

# LA POLÍTICA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DEL ACTUAL PARADIGMA DE SEGURIDAD

RAÚL TRUJILLO HERRERA

I. ACERCA DE LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL: 1. *Reacción política y respuesta jurídica a los atentados terroristas*. 2. *Consideraciones conceptuales necesarias*.—II. RELACIÓN/SUPEDITACIÓN ENTRE EL ASILO Y LA SEGURIDAD.—III. LA ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE ASILO ANTES Y DESPUÉS DEL ONCE DE SEPTIEMBRE ATENDIENDO AL OBJETIVO DE SEGURIDAD: 1. *Antes del once de septiembre*. 2. *Después del once de septiembre*.—IV. EFICACIA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD DE LA ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE ASILO.

## I. ACERCA DE LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

### 1. *Reacción política y respuesta jurídica a los atentados terroristas*

El repudio y la condena fueron la reacción inmediata y general —por no decir unánime— de la comunidad internacional a los actos sangrientos perpetrados en varias ciudades estadounidenses el 11 de septiembre de 2001. Tal sevicia y semejante barbarie no podían merecer respuesta distinta desde el prisma de los valores de la civilización. En dicho sentido fue acertada la aseveración del entonces presidente de turno de la Unión Europea de que dichos atentados «no sólo constituyen un ataque contra los Estados Unidos, sino contra toda la humanidad y las libertades y los valores que nos son comunes» (1).

---

(1) Anexo de la carta de 12 de septiembre de 2001 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Representante Permanente de Bélgica, Presidente de turno de la Unión Europea, S/2001/894.

Como consecuencia más visible, la denominada «guerra contra el terrorismo» se ha convertido, debido esencialmente a quien fue víctima de dichos ataques, en el epicentro de la acción política en nuestros días.

En fecha más reciente, los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004 han ratificado cruelmente el alcance mundial de la amenaza terrorista.

En los días y semanas siguientes al once de septiembre se sucedieron las muestras de solidaridad por parte de las diversas Organizaciones internacionales, y otros actores de la escena internacional (una suerte de lo que en expresión certera Ulrich Bech denomina «globalización de las emociones»), comenzándose a fraguar una nueva agenda internacional desde la máxima, por todos aceptada, del reconocimiento del terrorismo como principal amenaza a la seguridad internacional.

Así, debe destacarse señaladamente en el marco de Naciones Unidas, la aprobación por consenso de su Asamblea General de la resolución 56/1, y de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad, la 1368 de 12 de septiembre de 2001, y sobre todo la 1373 de 28 de septiembre del mismo año —sobre la que se insistirá más adelante— que va más allá de los términos genéricos de condena y llamamiento a la cooperación de las anteriores para sentar las bases de un desarrollo gradual y amplio de lucha contra el terrorismo internacional, a partir de la declaración de que *«los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios...»*. Se insta a los Estados a adoptar medidas y comportamientos que permitan yugular al terrorismo en sus diversos ámbitos de acción (fondos, información, armas, refugio). Sobre el alcance de esta resolución, da buena muestra la creación en la misma de un comité —integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad— para «verificar» su aplicación —algo en lo que se abundará en las siguientes resoluciones—, y significativamente la manifiesta incidencia que desplegará en el desarrollo europeo de la legislación sobre terrorismo, donde puede apreciarse su utilización como un auténtico mandato de actuación (2).

---

(2) Resoluciones S./Res./1368, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001, y S./Res./1373 (2001), aprobada por el Consejo en su 4385.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. Desde el 11 de septiembre de 2001 a abril de 2004 se han adoptado 13 resoluciones del Consejo de Seguridad sobre este tema. Las más recientes, la 1526 (2004), aprobada en su 4908.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 30 de enero de 2004, que insiste en la «obligación impuesta a todos los Estados miembros de aplicar cabalmente la resolución 1373 (2001)», y la 1535 (2004), de 26 de marzo, aprobada para «revitalizar» el Comité para supervisar eficazmente la aplicación de la resolución 1373 (2001).

