la garantía de prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes.⁴⁶ Del mismo modo, el artículo 18 de la CDFUE dispone, respecto al derecho de asilo que “se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea” (la forma de garantizar el derecho de asilo sería, en este caso, mediante la expedición del visado humanitario).⁴⁷ En correlación con estas disposiciones, se podría entender que la negación de visados humanitarios que garanticen que personas, con fundados motivos de ser perseguidas o cuya vida o integridad física esté en peligro, puedan llegar al territorio de un Estado miembro para solicitar asilo, vulneraría e iría en contra del ordenamiento jurídico de la UE en base a los artículos 4 y 18 de la CDFUE⁴⁸ y el artículo 25.1 del Código de visados.

No obstante, siguiendo con la CDFUE, se observa que la misma establece un límite a su ámbito de aplicación. En concreto, el artículo 51 dispone que el alcance de la carta se

⁴⁵ Artículo 52.7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴⁶ El artículo 52 de la CDFUE establece en su apartado 3 que “En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa”. (Artículo 52.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

⁴⁷ El artículo 1 del CEDH establece que los Estados parte del Convenio tienen que garantizar los Derechos previstos en el mismo a “todas las personas bajo su jurisdicción”. TEDH, *Matthews contra Reino Unido* [GS], nº 24833/94, CEDH 1999-I, párr. 32; TEDH, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi contra Irlanda*, nº 45036/98, CEDH 2005-VI, párr. 153.

⁴⁸ El 21 de enero de 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (a partir de ahora TEDH) dictó sentencia en el asunto “M. S. S. Contra Bélgica y Grecia” a favor del demandante al considerar que ambos Estados habían violado, entre otros, el principio de prohibición de tortura (art. 3 CEDH y 4 CDFUE). Se trata de un caso en el que un ciudadano afgano (el Sr. M.S.S.) presentó una solicitud de asilo en Bélgica tras ingresar a la UE a través de Grecia. De acuerdo a lo establecido por el Reglamento de Dublín (legislación de la UE que determina qué país es responsable de procesar solicitudes de asilo específicas), Bélgica lo trasladó nuevamente a Grecia para que Grecia procesara la solicitud de asilo. Grecia detuvo al solicitante bajo condiciones degradantes y luego lo liberó dentro del país a la espera de que su solicitud fuera resuelta. Durante este periodo, el Sr. M.S.S. no tuvo donde vivir, no se le permitió trabajar y no tuvo acceso a infraestructura sanitaria ni a ningún tipo de recurso. El solicitante demandó a Grecia y a Bélgica por violaciones del CEDH, entre otros, estableciendo que su expulsión por parte de las autoridades belgas había violado el artículo 3 (prohibición de la tortura) del CEDH. La Corte sostuvo que Grecia había violado dicho artículo respecto de la detención del solicitante bajo condiciones degradantes y de su liberación para que viviera bajo condiciones de pobreza extrema mientras esperaba a que su solicitud fuera resuelta. Asimismo, la Corte sostuvo que Bélgica también había violado el artículo 3 del CEDH, al trasladar al solicitante a Grecia sin verificar previamente el cumplimiento por parte de Grecia de sus procedimientos en materia de asilo y de los estándares establecidos por la UE y exponerlo a condiciones de detención y de vida contrarias al artículo 3, teniendo información a su alcance para dicha verificación. M.S.S. c. Bélgica y Grecia, Petición nro. 30696/09.

limita únicamente a los casos en los que los Estados miembros estén aplicando el derecho de la Unión⁴⁹.

Esta disposición conlleva la necesidad de esclarecer si la presentación de solicitudes de asilo en sedes diplomáticas constituye una situación que queda dentro del ámbito de aplicación del derecho comunitario.⁵⁰ En caso de encontrarse dentro de su ámbito de aplicación, los Estados miembros se verían obligados, en virtud del artículo 25 del Código de Visados de la Unión, a expedir un visado humanitario a los solicitantes de asilo que llegasen a sus sedes diplomáticas para poder garantizar los Derechos Fundamentales previstos en la Carta.⁵¹

El artículo 1 del Código de Visados limita su objeto y su ámbito de aplicación a “visados de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un período de seis meses”.⁵² Teniendo en cuenta esta disposición, tomando como ejemplo el caso de la familia siria, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea consideró que, dado que la familia tenía intención de permanecer en territorio belga por un tiempo superior a 90 días en un período de 180, la situación en cuestión no estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación del Código de Visados de la Unión, quedando sujeta únicamente al Derecho Nacional.⁵³ El fallo emitido por la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se fundamenta en la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁴ la cual dispone en sus

⁴⁹ “Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución” (Art. 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión).

⁵⁰ En la Sentencia del Caso Minh Khoa Vo, la cuestión principal también era la de delimitar el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y ver si el caso a tratar se encontraba regulado por el mismo, en concreto, dentro del ámbito de aplicación del Código de visados. STJUE (Sala segunda), Caso Minh Khoa Vo, de 10 de abril de 2012, asunto C-83/12 PPU.

⁵¹ Tras la solicitud por parte de la familia siria, el 18 de octubre de 2016, la Oficina de Extranjería belga desestimó las solicitudes al considerar que las solicitudes de visado quedaban fuera del ámbito de aplicación del artículo 25 del Código de Visados de la Unión. En su resolución, la Oficina estableció que, al tratarse de una solicitud de visado cuya finalidad última era la de solicitar asilo en Bélgica, los solicitantes tenían intención de permanecer en territorio belga por más de 90 días.

⁵² El artículo 62.2 b) del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (actual artículo 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) es quien establece la limitación del Consejo el cual sólo tiene competencia para dictar normas sobre visados cuya duración no supere los 3 meses.

⁵³ Fallo de la STJUE Bélgica, asunto C-638/16 PPU: “El artículo 1 del Reglamento (CE) n.o 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.o 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, debe interpretarse en el sentido de que una solicitud de visado de validez territorial limitada presentada por un nacional de un tercer país por razones humanitarias, sobre el fundamento del artículo 25 de este Código, en la representación del Estado miembro de destino situada en el territorio de un tercer país con la intención de presentar, en cuanto llegue a este Estado miembro, una solicitud de protección internacional y de permanecer, por tanto, en dicho Estado miembro más de 90 días en un período de 180 días, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Código, sino que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, sólo está sujeta al Derecho nacional.”

⁵⁴ Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2011 por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.

consideraciones generales que “Los beneficiarios de protección internacional deben, por lo tanto, poder obtener el estatuto de residente de larga duración en el Estado miembro que les haya concedido la protección internacional en las mismas condiciones que otros nacionales de terceros países.”

En definitiva, ante las solicitudes de visados humanitarios, sobre la base del artículo 25 del Código de Visados, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea entiende que se trata de solicitudes que quedan fuera del ámbito de aplicación del mismo ya que el código de visados prevé la expedición de documentos de una duración inferior a 3 meses, lo que contraviene con la intención final de los solicitantes, que es la de solicitar asilo una vez llegados a territorio comunitario.⁵⁵ El Tribunal declaró en esta sentencia, además, que la expedición de este visado equivaldría a la obligación, por parte de los Estados miembros, de tramitar las solicitudes de asilo en las embajadas y los consulados, una competencia que, a día de hoy, corresponde únicamente a cada Estado miembro.

2. Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): una labor pendiente

Es destacable que en su sentencia X y X contra el Estado belga, el Tribunal de Justicia de la Unión establece que, al no estar sujetas al Código de Visados de la Unión, las solicitudes de visados humanitarios quedan sujetas únicamente al Derecho Nacional, dado que se está ante solicitudes de visados de larga duración. En consecuencia, de esta sentencia no sólo se extrae la inaplicabilidad del Código de Visados ante este tipo de solicitudes sino, también, la inexistencia de una normativa comunitaria que las contemple. En concreto, en cuanto a la política comunitaria en materia de asilo, el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 63, puntos 1 y 2, y 64, apartado 2, TCE) establece, en su apartado primero, que “La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada

⁵⁵ En su sentencia en el caso Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson, de 26 de febrero de 2013, el TJUE estableció en cuanto a los ámbitos de derecho comunitarios cuya regulación se comparte entre la Unión y los Estados miembros que “las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta”. Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson, STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, asunto C-617/10, Párr. 29.

a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”.

A tales efectos, la Unión Europea está elaborando un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) cuyo objetivo es establecer un contenido mínimo común para el tratamiento de las solicitudes de asilo dentro del marco comunitario. En este sentido, hay que destacar la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional⁵⁶ dado que, en su artículo 3.2 dispone expresamente que “las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros” quedan fuera de su ámbito de aplicación. Lo que significa que, como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad no existe una regulación comunitaria para las solicitudes de asilo en sedes diplomáticas y, en consecuencia, el ámbito competencial, en cuanto a la regulación de este tipo de solicitudes, corresponde únicamente a cada Estado.

Por otro lado, siguiendo con el SECA, el artículo 79 del TFUE hace alusión a una regulación relativa a la expedición de visados y permisos de residencia de larga duración estableciendo que “la unión desarrollará una política común de inmigración”. Así pues, pese a no estar ante una situación de inmigración sino de asilo, en el apartado 2 a) del artículo en cuestión, el Tratado establece que el Parlamento Europeo y el Consejo regularán “las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración”. No obstante, a día de hoy, el legislador de la Unión todavía no ha establecido nada respecto a las condiciones en las cuales los Estados miembros expedirán visados de larga duración a los nacionales de terceros países por razones humanitarias. En consecuencia, al amparo de este artículo, la extensión de visados de larga duración por razones humanitarias también queda, a día de hoy, fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

⁵⁶ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

3. Debate sobre una nueva forma de Código de Visados

Tras la resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 7 de marzo del 2017 sobre el asunto C-638/16, X y X Contra el Estado Belga⁵⁷, el Parlamento Europeo redactó en diciembre del año 2018 un informe de propia iniciativa con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios. En este informe solicitaba a la Comisión que presentase, antes del 31 de marzo del año 2019⁵⁸, una propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de un visado humanitario europeo que tuviese por objeto la redacción de disposiciones sobre los procedimientos y las condiciones en las que los Estados miembros están capacitados para expedir un visado humanitario a las personas que busquen protección internacional.

La idea de este visado humanitario europeo es brindar a los nacionales de terceros países la posibilidad de obtener, en una Embajada o Consulado, una herramienta que les garantice el acceso legal al territorio nacional del Estado de la Unión a quien corresponda esa legación diplomática para, una vez allí, solicitar protección internacional. Se trata de una solución para aquellas personas que, encontrándose en una situación de peligrosidad y reuniendo los requisitos necesarios para la solicitud de asilo, no tenga la posibilidad de entrar legalmente en territorio de la Unión para tramitar la solicitud de protección internacional. De este modo, además de los procedimientos previstos en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, la Unión Europea dispondrá de una herramienta aplicable ante estas solicitudes que podrán quedar así, dentro del ámbito de aplicación de la Unión.

El Parlamento Europeo ha redactado este informe de recomendaciones al considerar que “En la actualidad, no existe a escala de la Unión una armonización de los procedimientos de entrada protegida ni un marco jurídico en materia de los visados humanitarios (entendidos como los visados para alcanzar el territorio de los Estados miembros y solicitar protección internacional)”⁵⁹. Si bien algunos Estados miembros contemplan, o

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la que se desprende la idea de que los Estados Miembros de la Unión no están obligados, en virtud del Derecho de la Unión, a expedir visados humanitarios (sobre la base del artículo 25 del Código de Visados de la Unión) a las personas que deseen entrar en su territorio con la intención de solicitar asilo, pero son libres de hacerlo en base a su derecho nacional.

⁵⁸ A fecha de hoy sigue sin conocerse ninguna propuesta de Reglamento al respecto.

⁵⁹ Consideración A. de la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios, 2018/2271 (INL).

han contemplado, en sus regímenes nacionales la posibilidad de extender un visado humanitario o un permiso de residencia con el objeto de garantizar un procedimiento de entrada para aquellas personas en situación de necesidad de protección internacional, el Parlamento considera que la Unión necesita de un Reglamento común que armonice los distintos procedimientos de los Estados.⁶⁰ A falta de una alternativa legal para llegar a la Unión, el Parlamento calcula que en el año 2017 el 90% de las personas beneficiarias de protección internacional llegaron por vías irregulares, habiendo tenido que exponerse a peligros como la trata de personas, la explotación laboral y a la violencia, entre otros, antes de llegar a territorio comunitario para poder solicitar el asilo⁶¹. Además, el informe pone de manifiesto que el coste humano de estas políticas de visados y acceso al territorio comunitario ha supuesto, desde el comienzo de este siglo, 30.000 muertes en las fronteras de la Unión, además de las innumerables muertes producidas en el Mediterráneo y en el resto de rutas migratorias que conducen a la Unión.

La idea de funcionamiento del visado humanitario europeo se centra en que los nacionales de terceros países puedan solicitar, en persona o por vía telemática, una solicitud de visado humanitario en las embajadas y los consulados de los Estados miembros. Si bien la solicitud se realiza en las dependencias diplomáticas de los Estados miembros, la evaluación de las condiciones necesarias para la obtención del mismo puede ser realizada también por profesionales ubicados en el territorio del Estado en cuestión. Así pues, una vez concedido el visado, esta recomendación sostiene que el nacional del tercer país deberá solicitar asilo de acuerdo con lo establecido en el SECA.

En cuanto al ámbito competencial de la expedición de estos visados, el Parlamento considera que se trata de un régimen que debe complementar a los ya existentes en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Asimismo, considera que la decisión de expedir, o no, este visado debe seguir constituyendo competencia exclusiva de los Estados de la Unión. Sostiene, además, que la no concesión del visado humanitario es independiente del resto de los regímenes de protección internacional contempladas por los ordenamientos nacionales por lo que, la negación de expedición de este tipo de visados

⁶⁰ El Parlamento pone de manifiesto que el número de personas que consigue entrar en territorio nacional por medio de estos procedimientos nacionales o mediante reasentamiento sigue siendo insuficiente dadas las necesidades generales y las diferencias entre los Estados miembros. Además, considera que los procedimientos nacionales de entrada de protección humanitaria y reasentamiento tienen un ámbito de aplicación limitado y, en concreto en el caso del reasentamiento, está estrictamente vinculada a criterios de vulnerabilidad y al registro del refugiado en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁶¹ A este respecto, el Parlamento considera a las mujeres como un grupo especialmente vulnerable en estas rutas migratorias puesto que corren un mayor peligro de sufrir violencia de género y de ser objetivo de tráfico de personas con fines de explotación sexual.

no conlleva la negativa de concesión del resto de procedimientos existentes para la protección humanitaria, el reasentamiento o las solicitudes espontáneas con arreglo a la legislación interna sobre refugiados.

El Parlamento fundamenta este informe de recomendaciones sobre la base del artículo 77, apartado 2, letra a) del TFUE el cual se refiere a la creación, por parte de la Unión, de una política común de visados y permisos de residencia de corta duración. Justifica la petición de creación de este visado humanitario europeo alegando la existencia de un vacío legal en cuanto a la admisión en territorio de los Estados miembros de personas en búsqueda de protección internacional. Argumenta así, que el Derecho de la Unión no contempla ningún procedimiento específico para estos casos ya sea en la legislación para visados como en la de asilo o fronteras⁶². Además, en su informe alega que existe cierto riesgo de fragmentación al considerar que los Estados de la Unión están estableciendo cada vez más normas nacionales y procedimientos propios de admisión, lo que contravendría el objetivo de la Unión de avanzar hacia un sistema comunitario de asilo.⁶³ Del mismo modo, el desarrollo y aplicación de los procedimientos nacionales podría afectar a la aplicación uniforme del derecho comunitario en relación a la entrada de los nacionales de terceros países a territorio de los Estados miembros previsto en los Reglamentos (CE) 810/2009⁶⁴ y UE 2016/399⁶⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶² El Derecho de la Unión sólo prevé procedimientos de reasentamiento aplicables únicamente a determinadas categorías de refugiados considerados por el ACNUR como especialmente vulnerables para lo cual tienen que encontrarse en una de las siguientes situaciones: Estar necesitados de protección legal o física, ser supervivientes de violencia y/o tortura, tener necesidades médicas, ser mujeres y niñas en situación de riesgo, estar en necesidad de reunificación familiar, ser niños o adolescentes en situación de riesgo y, finalmente, ante la ausencia de perspectivas de soluciones duraderas alternativas. ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, Ginebra, Edición Revisada, Julio, 2011.

⁶³ Artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

⁶⁴ Reglamento (CE) n o 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).

⁶⁵ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

IV. DERECHO COMPARADO: EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN NACIONAL DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN MISIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN

Como se ha podido observar en el apartado anterior, las solicitudes de asilo quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, correspondiendo a los Estados miembros la labor de regular la posibilidad de acceder a esta protección internacional. Así pues, en este apartado se va a realizar un estudio sobre los Estados comunitarios que preveían procedimientos para poder solicitar esta protección y la evolución de la legislación relativa a dichos procedimientos.

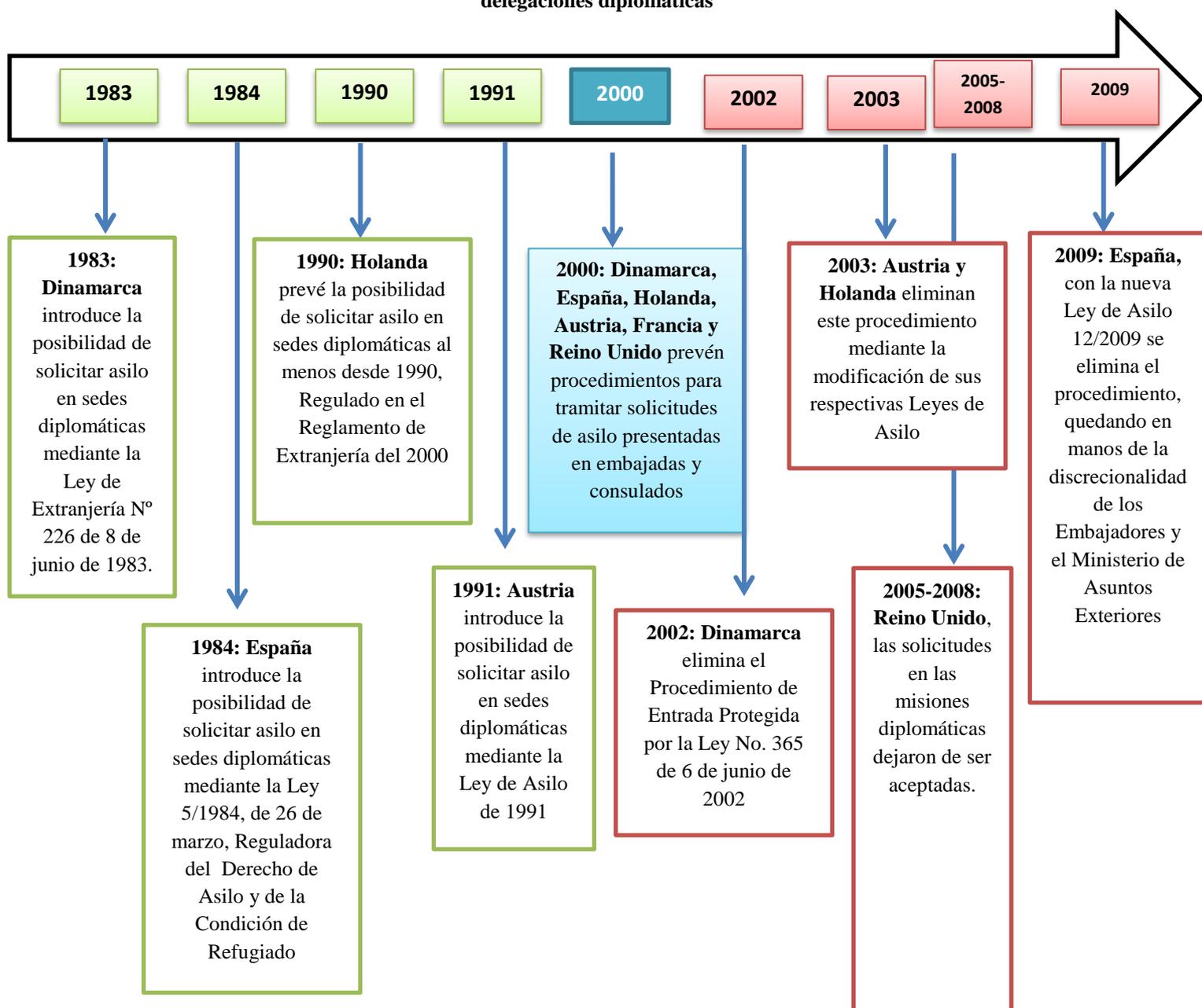
A comienzos del siglo XIX seis Estados europeos aceptaban formalmente solicitudes de asilo, o solicitudes de visados con finalidades de asilo, en sus embajadas y consulados (Austria, Dinamarca, Holanda, Reino Unido, España y Francia). El hecho de aceptar formalmente estas solicitudes significa que sus ordenamientos nacionales establecían procedimientos para la tramitación de las mismas. Del mismo modo, otros seis Estados europeos permitían el acceso a su territorio debido a razones de protección en casos excepcionales (Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal).⁶⁶ No obstante, se trata de una vía de acceso a la protección internacional que poco a poco ha ido cerrando sus puertas⁶⁷. En este apartado se va a realizar un análisis de los diferentes procedimientos contemplados en los ordenamientos nacionales de los países mencionados anteriormente (Austria, Dinamarca, Holanda, Reino Unido, España y Francia) y de su evolución, desde comienzos de siglo, hacia la desaparición de estas vías de acceso⁶⁸ a las solicitudes de asilo en las delegaciones diplomáticas⁶⁹.