El G-8 también emitió una declaración, el 19 de septiembre de 2001, en la que se pronunciaban por la asunción de un compromiso común en la lucha contra el terrorismo, subrayando su determinación de llevar ante la Justicia a los responsables, a combatir todas las formas de terrorismo, prevenir futuros ataques, y fortalecer la cooperación internacional (3). La OTAN en un comunicado a la prensa de 12 de septiembre de 2001 se mostraba igualmente categórica abriendo también la puerta a la vía del recurso a la «legítima defensa» prevista en el artículo 5 del Tratado de Washington (4). Entre otras Organizaciones que han adoptado medidas sobre el terrorismo desde entonces, podemos citar la adopción de la Convención Interamericana contra el terrorismo (5), o, entre las regionales europeas, las orientaciones sobre derechos humanos y la lucha contra el terrorismo del Consejo de Europa de 15 de julio de 2002, o la Organización para la Seguridad y Cooperación Europeas, con su Carta para la prevención y combate del terrorismo, de diciembre de 2002 (6).

Desde instancias oficiales de la Unión Europea (UE, en adelante) se reaccionó con prontitud a los acontecimientos del 11 de septiembre. Apenas veinticuatro horas después, el día 12, el Consejo de Asuntos Generales se reunió en sesión extraordinaria acordando fortalecer la lucha contra el terrorismo en cooperación estrecha con los Estados Unidos y otros socios. El día 14 se emitió una Declaración conjunta por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, los presidentes del Parlamento y de la Comisión y el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de condena del ataque terrorista, y solidaridad con las víctimas.

El Consejo de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil se reunió en Bruselas en sesión extraordinaria el 20 de septiembre de 2001 con la lucha contra el terrorismo como único punto en la agenda. Allí se perfilaron las líneas maestras para una estrategia comunitaria, que abarca un elenco de medidas encuadrables dentro la cooperación judicial, cooperación policial y servicios de información, financiación del terrorismo, medidas en las fronteras (sobre las que se volverá después) y otras medidas. En dicho encuentro se acordó también adoptar medidas para mejorar la cooperación con los

---

(3) [www.g8.gc.ca/2002kananaskis/counterterrorism-en.asp](http://www.g8.gc.ca/2002kananaskis/counterterrorism-en.asp).

(4) NATO Press Release (2001) 124, 12 september 2001. Esta misma Organización profundizó en el tema en una Cumbre celebrada en Praga, los días 21 y 22 de noviembre de 2002, asumiendo formalmente de manera colectiva como propio el objetivo de lucha contra el terrorismo, que califica como «amenaza grave y creciente» a la Alianza, a sus pueblos, fuerzas y territorios, así como a la seguridad internacional (*vid.* [www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm)).

(5) AG/Res 1840 (XXXII-O/02).

(6) OSCE, doc. MC (10) JOUR/2 of 7 December 2002, Annex 1.

Estados Unidos. Estas conclusiones se asumieron y reforzaron por los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos al día siguiente, en un Consejo Extraordinario que adoptará el denominado «Plan de Acción contra el terrorismo».

En el «Plan de Acción», los líderes europeos acuerdan la creación de la orden de detención europea, así como la adopción de una definición común del terrorismo. El Consejo Europeo, asimismo, encargó al Consejo de Justicia y Asuntos de interior que realizara una identificación de los supuestos terroristas en Europa, así como de las organizaciones que los apoyan, a fin de establecer una lista común de organizaciones terroristas. El Consejo Europeo decidió también reforzar el papel de Europol creando un equipo de especialistas sobre este tema, promovió el desarrollo de los instrumentos internacionales existentes en materia de lucha antiterrorista, abogó por terminar con la financiación del terrorismo, reforzar la seguridad aérea, coordinar la acción global de la UE y, no menos importante, instó al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior a que aplicara «lo antes posible» las medidas que habían sido acordadas en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999. El Consejo de Asuntos Generales recibió allí el encargo de coordinar el «Plan de Acción» con las distintas políticas de la Unión. El 12 de octubre la presidencia de la UE presentó un informe para la coordinación de la puesta en práctica del «Plan de acción contra el terrorismo», incluyendo en forma de anexo un listado detallado de medidas e iniciativas a adoptar, una suerte de *hoja de ruta* puesto al día periódicamente desde entonces.