⁶⁶ NOLL, G., "Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?", *Int J Refugee Law* 17, 3, 2005, p. 542.

⁶⁷ FERNÁNDEZ BURGUEÑO, B.: "Solicitudes de Asilo Patrocinadas Presentadas en embajadas y consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de "private sponsorship", *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, ISSN-e 1697-5197, N.º. 35, 2018

⁶⁸ BASCHERINI G., "Las Políticas Migratorias en Europa", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, I ISSN 1697-7890, N.º. 10, 2008, págs. 49-100.

Gráfico 3: Índice cronológico de la evolución de los procedimientos de solicitudes de asilo en delegaciones diplomáticas



1. Estudio de los procedimientos de peticiones de protección extraterritorial en los países de la Unión

1.1. Austria

En el año 2002, Austria operaba un sistema altamente formalizado que permitía a los extranjeros presentar solicitudes de asilo en las representaciones diplomáticas austriacas situadas en el extranjero.⁷⁰ Si bien las solicitudes podían presentarse formalmente tanto en el país de origen de los solicitantes como en un tercer país⁷¹, en la práctica la primera de las opciones era rechazada⁷².

La posibilidad de solicitar asilo en las representaciones diplomáticas se introdujo en la Ley de Asilo de 1991⁷³. Mediante esta ley, se preveía la posibilidad de presentar ante una representación diplomática o consular austriaca bien una solicitud de asilo bien una solicitud de extensión de la protección internacional a la familia principal miembros de refugiados reconocidos (reagrupación familiar)⁷⁴. Se trataba de un procedimiento escrito en el cual los solicitantes debían completar un cuestionario que posteriormente sería enviado por la representación de Austria a la Oficina Federal de Asilo (OFA) en Austria. Cabe destacar que se trataba de un procedimiento aplicable sólo a los solicitantes considerados como refugiados por la Convención de Ginebra de 1951. Una vez recibidos los cuestionarios, la Oficina realizaba una preselección y evaluaba la probabilidad de que el solicitante pudiera recibir asilo en un procedimiento territorial (el procedimiento común que los solicitantes de asilo realizaban cuando realizaban la solicitud en territorio austriaco). En caso de que la Oficina considerase que el solicitante tendría posibilidad de obtener asilo a través del procedimiento ordinario, la representación emitía una visa para que el solicitante pudiera ingresar en Austria y presentar su caso a través del procedimiento de solicitud ordinario. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido por los

⁷⁰ La información incluida en este apartado se basa en el contenido del capítulo sobre Austria que figura en el informe "Safe Avenues for Asylum?" Publicado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el ACNUR en abril de 2002.

⁷¹ En este apartado el término "tercer país" hace referencia a los países que no son ni Estados europeos ni el país de origen del solicitante de asilo.

⁷² Noll Gregor, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, 2002, p. 95.

⁷³ Sección 12 (2), Asylgesetz 1991, BGBl. 1992/8.

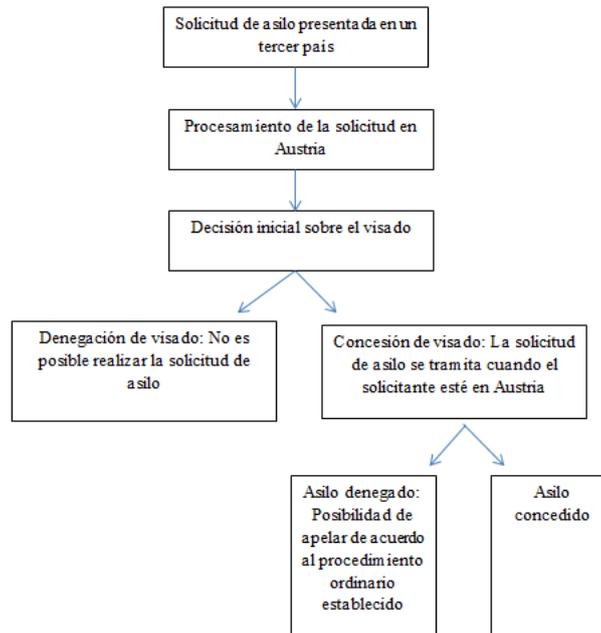
⁷⁴ La Ley de Asilo de 1991 fue modificada por la Ley de Asilo de 1997 aunque la posibilidad de presentar solicitudes en las delegaciones diplomáticas se mantuvo. Las disposiciones relativas al procedimiento austriaco de entrada protegida se introdujeron por primera vez a través de la Ley Federal sobre la concesión de asilo (Ley de asilo de 1997), que entró en vigor el 1 de enero de 1998 (Asylgesetz 1997, BGBl. I Nr. 76/1997).

autores del estudio, los visados de entrada por mera protección se otorgaban en muy pocos casos: el procedimiento austriaco servía principalmente para fines de reunificación familiar. Ya desde comienzos de siglo existía un gran debate respecto a la posibilidad de realizar una reforma integral de la legislación austriaca en materia de asilo que fuera realizada por el Gobierno. Entre otros, se debatía si las solicitudes de asilo en sedes diplomáticas debían ser restringidas a los casos de reunificación familiar. De realizar esta reforma, los solicitantes de asilo sin lazos familiares en Austria ya no podrían solicitarlo a través de esta vía.

Finalmente, en 2003, con la modificación de la Ley de Asilo, la primera posibilidad de presentar solicitudes de asilo en las delegaciones diplomáticas fue cancelada sin previo aviso, limitando formalmente los Procedimientos de Entrada Protegida a los casos de reunificación familiar.⁷⁵ El argumento a favor de tal abolición fue que este procedimiento era demasiado gravoso para Austria, ya que otros Estados miembros de la UE no ofrecían tal posibilidad. Por lo tanto, el procedimiento continuó aplicándose solo a los familiares de refugiados reconocidos y (desde 2005) a las personas que se benefician de la protección subsidiaria. Desde 2010, en cambio, los miembros de la familia principal de los beneficiarios de protección internacional pueden solicitar una visa de entrada teniendo que presentar a su llegada una solicitud de asilo a las autoridades.

⁷⁵ Ver Noll, *cit.* p. 97.

FIGURA 4: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados austriacos



Fuente: “Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure”, *pág.95*.

1.2. Dinamarca

La posibilidad de presentar solicitudes de asilo en las representaciones diplomáticas danesas ubicadas en el extranjero se introdujo en el sistema de asilo danés mediante la Ley de Extranjería N° 226 de 8 de junio de 1983, concretamente, en su Sección 7.4. Las solicitudes podían ser presentadas por cualquier solicitante de asilo fuera de su país de origen y físicamente capaces de acceder a una embajada o consulado danés.

De acuerdo con el modelo danés, no existía ningún requisito por el que el solicitante de asilo tuviera que someterse a una entrevista por parte de un funcionario de la legación diplomática y la mayoría de los casos se decidían únicamente sobre la base de un archivo escrito. No obstante, en la práctica, a menudo se realizaban entrevistas, aunque más informales, en el momento de la devolución del formulario de registro para verificar que el formulario de solicitud se hubiera completado correctamente. Además, el Servicio de Inmigración danés podía solicitar, en caso de considerarlo, una entrevista a un solicitante en particular en una etapa posterior del procedimiento.

El Procedimiento de Entrada Protegida se modificó posteriormente en 1992⁷⁶, donde se aprobaron una serie de enmiendas con el fin de aumentar el papel de las representaciones diplomáticas en la tramitación de las solicitudes. Así pues, tras las enmiendas de 1992 a la Sección 46.b.2, el personal de la embajada se convirtió en responsable de tomar la decisión inicial de enviar las solicitudes de asilo al Servicio de Inmigración de Dinamarca, sobre la única base de la estrecha conexión del solicitante con Dinamarca. Siempre que la conexión con Dinamarca se consideraba suficiente, el caso se evaluaba sobre la base de las necesidades de protección.⁷⁷

El procedimiento de asilo de la embajada inevitablemente proporcionaba garantías legales más bajas en comparación con el procedimiento territorial. En principio, los solicitantes de asilo en virtud de la Sección 7.4 tenían derecho a asesoramiento jurídico por parte del Consejo Danés para los Refugiados en las mismas condiciones que los solicitantes de asilo que llegan territorialmente. En la práctica, el Consejo Danés para los Refugiados rara vez pudo brindar asesoría legal debido a la distancia física. Sin embargo, en algunos casos, el Consejo Danés para los Refugiados pudo brindar asistencia a sus familiares en Dinamarca.

No se brindó ninguna posibilidad formal de apelar las decisiones negativas de la representación. Las decisiones negativas en la etapa inicial, sin embargo, estaban motivadas por escrito, lo que significa que los solicitantes podrían acercarse a la representación nuevamente haciendo un caso renovado por su conexión con Dinamarca. Los solicitantes podrían comunicarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores en Copenhague, que luego volvería a considerar el caso.

Las decisiones negativas tomadas por el Servicio de Inmigración pueden ser apeladas ante la Junta de Apelaciones de Refugiados (la segunda instancia ordinaria). En caso de una decisión positiva, las autoridades danesas dieron instrucciones a la representación pertinente para emitir una visa. Si el solicitante no tenía pasaporte, la representación generalmente ayudaba a emitir un *laissez-passer* válido por seis meses. Los aspectos prácticos de los viajes a Dinamarca fueron organizados por el Consejo Danés para los

⁷⁶ Ley N° 482 de 26 de junio de 1992 por la que se modifica la Ley de Extranjería.

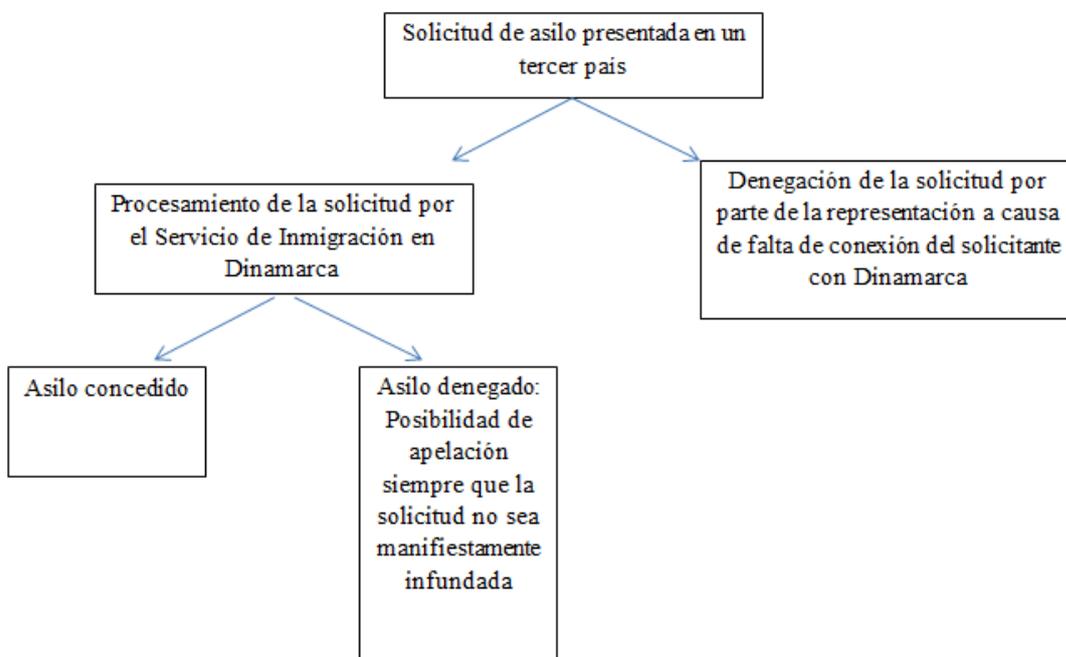
⁷⁷ Al igual que con las solicitudes de asilo territoriales, los solicitantes podían recibir protección, ya sea como refugiados de la Convención (Sección 7.1, que corresponden a los criterios establecidos en el Artículo 1 de la Convención de Refugiados de 1951) o como refugiados "de facto" (la Sección 7.2 cubre los casos relacionados de persecución, por ejemplo, objetores de conciencia y persecución relacionada con el género). Como punto de partida, el Servicio de Inmigración solo consideró el temor a la persecución en el país de origen. Solo en situaciones excepcionales, la situación en el tercer país donde se había presentado la solicitud de asilo tuvo un impacto en las decisiones.

Refugiados en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones y todos los costos relacionados fueron sufragados por el Estado danés.

En espera de una decisión final, los solicitantes no recibían ningún otro apoyo de protección de las representaciones danesas. No existía ningún procedimiento para evacuar inmediatamente a los solicitantes a Dinamarca en caso de emergencias humanitarias. Sin embargo, el personal consular siempre tuvo la posibilidad de remitir a los solicitantes de asilo para su registro a la oficina local de la Comisión de Derechos Humanos. Cuando el ACNUR encontró un caso particularmente urgente, fue posible realizar una solicitud a Dinamarca para el "reasantamiento urgente", una categoría especial en el marco del plan general de reasantamiento para el cual los casos se consideraron en cuestión de días.

Finalmente, todo el Procedimiento de Entrada Protegida fue abolido por la Ley No. 365 de 6 de junio de 2002, que introdujo cambios considerables, la mayoría de ellos de carácter restrictivo, a la Ley de Extranjería existente. Desde el 1 de julio de 2002, cuando entraron en vigor las nuevas enmiendas, ya no ha sido posible solicitar asilo en las embajadas y consulados de Dinamarca.

FIGURA 5: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados daneses



Fuente: "Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure", *pág.168*.

1.3 Holanda

Hasta el año 2003, Holanda preveía la posibilidad de que los solicitantes de asilo realizasen peticiones de visados de corta estancia en sus representaciones diplomáticas con la finalidad de solicitar el asilo una vez llegados a territorio holandés. Se trataba de un Procedimiento de Ingreso Protegido que ha existido al menos desde 1990 hasta el año 2003 en el cual las peticiones podían ser realizadas tanto en el país de origen como en un tercer país.⁷⁸

Las disposiciones pertinentes relativas a la concesión de un visado para fines de asilo se encontraban en el Reglamento de extranjería del 2000 ("Vreemdelingencirculaire")⁷⁹. El procedimiento holandés de entrada protegida era un procedimiento formal realizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y no por las autoridades de asilo. Como tal, estaba regulado por las disposiciones de la Ley General de Derecho Administrativo ("Algemene wet bestuursrecht"). Así pues, la Ley de Extranjería holandesa, la cual se aplicaba a todas las solicitudes de asilo presentadas dentro de los Países Bajos, no se aplicaba a las solicitudes de visado de corta estancia con finalidades de asilo presentadas en el extranjero.

Con el fin de presentar estas solicitudes de visado, los solicitantes estaban obligados a presentarse físicamente en una representación diplomática para realizar una entrevista ante algún miembro del personal diplomático. Cabe hacer mención al hecho de que la entrevista debía ser realizada en holandés sin la obligación, por parte de las representaciones diplomáticas, de pagar a ningún intérprete. Una vez realizada la entrevista, las solicitudes de asilo, y cualquier otra documentación de interés, era enviada por las representaciones diplomáticas al Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos para ser, posteriormente, examinadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización ("Immigratie- en Naturalisatiedienst", perteneciente al Ministerio de Justicia). Si la evaluación de la solicitud por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización demostraba que el solicitante tenía probabilidades de obtener la

⁷⁸ La información incluida en este apartado se basa en el contenido del capítulo sobre Austria que figura en el informe "Safe Avenues for Asylum?" Publicado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el ACNUR en abril de 2002. La información se ha completado y actualizado por medio de un cuestionario enviado al Ministerio de Justicia y al Consejo Holandés para los Refugiados. Los autores entrevistaron al Ministerio de Asuntos Exteriores, al Servicio de Inmigración y Naturalización (IND) del Ministerio de Justicia y al Departamento de Política de Inmigración, a la oficina del ACNUR en La Haya, así como al Consejo Holandés para los Refugiados y un abogado de inmigración y asilo en julio de 2002.

⁷⁹ Parte C, capítulo 5, párrafo 25 del Reglamento de Extranjería del 2000 ("Vreemdelingencirculaire")

protección de asilo, se le concedía un visado para poder entrar en territorio holandés y, una vez allí, presentar una solicitud formal de asilo.

Las entrevistas con las partes interesadas realizadas en el curso de esta investigación indicaron que ninguno de los encuestados pudo explicar cuál era el curso exacto del procedimiento con respecto a las solicitudes de visado con fines de asilo⁸⁰. La única información sobre la evaluación del procedimiento conlleva una breve descripción en el diario oficial holandés del gobierno.

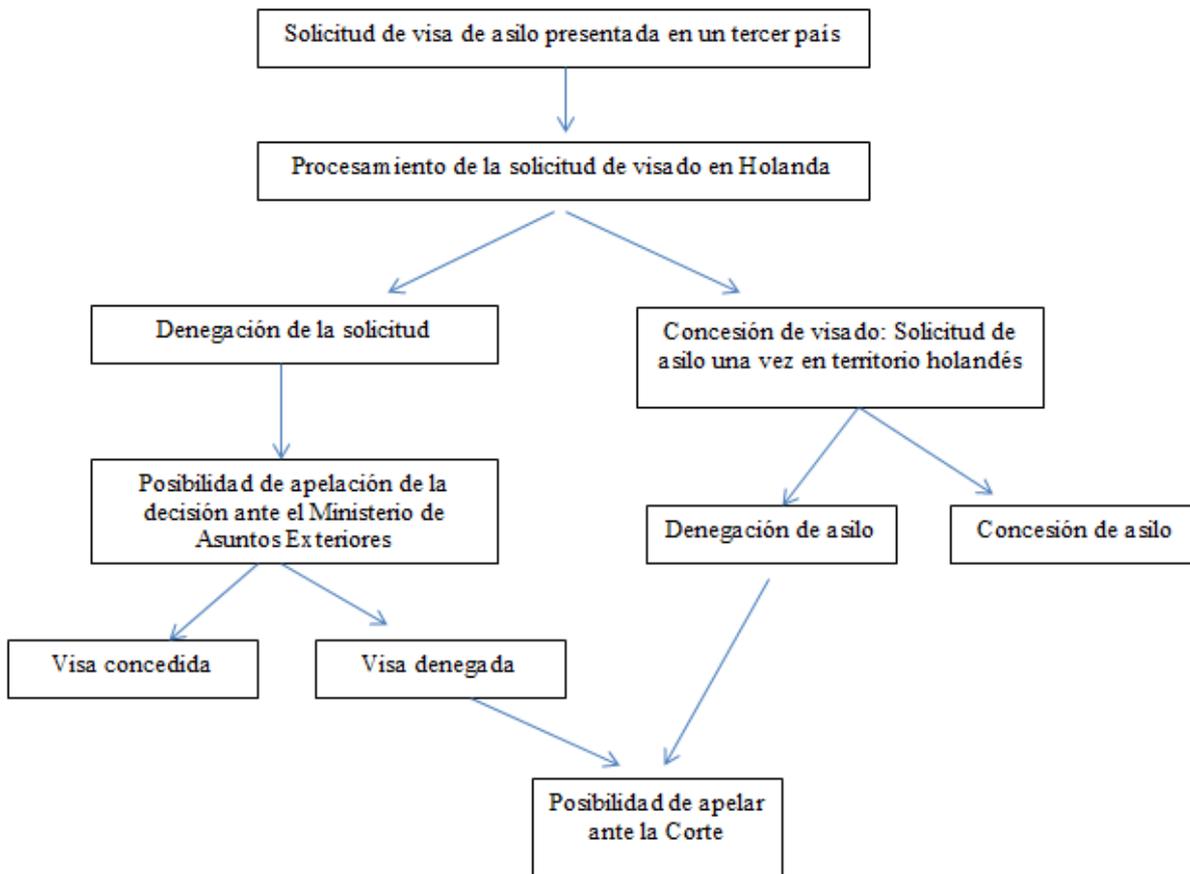
Como se ha mencionado anteriormente, la información sobre este procedimiento apenas se puso a disposición del público (principalmente para evitar que las embajadas se sobrecargaran con solicitudes de visados de corta estancia para fines de asilo, lo que interrumpiría sus otras actividades) y, debido a dificultades políticas, prácticas y logísticas, la posibilidad de solicitar este tipo de visados fue abolido por ley en el año 2003. Desde entonces, los solicitantes de asilo solo pueden solicitar protección fuera del territorio holandés, ya sea mediante el reasentamiento⁸¹ o el asilo diplomático⁸².