El once de septiembre ha ejercido un impacto notable en el desarrollo de las políticas comunitarias. Así lo reconoce el comisario para los asuntos de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, que no oculta el «profundo efecto causado por el once de septiembre en su aproximación a los temas internacionales» (7). Sobre estos dos ámbitos competenciales —los más directamente concernidos— se nos dice también desde la Comisión que la UE tiene a partir de este momento «ante sí una nueva agenda política en los ámbitos de la Justicia e Interior» (8). El once de septiembre ha servido de detonante [algún autor habla de «pretexto» (9)] para la puesta en práctica de una acción comunitaria amplia en materia de terrorismo. El contexto ha sido decisivo para

---

(7) Speech/03/417, International Conference Venna, September 18 2003, <http://europa.eu.int/rapid>.

(8) F. FONSECA MORILLO: «Hacia una política comunitaria de inmigración y asilo», págs. 41-52, en VVAA: *Derecho de la inmigración y derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Universitat de Girona, Departamento de Derecho Público, 2002, pág. 51.

(9) M. DEN BOER: «9/11 and europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment», *Notre Europe, Policy papers*, núm. 6, september 2003, pág. 2.

la adopción de algunas medidas sobre las que ya se venía trabajando por parte de la Comisión en desarrollo de los «hitos» de Tampere y que ahora encuentran acuerdo político más rápido —la decisión marco sobre la orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros, la decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, o la creación de Eurojust—; otras medidas se han adoptado en cumplimiento directo de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU —la posición común relativa a la lucha contra el terrorismo, la posición común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, o el Reglamento del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (10). Así, si bien el terrorismo formaba parte ya de la acción de la Unión antes del 11 de septiembre (y mucho se debe a los sucesivos gobiernos españoles propiciando que se introdujera ya como objetivo explícito de la Unión con ocasión de la reforma de Ámsterdam de 1999 en su «cooperación policial y judicial en ma-

---

(10) La referencia, por orden cronológico, es la siguiente: Posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, *relativa a la lucha contra el terrorismo*, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 90; Posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, *sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 93; Reglamento núm. 2580 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, *sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo*, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 70; Decisión del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, *por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento núm. 2580/2001 del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo*, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 83; Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, *por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*, DO L 63, de 6 de marzo de 2002, pág. 1; Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, *relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros*, DO L 190, de 18 de julio de 2002, pág. 1; Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, *sobre la lucha contra el terrorismo*, DO L 164, de 22 de junio de 2002, pág. 3; Directiva 2001/97, de 4 de diciembre de 2001, *por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales*, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 76; DO L 190, de 18 de julio de 2002, pág. 19.

Son también de interés: Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, *relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas*, DO C 373, de 23 de diciembre de 1999, pág. 1; Posición común del Consejo, de 26 de febrero de 2001, *relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los talibanes y por la que se modifica la Posición común 96/746/PESC*, DO L 57, de 27 de febrero de 2001, pág. 1; Decisión 2003/48 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, *relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC*.

teria penal», dentro del *espacio de libertad, seguridad y justicia* allí ideado y luego impulsado políticamente en Tampere), es un hecho cierto que los acontecimientos del once de septiembre inciden frontalmente en la concepción común del problema —recuérdese que sólo en seis de los antiguos quince Estados miembros de la UE se encuentra el terrorismo tipificado como delito específico— hasta el punto de propiciar, no sólo un programa europeo más amplio y detallado, sino los «mimbres» para una política verdaderamente comunitaria en la materia, de vocación complementaria a la de titularidad exclusivamente estatal.