⁸⁰ El ex Ministro de Asuntos Extranjeros e Integración, Sr. Nawijn, incluso cree que no hubo un verdadero procedimiento oficial de asilo en los puestos diplomáticos, especialmente en comparación con el procedimiento aplicado en el territorio de los Países Bajos. En su opinión, fue el personal de los puestos diplomáticos el que determinó si un solicitante tenía una necesidad aguda o no. Los autores Kuijer y Steenberg (1999) también declararon que no había instrucciones generales para las embajadas y consulados sobre cómo tratar dichas solicitudes. Un funcionario de política superior anónimo de la IND confirma esta declaración, y él tampoco está familiarizado con el procedimiento seguido en la práctica. Por otro lado, el ex ministro de Asuntos Extranjeros cree que el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció su política en una circular que explica al personal de los puestos diplomáticos cómo actuar en caso de que una persona solicite asilo o un MVV con fines de asilo.

⁸¹ En los Países Bajos, el reasentamiento está actualmente establecido en la Circular de Extranjería. La Parte A de esta Circular, Artículo 6.2.112 contiene una disposición que otorga a los refugiados invitados la posibilidad de ser reconocidos como tales y de ser llevados a los Países Bajos a solicitud del ACNUR. Parte. C, artículo 2.1.4. de esta Circular se establece que los Países Bajos, para apoyar al ACNUR, restablecen una cuota anual de 500 refugiados.

⁸² Holanda es el único Estado miembro que proporciona asilo diplomático por ley. El asilo diplomático se puede otorgar en casos excepcionales, como una emergencia aguda. El Ministro de Asuntos Exteriores tiene la competencia de decidir si un extranjero tiene una necesidad aguda. La provisión de asilo diplomático se establece en Staatscourant, TBV 2003/33 C5 / 25 (TK) (12 de enero de 2003, 19.637, n. 719).

FIGURA 6: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados holandeses



Fuente: "Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure", pág. 128.

1.4 Reino Unido

A comienzos de siglo, la legislación de inmigración y asilo del Reino Unido no contemplaba la posibilidad de presentar una solicitud de asilo formal en el extranjero. No obstante, al igual que Holanda, el ordenamiento jurídico inglés sí que contemplaba la posibilidad de solicitar visados de entrada con la finalidad de solicitar asilo una vez

llegados al Reino Unido⁸³. La posibilidad de solicitar los visados no se preveía en la normativa de inmigración, sino que se trataba de una opción contemplada en las Instrucciones de política y asilo emitidas por la Dirección de Inmigración y Nacionalidad de la Oficina del Interior.⁸⁴

De acuerdo con estas instrucciones, a comienzos de siglo, resultaba posible solicitar visados con fines de asilo en una representación diplomática o consular británica en el extranjero, aunque sólo en aquellos casos en que el solicitante se encontrara en un tercer país y no en su país de origen. Una vez realizada la solicitud, correspondía al funcionario de la representación diplomática analizarla y decir si dicha solicitud cumplía con los requisitos establecidos o no para la concesión del visado. A este respecto, cabe destacar que la concesión de un permiso de entrada para el propósito de buscar asilo una vez en el Reino Unido estaba sujeta a condiciones estrictas entre las que incluían la calificación como refugiado y la necesidad de tener un familiar cercano en Reino Unido u otro tipo de vínculos. La exclusión de las reclamaciones presentadas en el país de origen del solicitante o en un país donde el solicitante tuviera su residencia habitual se justificaba por el hecho de que estos casos se consideran fuera del alcance del Convenio de Ginebra de 1951.⁸⁵

Dado que no existía un procedimiento formal para presentar una solicitud de asilo en una representación británica en el extranjero, las solicitudes a menudo se rechazaban sobre la base de que no existía una base en las Reglas de Inmigración que permitiera la concesión de un visado de entrada para que el solicitante pudiera solicitar asilo al llegar al Reino Unido. En concreto, aunque no había disposiciones específicas sobre este tema en las Instrucciones de política de asilo, las representaciones del Reino Unido podían remitir, y en la práctica a menudo lo hicieron, a los solicitantes ante las autoridades locales y / o a la oficina local del ACNUR en lugar de aceptar el solicitud. Sólo si no hubiera protección

⁸³ No hay ninguna disposición en las normas de inmigración que regule la extensión de autorizaciones de entrada como refugiado en Reino Unido. El procedimiento está regulado en las instrucciones de inmigración previstas para los funcionarios públicos disponibles en: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp?pageid=798>.

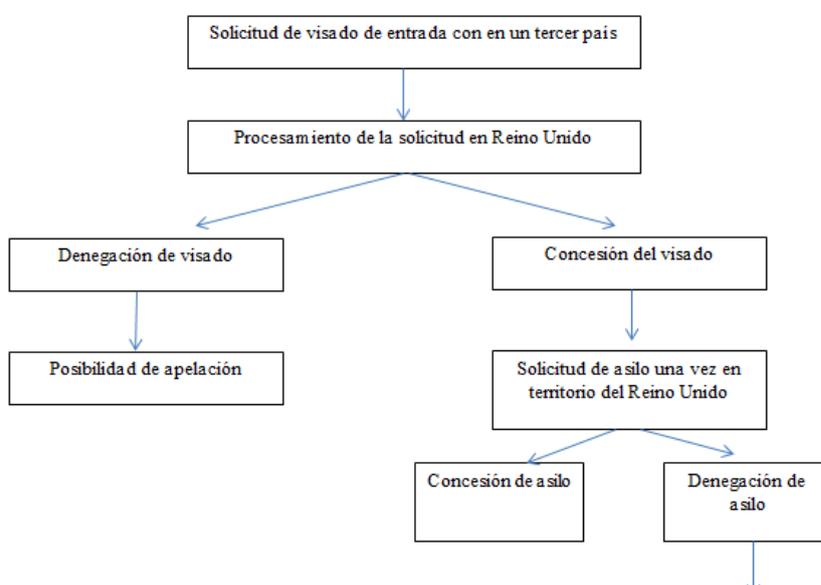
⁸⁴ La información incluida en este apartado se basa en el contenido del capítulo del Reino Unido del informe "Safe Avenues to Asylum?", Publicado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el ACNUR en abril de 2002.

⁸⁵ Entrevista con la Unidad de Política de Asilo, 16 de mayo de 2002. Cabe señalar, sin embargo, que la oportunidad de presentar una solicitud en el país de origen parece no está completamente excluida. En respuesta a una pregunta parlamentaria sobre la posibilidad de que una mujer china solicite asilo en la embajada británica en Beijing argumentando que puede ser forzada a abortar bajo la política china de un solo hijo, la Ministra de Estado, Ann Widdecombe, indicó en 1996: "sin embargo, cuando las personas presentes en las embajadas en lugar de llegar a Gran Bretaña, también consideraríamos los lazos con el Reino Unido y las razones para preferirlo a otros países. No puedo dar una bienvenida general a absolutamente todos los que se presentan en una embajada con ese caso en particular, pero puedo decir que los méritos de ese caso se habrán consolidado", The Asylum and Immigration Act 1996, ILPA, septiembre de 1996, pág. 46

local o alguna oficina del ACNUR disponible, la representación tomaría la solicitud de visa bajo consideración.⁸⁶

Entre el año 2005 y el 2008, las solicitudes en las misiones diplomáticas dejaron de ser aceptadas en el Reino Unido. En la actualidad, no se prevé ninguna opción de que los solicitantes de asilo presenten solicitudes tanto de asilo como de visados para con objeto de solicitar asilo una vez llegados a territorio inglés en las delegaciones diplomáticas.⁸⁷

FIGURA 7: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados ingleses



Fuente: “Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure”, *pág.156.*

1.5 España

En España, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado preveía la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas españolas situadas en el extranjero.⁸⁸No obstante, esta posibilidad quedó

⁸⁶ Ésto fue confirmado por ACNUR y la Unidad de Política de Asilo de la Dirección de Inmigración y Nacionalidad durante las entrevistas celebradas el 16 de mayo de 2002.

⁸⁷ NOLL, G., *Ibid.*, 2005 en comparación con IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2009*, p. 302 e IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2015*. 1ª edición, Gineva: IGC, 2015, p. 411.

⁸⁸ Artículo 4, apartado 3 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

eliminada en 2009 con la aprobación de la nueva Ley de Asilo 12/2009, de 30 de octubre de 2009. En concreto, la nueva Ley dispone que

“Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley” (Artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria).

El procedimiento de solicitudes de asilo en dependencias diplomáticas era un procedimiento que se encontraba completamente integrado en el sistema ordinario de asilo, el cual comprendía también las solicitudes de asilo en puestos fronterizos y las solicitudes realizadas en territorio español. Así pues, las solicitudes de asilo presentadas en el extranjero eran procesadas por la Oficina de Asilo y Refugio (a partir de ahora OAR), departamento perteneciente al Ministerio de Interior y que se encargaba también de procesar las solicitudes presentadas dentro del territorio español y en los puestos fronterizos. Las competencias de las dependencias diplomáticas eran muy limitadas, no teniendo autoridad para decidir sobre las solicitudes de asilo que debían enviarse al Ministerio de Asuntos Exteriores. La función del Ministerio era únicamente la de verificar que los archivos estuvieran completos antes de enviarlos a la OAR. Una vez completada la instrucción del caso, la OAR enviaba el archivo junto con una opinión sobre el caso a la Comisión Interministerial de Elegibilidad para el Asilo y el Refugio (CIAR), el cual se encargaba de redactar una propuesta de decisión de primera instancia que posteriormente se presentaba al Ministerio del Interior para una resolución final.

Los solicitantes de asilo debían encontrarse fuera de su territorio de origen para poder acudir a una representación diplomática e iniciar el procedimiento. Esto es debido a que las autoridades españolas consideraban que la obligación de España de otorgar protección no incluía a las personas que aún se encontraban en sus propios países. Además, los solicitantes no debían cumplir con ningún requisito en cuanto a la existencia de vínculos familiares o culturales con España. No obstante, sólo los solicitantes cuyas reclamaciones se ajustaban a los criterios de la Convención de Ginebra podrían recibir protección, ya

que las disposiciones de protección subsidiaria establecidas en la legislación interna de asilo sólo podían aplicarse a los solicitantes de asilo que se encontraban en territorio español. Del mismo modo, las representaciones diplomáticas tenían la obligación de proporcionar información sobre el asilo traducida a un idioma que el solicitante pudiera comprender, así como un formulario de solicitud de asilo idéntico al empleado en las solicitudes realizadas en España.

Los solicitantes de asilo en representaciones españolas no podían, por norma general, viajar a España antes de que el asilo les fuera concedido aunque cabía la posibilidad de realizar excepciones en caso de que el solicitante se encontrara en una situación de riesgo inminente.

Finalmente, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Asilo 12/2009, la presentación de solicitudes en delegaciones diplomáticas pasó a ser considerada un caso de permiso de entrada excepcional⁸⁹. De este modo, a partir de este momento, si un solicitante acude a una Embajada o Consulado español en un tercer país y se demuestra que se encuentra en una situación de peligrosidad, los embajadores tienen el poder discrecional de autorizar su traslado a España para presentar una solicitud formal dentro del territorio español.⁹⁰

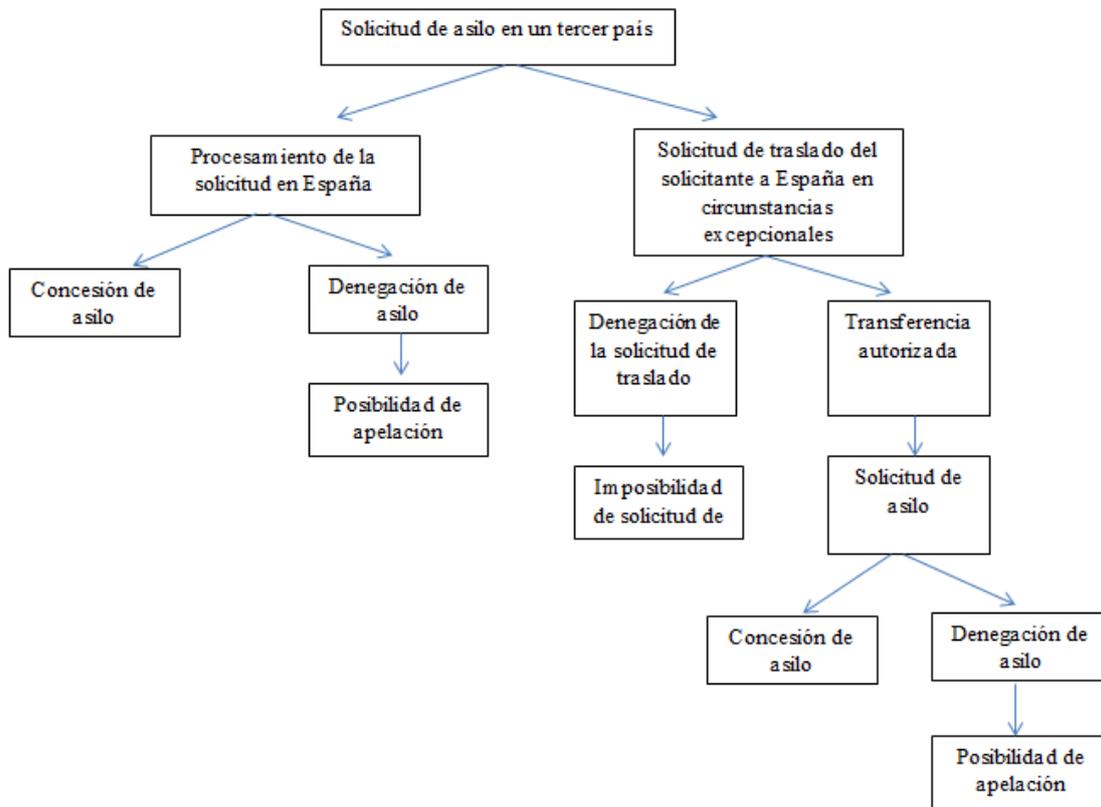
En la actualidad, la única forma de solicitar asilo fuera del territorio español es a través del Reasentamiento. Con la adopción de la nueva Ley de Asilo, el Consejo de Ministros aprobó el programa de reasentamiento para el año 2011. El 21 de diciembre del 2018, el Consejo de Ministros aprobó el Programa de Reasentamiento de Refugiados en España para 2019, programa mediante el cual se dará entrada a 1200 personas refugiadas a España.⁹¹

⁸⁹ De acuerdo con la ley de asilo de 2009, el procedimiento ordinario se refiere únicamente a las solicitudes presentadas dentro del territorio español y las solicitudes presentadas en los puestos fronterizos. Art. 20, Ley 12/2009.

⁹⁰ Art. 38, Ley 12/2009

⁹¹ Noticia Europapress: “Aprobado el Programa de Reasentamiento de Refugiados que prevé la llegada de 1200 personas a España en 2019”, 21 de dic. de 2018.

FIGURA 8: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados españoles



Fuente: “Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure”, pág. 148.

1.6 Francia

En Francia, todavía existe la posibilidad de solicitar asilo en las representaciones diplomáticas subordinada a la discrecionalidad del embajador y de la voluntad del Ministerio de Asuntos Exteriores⁹². Según la práctica francesa actual, es posible que las personas necesitadas de protección internacional realicen las solicitudes de asilo en las dependencias diplomáticas tanto de su país de origen como de terceros países (no se realiza distinción en cuanto al procedimiento)⁹³. Una vez realizada la solicitud, en caso

⁹² IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2012*, IGC, Ginebra, 2012, p.186

⁹³ La ley francesa no contiene disposiciones que regulen el procedimiento que permita la presentación de solicitudes de asilo en las representaciones diplomáticas o consulares francesas en el extranjero. Las "Instrucciones generales de visa" (Instruction Générale des Visas) aparentemente ofrecen alguna orientación sobre este asunto. Sin embargo, estas instrucciones, emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para las representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero, son de carácter interno y no están disponibles para el público.

de ser estimada, se otorga al solicitante un visado que le permita llegar a Francia, donde da comienzo oficialmente el procedimiento de asilo.⁹⁴

No se trata de un procedimiento regulado por la legislación francesa, lo que significa que estas solicitudes se tratan de manera excepcional. Esto se debe a que las autoridades francesas consideran que la obligación de Francia de otorgar protección internacional de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Ginebra se limita a las personas que se encuentran dentro del territorio francés, independientemente de las condiciones en las que hayan entrado en el país. En lo relativo a las personas situadas fuera de Francia, las autoridades nacionales consideran que el ACNUR es el principal proveedor de protección, por lo que Francia queda eximida de dicha obligación internacional⁹⁵. En consecuencia, como se ha mencionado anteriormente, la decisión de aceptar a un solicitante desde el extranjero sólo se contempla dentro de las facultades discrecionales del Estado de emitir un visado de entrada con carácter excepcional que permita que el solicitante realice la solicitud una vez llegado a Francia.⁹⁶ Las autoridades francesas no ponen a disposición pública información respecto de la posibilidad de solicitar asilo en las representaciones en el extranjero y justifican esta falta de publicidad alegando la naturaleza discrecional del procedimiento y el hecho de que, en cualquier caso, se trata de un procedimiento que debe aplicarse de forma excepcional.

En cuanto a la visa que se extiende a los solicitantes que cumplan con los requisitos que las autoridades consideran para la entrada en territorio francés, tampoco existe demasiada información. Las Instrucciones Generales de Visa ("Instruction générale des visas") aparentemente ofrecen alguna instrucción al respecto pero se trata de instrucciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores dirigidas a las representaciones diplomáticas que son de carácter interno y no están disponibles al público⁹⁷.

⁹⁴ La información contenida en este apartado se basa en el informe "¿Safe Avenues for Asylum?", Publicado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el ACNUR en abril de 2002. enviado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Amnistía Internacional (Servicio de Refugiados). Además, se llevaron a cabo entrevistas con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Oficina Francesa para la Protección de los Refugiados y los Apátridas (OFPRA), la sucursal del ACNUR en París y Amnistía Internacional en mayo de 2002.

⁹⁵ Cuando se realiza una solicitud, la misión diplomática decidirá si permite o no que la solicitud proceda o remitirla al ACNUR o a las autoridades locales.

⁹⁶ Entrevista con el Ministerio de Relaciones Exteriores, 30 de mayo de 2002. En su respuesta del 13 de marzo de 2002 a un informe sobre el asilo en Francia publicado por la Comisión Asesora Nacional de Derechos Humanos en julio de 2001, el Secretario General del Gobierno declaró "(...) "Las visas de asilo" están bajo el poder discrecional de los Estados, ya que la Convención de Ginebra obliga a los Estados a brindar protección solo a las personas que se encuentran en su territorio".

⁹⁷ En la misma carta, véase supra, el Secretario General del Gobierno indicó: "Las instrucciones enviadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a las representaciones diplomáticas y consulares incluyen disposiciones específicas sobre el asilo, que se actualizan periódicamente". La no disponibilidad de estas instrucciones era Confirmado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El sistema francés opera en dos niveles formalmente separados; primero se está ante el procedimiento de “visa de asilo” (“visa au titre de l’asile”), mediante el cual se solicita acceso al territorio francés y, en segundo lugar, se está ante el procedimiento de asilo propiamente dicho, que comienza cuando el solicitante ingresa en territorio francés.

Las competencias de las representaciones diplomáticas en el extranjero se refieren a la concesión del visado puesto que tienen la capacidad de decidir conceder, rechazar o transmitir la cuestión de la solicitud de visado al Ministerio de Asuntos Exteriores en Francia para que se pronuncie sobre el asunto. A este respecto, cabe destacar que tienen la capacidad de negarse a emitir un visado pese a haber recibido una decisión formal positiva por parte del Ministerio, si las condiciones del solicitante han cambiado en el transcurso del proceso.