Junto a este desarrollo interno, se abre paso adicionalmente una cooperación reforzada entre la UE y los Estados Unidos de América, con el potencial de resultar de gran eficacia en la consecución de los objetivos marcados, pudiendo aprovechar la UE el valor añadido que resulta de su actuación como actor dotado de subjetividad en la escena internacional (11). Se trataría, en definitiva, de llevar a buen puerto lo que el *Grupo asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo* denomina «compromiso internacional compartido por ofrecer una respuesta eficaz sostenida y multilateral al problema del terrorismo» (12).

Los acontecimientos vuelven a desbordar el marco jurídico-político con los atentados del once de marzo de 2004 en Madrid. A las muestras de solidaridad de la comunidad internacional, y de modo particular de nuestro entorno europeo, debe sumarse la urgencia sentida como compartida por todos los dirigentes de la UE de apuntalar la acción comunitaria contra el terrorismo internacional (13). Los ministros de Justicia e Interior vuelven a reunirse —como ya sucediera el once de septiembre— en sesión extraordinaria, el 19 de marzo, para debatir sobre la mejor manera de hacerle frente, planteando diversas opciones que van a ser remitidas para su consideración al Consejo Europeo de Bruselas, de 25 y 26 de marzo de 2004. En dicha cumbre se adopta una «Declaración sobre la lucha contra el terrorismo». Esta Declaración de los «veinticinco» (15 más 10 —actuales o inminentes—) Estados miembros de la UE, tras recordar que un ataque terrorista supone una agre-

---

(11) Sobre este tema ha escrito D. DUBOIS, que alude al contexto actual de las relaciones bilaterales como «political momentum for converging interests»; en: «The attacks of 11 September: EU-US cooperation against terrorism in the field of justice and home affairs», *European Foreign Affairs Review*, núm. 7, 2002, págs. 317-335, pág. 320.

(12) Informe elaborado por el *Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, de 6 de agosto de 2002, A/57/273-S/2002/875, pág. 4.

(13) En palabras del presidente de turno de la UE, el irlandés Ahern «after Madrid, there is a need to review what we are doing and give a political impulse to pushing this work forward. The people of Europe expect no less of us», [www.eu2004.ie](http://www.eu2004.ie).

sión a los valores en que se basa la Unión, y reconocer que la amenaza terrorista afecta por igual a todos, y que debe lucharse contra toda modalidad que pueda presentar este fenómeno utilizando para ello todos los medios disponibles de acuerdo a los principios de la Unión y las disposiciones de las Naciones Unidas, acuerda un amplio elenco de medidas, que podríamos catalogar según el siguiente criterio: medidas de *apremio*, medidas de *priorización*, medidas de *refuerzo*, y medidas de *ampliación de actuación*. Medidas de *apremio* las que instan a los Estados miembros y a las instituciones europeas a poner en práctica en plazo fijo medidas ya acordadas (las legislativas —entre otras, sobre Eurojust, sobre cooperación judicial y policial, y, sobre todo, la orden europea de detención y entrega que cinco países aún no han integrado en sus respectivos órdenes internos—; de refuerzo de la cooperación operativa y del intercambio de información; la puesta en marcha de la Agencia Europea de Fronteras; la incorporación de datos biométricos en los pasaportes y visados; cooperación aduanera; y sobre el uso de la información tanto de pasajeros como de pasaportes perdidos). Otras medidas son de *priorización*, en concreto de los objetivos programáticos que forman parte de la «estrategia de la UE a largo plazo» que abarcan todos los factores relacionados con el terrorismo. Otras medidas tienen un carácter de *refuerzo*, así, en particular, lo relativo al intercambio de información, financiación del terrorismo, o cooperación internacional y particularmente con los EE.UU. Se recogen en fin ciertas medidas de *ampliación de actuación*, cuales son la creación de un Coordinador de la UE contra el terrorismo —integrado en la Secretaría General del Consejo—, o medidas para la mejor protección de las poblaciones.

Lo que a este trabajo interesa no es en todo caso tanto el análisis de dichas incitativas, por otro lado ya ampliamente comentadas por la doctrina (14), o las adoptadas unilateralmente por los Estados miembros, sino en la medida en que dicha problemática se entrecruza con otra, de naturaleza y

---

(14) Así, entre otros: E. BARBE: «Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union Européenne. Mandat d'arrêt européen, terrorisme et eurojust», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 454, 2002, págs. 5-9; L. BENOIT: «La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier: un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, núm. 2/2002, págs. 283-313. Entre nosotros, C. RAMÓN CHORNET: «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, suplemento, núm. 10, julio 2002, págs. 2-9; o J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «La cooperación policial y judicial en la Unión Europea: primeras reflexiones en torno a la lucha contra el terrorismo y la euroorden», en VV.AA. [ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, MÉNDEZ RODRÍGUEZ, DÍAZ SANTOS (coord.)]: *El Derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, págs. 171-191.

marco jurídico distintos, a saber, la protección internacional y otros tipos de procura asistencial que se proporciona o debe proporcionarse al extranjero pasible de persecución en su país de origen o residencia habitual y que llega a nuestras fronteras en busca de refugio.

Es un hecho hoy indiscutible que esgrimiendo la «guerra contra el terrorismo» se están adoptando por doquier, de manera bastante extendida, medidas que suponen una merma de las libertades civiles y del Estado de Derecho. Pasados ya los primeros tiempos de la exigencia moral de la solidaridad desde la coincidencia de valores, importa ahora huir de los indeseables maniqueísmos (todavía resuena aquel «either you are with us, or you are with the terrorists» del presidente Bush (15), o, por sólo citar otro ejemplo, el más reciente del Nobel de la Paz, Peres, «hoy el mundo ya no se define entre Este y Oeste. Eres terrorista o no terrorista») (16). El paso del tiempo permita quizá encontrar los matices de la repuesta más apropiada, y articular medidas que permitan luchar de la manera más eficaz posible contra la amenaza del terrorismo internacional, sin comprometer con ello otras problemáticas de faz diferente y sujetas a específicas obligaciones jurídicas, cual es el caso del respeto de los derechos humanos en general, y del Derecho internacional sobre asilo y refugio en particular.

En este sentido, está siendo profusamente denunciado por observadores académicos, ONG y otros organismos especializados [Federación internacional de Derechos Humanos —FIDH— (17), la Organización Internacional para las Migraciones —OIM— (18), Amnistía Internacional (19), *Human Rights Watch* (20), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Re-

(15) George Bush en una «Joint session of Congress and the American people», de 20 de septiembre de 2001, citado por JOHN RICHARD THOCKRAH: *Dictionary of Terrorism*, 2.<sup>a</sup> ed., Routledge, Londres, 2004, pág. 237.

(16) *El País*, 7 de diciembre de 2002, pág. 10.

(17) La FIDH, en su Informe Anual sobre el año 2003, denuncian un retroceso de las libertades. De su análisis sobre las directivas sobre asilo y la reagrupación familiar, la agencia de control de fronteras y los acuerdos de readmisión con terceros países, concluye que toda la política sobre este asunto gira en torno a un objetivo fundamental, el cierre de fronteras, *El País*, 3 de febrero de 2004, pág. 6.

(18) La OIM puso en marcha una campaña de sensibilización en 14 países de la Unión Europea «para proteger a los refugiados tras el 11 de septiembre», *El Mundo*, 7 de febrero de 2002, pág. 25.

(19) Amnistía Internacional, en su informe anual correspondiente a 2002, acusa a Estados Unidos y otros gobiernos de utilizar el 11-S como excusa para violar los derechos humanos en nombre de la seguridad. Según su secretaria general, IRENE KHAN, «algo que hubiera sido inaceptable el 10 de septiembre de 2001 ahora se está convirtiendo en la norma», *El País*, 29 de mayo de 2003, pág. 9.