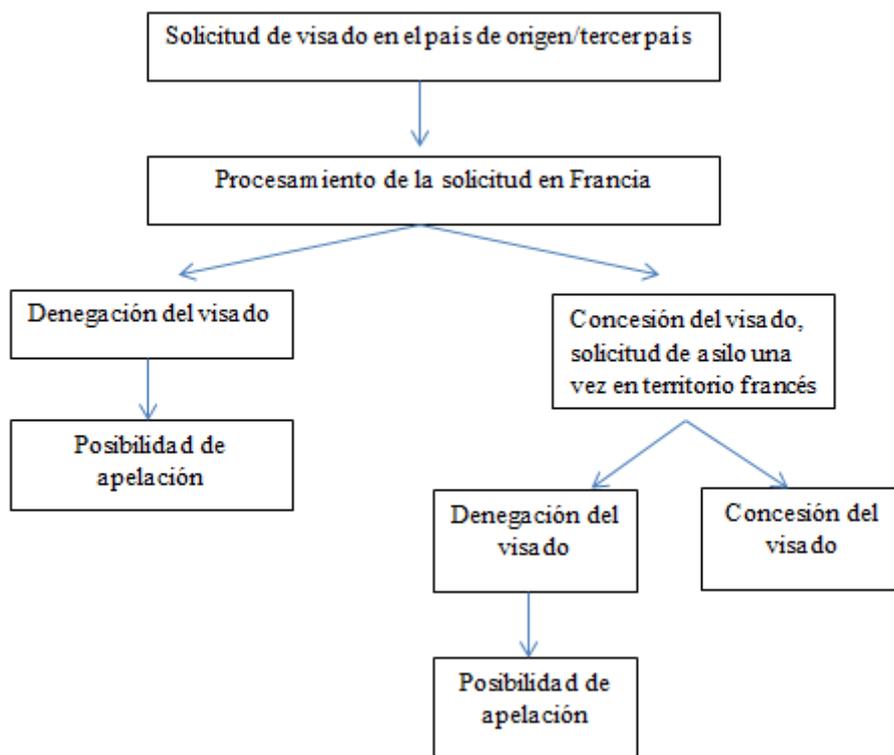
La visa que se suele extender, en caso de resolución positiva de la solicitud, generalmente suele ser un visado de corta estancia. Una vez llegado a territorio francés, el solicitante pasará al segundo nivel del proceso a través de la presentación de su solicitud de asilo, la cual se resolverá por la Oficina de Protección Francesa para Refugiados y Apátridas (en caso de cumplir con los requisitos necesarios para ostentar la condición de refugiado previsto en la Convención) o por el Ministerio del Interior (en caso de tratarse de un asilo territorial de un solicitante que no cumple con las características para ser considerado refugiado por la convención)⁹⁸.

En 2014, en relación al caso de la familia Siria solicitante de visados en la embajada de Bélgica al que se ha hecho mención en este trabajo, el Tribunal contencioso - administrativo de Nantes estimó que, a la luz del derecho constitucional a buscar asilo, existía una obligación positiva de expedir un visado de corta estancia a una familia siria en Beirut para que solicitasen asilo en Francia.⁹⁹

⁹⁸ Las decisiones tomadas sobre la solicitud de asilo en sí, es decir, después de que el solicitante haya procedido a Francia y presentado una solicitud formal, pueden ser apeladas aunque en la práctica es poco habitual que esto suceda.

⁹⁹ Mme. K et autres, Tribunal Administratif de Nantes, No. 1407765, 16 de septiembre de 2014. El 16 de septiembre de 2014, el Tribunal Administrativo de Nantes falló a favor de una familia siria a quien Francia se había negado a emitir visados de corta duración cuya finalidad era la de solicitar asilo una vez llegados a Francia. La solicitante, madre de 3 hijos, incluidos menores de edad, residente en Aleppo, solicitó estos visados alegando una situación de peligrosidad dadas las luchas mortales y destructivas entre las dos fuerzas confrontadas (el ejército del régimen y el ejército libre, islamistas). Alegó, además de la situación general de peligrosidad, razones especiales por las que tuvo que buscar protección a toda costa. Sin embargo, las visas solicitadas fueron rechazadas sin explicación, con la consecuencia de impedir que esta familia solicitara asilo sosteniendo que su negativa era legalmente fundada y que la familia podría haberse refugiado en el Líbano. Finalmente, el tribunal determinó que el Ministerio del Interior había violado el derecho constitucional de asilo y ordenó la emisión de los visados.

FIGURA 9: Esquema del procedimiento de solicitudes de asilo en embajadas y consulados franceses



Fuente: “Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure”, *pág.117*.

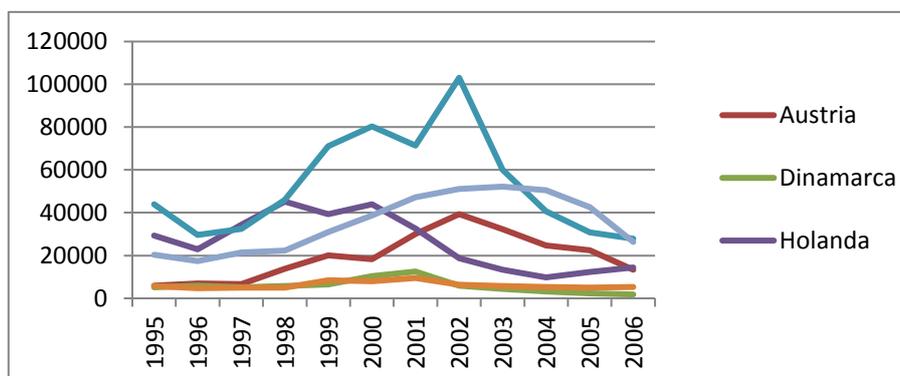
2. La tendencia hacia la desaparición de las solicitudes de asilo en sede diplomática en la UE

A través de este análisis se ha podido observar, no sólo la evolución hacia la desaparición o limitación de estas vías de solicitud de asilo extraterritorial, sino, también, el parecido en cuanto a determinadas fases del procedimiento. En concreto, todos los países analizados, a excepción de Francia, establecían la necesidad de que el solicitante se encontrara en una dependencia diplomática de un tercer país para poder proceder a la petición de asilo. En el caso Francés, sin embargo, existe (aún a día de hoy a discrecionalidad del responsable diplomático) la posibilidad de solicitar asilo, no sólo en un tercer país sino, también, en el país de origen. Del mismo modo, todos los Estados coincidían en que el procesamiento de la solicitud tenía lugar en el territorio del Estado

comunitario en el que se pidiera protección, siendo las dependencias diplomáticas las encargadas de recoger las solicitudes para, posteriormente, remitirlas a los órganos correspondientes situados en territorio comunitario. Una vez estos órganos se pronunciaban respecto de la concesión o denegación de asilo, en caso de resolución positiva, es destacable que la mayoría de los Estados, a excepción de España y Dinamarca, se pronunciaban respecto de la solicitud de visado el cual, una vez concedido, permitía, al peticionario de la protección, llegar a territorio del Estado miembro para iniciar el procedimiento ordinario de solicitud de asilo.¹⁰⁰

Se estaba así ante unos procedimientos que, como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión al no ser aplicable el Código de Visados Comunitario por tratarse de solicitudes de visados cuya finalidad es la de permanecer en territorio del Estado emisor más de 90 días en un período de 180 días.

GRÁFICO 4: Número de solicitudes de asilo en la UE (1995-2006) en millares



Fuente: EUROSTAT, 2018.

Las estadísticas respecto de las solicitudes de asilo realizadas a países miembros de la Unión Europea desde finales del siglo XX hasta el año 2006 muestran cómo a partir de los años 2002 y 2003, aproximadamente, se produjo un descenso en el número de solicitudes. La Oficina Europea de Estadística (a partir de ahora EUROSTAT) destaca cómo entre 2001 y 2006, el número de solicitudes descendió en más de la mitad¹⁰¹. En

¹⁰⁰ En el caso de España y Dinamarca, sin embargo, se resolvía desde un primer momento la concesión o denegación de asilo, sin tener que solicitar un visado humanitario que permitiera al solicitante acceder al territorio del Estado e iniciar el procedimiento ordinario.

¹⁰¹ Siendo los principales países de origen de los solicitantes de asilo en la UE en 2006 Iraq, Rusia, Serbia, Montenegro, Afganistán y Turquía.

cuanto a los Estados analizados en este apartado, el gráfico respecto al número de solicitudes realizadas en los mismos, en un periodo comprendido entre 1995 y 2006, permite observar un descenso en el número de peticiones similar al observado en el conjunto del marco comunitario. Así pues, se trata de una situación que refleja, entre otros factores, la restricción en cuanto a las posibles vías de acceso a la protección internacional brindada por los Estados miembros.

Sin embargo, a día de hoy sigue habiendo casos en los que personas en busca de protección internacional obtienen la protección de asilo a través de las misiones diplomáticas. España, sin ir más lejos, registró 370 solicitudes de asilo en embajadas en 2018. Se trata de solicitudes de asilo concedidas en virtud de la “Reunificación Familiar” o “Extensión Familiar” que es el procedimiento que permite a los familiares de un nacional de un tercer país que reside legalmente en un determinado Estado miembro de la UE entrar y residir en ese país. Su objetivo principal es preservar la unidad familiar, que a su vez facilita la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros y promueve la cohesión económica y social. Los procedimientos de reagrupación familiar están regulados, a nivel de la UE, por la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 Sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar cuya normativa se extiende a los nacionales de terceros países con estatus de refugiado o migrante. Sin embargo, la Directiva no incluye a las personas en los procedimientos de solicitud de asilo en curso (solicitantes de asilo) ni a los beneficiarios de una forma subsidiaria de protección internacional. Con todo, el artículo 18 de la directiva deja en manos de cada uno de los Estados miembros la regulación del procedimiento de solicitud de reunificación familiar por lo que, no se puede afirmar que exista la posibilidad de presentar solicitudes de reagrupación en todas las embajadas y los consulados de los Estados miembros.

V. CONCLUSIONES

A pesar de que la tendencia del número de solicitudes de asilo presentadas en Estados miembros de la Unión Europea vaya en descenso desde el año 2017, no cabe duda de que la cantidad de peticiones de protección internacional registradas sigue siendo alarmante. No se trata, además, de un descenso consecuencia de la mejora de la situación de los solicitantes de asilo, sino, más bien, de un endurecimiento de las políticas de entrada y acceso a la protección internacional por parte de los Estados comunitarios. Asimismo, son destacables las dificultades a las que los potenciales refugiados tienen que hacer frente para poder hacer uso de esta institución de defensa de los Derechos Humanos. En concreto, los ciudadanos de terceros países cuya intención es la de obtener la condición de refugiado, tienen que embarcarse en una odisea poniendo su vida en peligro para poder llegar a suelo comunitario y solicitar así asilo.