(20) Cfr. «Human rights implications of European union internal security proposals and

fugiados —ACNUR— (21), etc.], la tendencia que se observa en la escena internacional, donde se detecta una priorización absoluta de la acción contra el terrorismo internacional al precio de una disminución de las garantías asociadas a la protección debida a los derechos humanos. En el período post-once de septiembre se han introducido en no pocos países medidas y procedimientos de excepción para detener y juzgar a presuntos terroristas, sospechosos privados de una defensa apropiada, mantenimiento en secreto de los cargos que se inculpan, por no hablar de tribunales militares o la aplicación de la pena de muerte. Hay incluso algunos Estados (calificados por la FIDH como de «oportunistas») que utilizan la «guerra contra el terrorismo» como «pretexto» (Ignatieff) para instaurar medidas con las que erradicar toda forma de oposición o crítica al poder, del todo ilegítimas (22), incluso países hasta ahora considerados *parias* para la comunidad internacional que ahora mejoran su situación por colaborar en esta campaña internacional, al precio de mirar a otra parte acerca de la situación interna de los mismos.

Los casos más llamativos por ser dos sólidas democracias son los de Estados Unidos y el Reino Unido. En Estados Unidos, se permite al gobierno en virtud de la *Patriot Act* detener a sospechosos por tiempo casi indefinido, deportarlos, vigilar las comunicaciones a través de internet, así como realizar registros domiciliarios sin necesidad de autorización judicial. Tampoco se necesita la intervención de un juez para pinchar las conversaciones entre un recluso y su abogado, bastando para ello con la autorización del secretario de Justicia si existe «una sospecha razonable para creer que un detenido pueda usar las comunicaciones con sus abogados para facilitar actos de terrorismo». Estas medidas han sido concebidas para el territorio estadounidense, dejando en el limbo jurídico la situación de las cerca de seiscientas personas detenidas sin ningún tipo de derechos en la base de Guantánamo, que ha merecido, con razón, unánime reprobación internacional (23). La Pa-

---

measures in the aftermath of the 11 September attacks in the United States», [www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity-memo.htm](http://www.hrw.org/press/2001/11/eusecurity-memo.htm).

(21) UNHCR: *Addressing security concerns without undermining refugee protection*, Geneva, 2001.

(22) *Vid.* el pronunciamiento con ocasión del segundo aniversario de los acontecimientos del 11 de septiembre de la FIDH ([www.fideh.org](http://www.fideh.org)), que cita los casos de Mauritania, Egipto, Rusia, Colombia. MICHAEL IGNATIEFF cita a Tayikistán, Uzbekistán, Egipto, Zimbabue, e incluso Australia que «pretexta la amenaza del terrorismo para justificar el encarcelamiento de refugiados afganos en un centro de reclusión en pleno desierto»; en: «¿Está en las últimas la era de los derechos humanos?», *El Mundo*, 14 de febrero de 2002.

(23) El juez inglés JOHAN STEYN lo califica como «un fallo monstruoso de la justicia». A su juicio, «en el contexto de una guerra contra el terrorismo sin atisbo de acabar, esto es un panorama sombrío para los derechos humanos», *El País*, 28 de noviembre de 2003, pág. 13.

*trioct Act* ha sido muy criticada, no faltando autores que la califican de «inconstitucional» (24), o incluso de «golpe de Estado constitucional» (25). En el momento de redactar estas líneas se encuentra en preparación en aquel país un nuevo instrumento jurídico, la *Domestic Security Enhancement Act* (o *Patrioct Act II*) que endurecería aún más las disposiciones actuales, en especial el régimen judicial que permitiría que la detención de los extranjeros considerados sospechosos de terrorismo —que ya se hace «por un período de tiempo razonable que haga posible desvelar sus propósitos»— se hiciera además pudiendo mantenerlas en secreto, sin procesamiento y sin limitación de tiempo.

En cuanto al Reino Unido —sobre el que luego se volverá— la *Anti Terrorist Crime and Security Act* de 14 de diciembre de 2001 introduce un amplio repertorio de medidas, que van desde la congelación de fondos, uso de la información, inmigración y asilo, raza y religión, armas de destrucción masiva, a seguridad en la aviación, poderes de la policía, inteligencia, o sobre la incorporación sin debate de las medidas adoptadas a escala europea, que ha merecido severa crítica desde amplios sectores de opinión de ese país (26). En estos dos países, según Bauman, «los extranjeros, bajo la bandera de una “campana antiterrorista”, han sido rápidamente desposeídos de unos derechos humanos básicos que hasta ahora habían resistido todas las vicisitudes de la Historia» (27).