Este trabajo pone de manifiesto las dificultades que presenta la posibilidad de iniciar un proceso de petición de protección internacional desde el extranjero, ya sea desde el país de origen o desde terceros países, en embajadas y consulados del Estado miembro asilante. En concreto, ha quedado reflejada la falta de regulación por parte del Derecho de la Unión Europea en cuanto a esta problemática, concluyendo que se trata de un campo cuya legislación es competencia del derecho nacional de cada uno de los Estados comunitarios sin que exista, en consecuencia, ninguna obligación comunitaria de garantizar el acceso a la protección internacional mediante solicitudes en las misiones diplomáticas de los Estados miembros. Asimismo, aunque la Unión está trabajando en un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que permita la eliminación de las diferencias entre los diferentes sistemas de asilo nacionales, no contempla, dentro de su ámbito de aplicación, las solicitudes realizadas en las delegaciones diplomáticas, dejando ver que la Unión sigue considerando que se trata de una vía de acceso a la protección de asilo que compete a los gobiernos de cada Estado. No obstante, es necesario destacar que, siendo conscientes de los peligros y dificultades a los que tienen que someterse los solicitantes de asilo para poder llegar a territorio comunitario, el Parlamento Europeo redactó, como se ha podido observar en este trabajo, un informe en 2018 con recomendaciones para la Comisión, cuyo objetivo era el de proponer una reforma del Código de Visados que permitiera conceder visados humanitarios a las personas que quisieran pedir dicha protección internacional. No deja de ser, sin embargo, un informe de recomendaciones sin ningún carácter

de obligatoriedad el cual, además, sigue manteniendo que, en caso de lograr implementar la idea del “visado humanitario”, la decisión sobre la concesión del mismo seguirá siendo competencia del Estado asilante.

Teniendo en cuenta que el ACNUR estima que, sólo en el año 2018, la cifra de muertes en el Mediterráneo en el intento de alcanzar suelo europeo ascendió a más de 2000 personas, creo que existe una imperativa necesidad de desarrollar políticas en el marco de la Unión que permitan el acceso al derecho de asilo de las personas necesitadas del mismo desde el extranjero. Se podrían estudiar nuevas alternativas al sistema de acceso a la protección internacional a través de la adopción de sistemas de acogida de refugiados ejercidos en otros países como el “Programa Privado de Patrocinio de Refugiados” (Private Sponsorship of Refugees Programme) implementado en Canadá. Se trata de un sistema complementario a los procedimientos nacionales que consiste en la creación de una nueva vía legal de entrada de refugiados a través de la participación directa de los ciudadanos y residentes del Estado asilante en la acogida de nuevos refugiados mediante, entre otros, aportaciones financieras. No obstante, para el ejercicio de este tipo de patrocinio, es necesario que la piedra angular de este entramado, la sociedad civil, sea consciente, no sólo de la gravedad de la situación, sino, también, de la implicación del conjunto de la sociedad en esta lucha, además de la responsabilidad ética que deberíamos de sentir al ver las condiciones en las que todas las personas migrantes y refugiadas se encuentran en la actualidad. Es necesario luchar y desmontar mitos relativos a la imposibilidad de acoger a más inmigrantes y refugiados porque “el país ya no puede acoger a más personas” o “ya no hay trabajo para todos” y empezar a pensar en conjunto y ser conscientes de que, en el caso de los refugiados en particular, se trata de personas que han sido desplazadas de sus territorios y se han visto obligadas a tener que abandonar sus trabajos y hogares en el intento de salvaguardar su derecho a la vida. Tal vez, si como sociedad hiciéramos este ejercicio de concienciación, la evolución de las políticas normativas nacionales en materia de asilo no hubiera evolucionado, como este trabajo observa que lo ha hecho, hacia la limitación y disminución de las vías de acceso al derecho de asilo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, "[Situación de los Refugiados en Europa](#)", ACNUR ESPAÑA.

ACNUR, "Figures at a Glance", *Statistical Yearbooks*, 2018.

ACNUR, "[Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967](#)", Pár. 29.

ARANGO, J., "A Través del Mediterráneo: Tragedia de los Refugiados y Crisis de la UE", *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, E-ISSN: 2462-6740.

BASCHERINI G., "Las Políticas Migratorias en Europa", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, I ISSN 1697-7890, N°. 10, 2008.

CEAR, "Las Personas Refugiadas en España y Europa", *Informe CEAR*, 2018.

CEAR: CABALLERO, I., DURÁ, J. FERNÁNDEZ, R., FORERO, I., GALÁN, E., RUBIO, J.A., SOL, A. y VALIENTE, M. (coords.), et al., "La situación de las personas refugiadas en España Informe 2010", 1ª edición, *Entinema*, Madrid, 2010.

CEAR-Euskadi "Asilo político". Def. *Diccionario del Español Jurídico*, 2016.

CEAR-EUSKADI, "Desplazamientos forzados: los Derechos Humanos desde la perspectiva del Derecho de Asilo. Reivindicaciones y propuestas de cambio". *Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi*, 2010.

CENTRO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS Y ACNUR, "Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure", Abril de 2002.

DE MIGUEL, R. "El Reino Unido detiene a Assange tras recibir una orden de extradición de EE UU". Periódico *El País*, 11 de abril de 2019.

DÍAZ LAFUENTE, J. "Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español". *Tesis Doctoral*, 2014.

DICCIONARIO DE ACCIÓN HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO, "Asilo". Def. *Icaria y Hegoa*, 2000.

EUROSTAT, "Asylum applications (non EU) in the EU-28 Member States", [Asylum Statistics](#), 2008-2018.

FERNÁNDEZ BURGUEÑO, B. "Solicitudes de Asilo Patrocinadas Presentadas en Embajadas y Consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de *private sponsorship*", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 35, Junio de 2018.

GOODWIN-Gill, G., "Asylum 2001 – A Convention and a Purpose", *Int. J. Refugee Law* 13, 1 (2001).

GOODWIN-Gill, G. "The Refugee in International Law", 2ªEd. *Oxford: Clarendon Press*, 1996.

GORTÁZAR, C. "Derecho de asilo y no-rechazo del refugiado", *CGJ Rotaeche*, 1997

HATHAWAY, J., "The Rights of Refugees under International Law", 1ª edición, *Cambridge University Press*, 2005.

IGC, "Asylum Procedures", Report on policies and practices in IGC participating states 2009, *IGC, Ginebra*, 2009.

IGC, "Asylum Procedures", Report on policies and practices in IGC participating states 2012, *IGC, Ginebra*, 2012

IGC, "Asylum Procedures", Report on policies and practices in IGC participating states 2015, *IGC, Ginebra*, 2015

MANSILLA y MEJÍA M.E., "Convención de Ginebra de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ISSN: 2448-8933, 2010.

MIGREUROP, Boletín nº 2, de abril de 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR ITALIANO: Exploring avenues for protected entry in Europe", Ministerio del Interior italiano - *Departamento de Libertades Civiles e Inmigración en colaboración con el Centro Danés de Derechos Humanos y la Organización Suiza de Ayuda al refugiado*, 2009.

NOLL, G., "Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?", *Int J Refugee Law*, 2005, .

NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., "Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure", *Centro Danés de Derechos Humanos*, Luxemburgo, 2002.

PARLAMENTO EUROPEO, "[Derecho a Pedir Asilo Sin Arriesgar la Vida](#)", *Entrevista*, Noticias, noviembre de 2018.

PARLAMENTO EUROPEO, "[Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios \(2018/2271\(INL\)\)](#)", de 4 de diciembre de 2018.

RAMIREZ SINEIRO, J.M. "El Asilo Diplomático: Connotaciones Actuales de un Atavismo Internacional", *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, ISSN 1794-600X, Vol. 5, Nº, 2012.

RODRIGUEZ, S. "[Asilo: Definición y Características Básicas](#)", *Comité Español para el ACNUR*, junio de 2016.

ÍNDICE DE LEGISLACIÓN

Internacional y comunitaria

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951.
- Convención Sobre Asilo Diplomático, hecha en Caracas el 28 de marzo de 1954.
- Convención sobre Relaciones Diplomáticas, hecha en Viena el 18 de abril de 1961.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, de 14 de diciembre de 1967.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1977.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, Sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados (Código de Visados de la Unión Europea).
- Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.
- Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.
- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, Sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar.

Nacional de los Estados miembros

- Austria
 - *Asylgesetz 1997*, BGBl. I Nr. 76/1997 (Ley de Asilo 1997)
 - *Asylgesetz 1991*, BGBl. 1992/8 (Ley de Asilo 1991)
- Dinamarca
 - Ley de Extranjería N° 226 de 8 de junio de 1983
- Holanda
 - *Vreemdelingencirculaire*, Reglamento de Extranjería, 2000.
- España
 - Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado.
 - Ley de Asilo 12/2009, de 30 de octubre de 2009.

ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

- SCIJ, de 24 de Mayo de 1980, Caso Estados Unidos de América contra Teherán.
- STEDH, de 14 de octubre de 1992, Caso W.M. contra Dinamarca, n°. 17392/90.
- STEDH, Matthews contra Reino Unido [GS], n° 24833/94, CEDH 1999-I.
- STEDH, de 12 de diciembre de 2001, Caso Banković y otros c. Bélgica, n°. 52207/99.
- STEDH, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi contra Irlanda, n° 45036/98, CEDH 2005-VI.
- STEDH, de 29 de marzo de 2010, Caso Medvedyev y otros c. Francia, n°. 3394/03.
- STEDH, de 21 de enero de 2011, M.S.S. contra Bélgica y Grecia, n° 30696/09.
- STJUE, de 10 de abril de 2012, Caso Minh Khoa Vo, asunto C-83/12 PPU
- STJUE, de 26 de febrero de 2013, Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson, asunto C-617/10.
- SCIDH, de 21 de agosto de 2014, Caso Corte Suprema de Justicia contra Ecuador, n°266
- Sentencia del Tribunal Administratif de Nantes, de 16 de septiembre de 2014, caso Mme. K et autres, n°. 1407765.
- STJUE de 7 de marzo de 2017, X y X contra el Estado Belga, Asunto C-638/16 PPU