## 2. Consideraciones conceptuales necesarias

Desde la primera aproximación a la problemática de los derechos humanos o de la protección internacional a la luz de la seguridad y la «guerra con-

(24) M. CARRILLO LÓPEZ: «Reflexiones constitucionales sobre la inmigración en España y la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 5, 2.º semestre, 2003, págs. 77-90, pág. 81.

(25) N. BLAKE: «Exclusion from refugee protection: serious non political crimes after 9/11», *European Journal of Migration and Law*, núm. 4, 2003, págs. 425-447, pág. 427.

(26) Entre otros, BLACK-BRANCH, para quien la detención sin pruebas claras o la falta de un adecuado juicio y defensa «violates our most basic common law tradition of fairness»; en: «Powers of detention of suspected international terrorists under the United Kingdom Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: dismantling the cornerstones of a civil society», *Human Rights Survey*, núm. 27, 2002, págs. 19-32, pág. 31; o BONNER, para quien estas medidas ponen de manifiesto la «fragilidad de la cultura de los derechos humanos»; en: «Managing terrorism while respecting human rights?», *European Public Law*, vol. 8, núm. 4, 2002, págs. 497-524, pág. 523.

(27) Z. BAUMAN: «Los nuevos indeseables», *El País*, 12 de febrero de 2002, pág. 16.

tra el terrorismo» aparece como clara constatación la extrema fragilidad de los conceptos utilizados. Así, cabe preguntarse si estamos verdaderamente en presencia de una «guerra» en el sentido clásico del término, ¿está justificado el recurso dialéctico a la «legítima defensa»? ¿qué se entiende por «terrorismo internacional»? ¿cómo catalogar los ataques del once de septiembre?, ¿es válido el concepto actual de «seguridad»? son, entre otras, las cuestiones que se pueden plantear al respecto.

No parece acertado el uso del término «guerra» para referirnos a la situación actual, pues aquél se reserva en puridad para una contienda entre Estados, y sólo entre éstos, descartando consiguientemente los enfrentamientos entre individuos y Estados como es el caso que aquí nos ocupa (28). Algún autor, como Mary Kaldor, alude a una «guerra nueva» (29).

Es controvertida también la licitud de la «legítima defensa» como caracterizadora de la respuesta de los Estados Unidos a los ataques sufridos en su suelo. La ONU parece defender que sí, si atendemos a las resoluciones de su Consejo de Seguridad (la 1368 y la 1373 de 2001), en las que alude al «derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas», a pesar de que no utiliza la expresión «ataque armado», la agresión, de otro Estado, como ha sido el caso hasta la fecha. También la OTAN, como se dijo anteriormente, ha aludido a la legítima defensa como la caracterización oportuna. Quienes defienden que no se trata de «legítima defensa» la respuesta a estos ataques terroristas aducen sobre todo la falta de institucionalización de la respuesta armada, lo cual puede propiciar abusos (recuérdese que los propios Estados Unidos hicieron uso de este concepto en sus ataques de 1998 a campos de entrenamiento de Al-Qaeda y a una industria farmacéutica en Sudán). Para que fuera «legítima defensa» debería satisfacer las condiciones de necesidad, inmediatez y proporcionalidad; es, por su propia naturaleza, un «estado transitorio entre el ataque y la acción coercitiva institucional (que) no puede dilatarse indefinidamente... no (puede ser) un cheque en blanco. El agredido o atacado no se confunde con el justiciero» (30). Para otros autores, sin embargo, el derecho a la legíti-

---

(28) Así lo entiende ANTONIO CASSESE: *vid.* «Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law», *European Journal of International Law*, núm. 5, vol. 12, 2001, págs. 993-1001, pág. 993.

(29) M. KALDOR: *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001.

(30) A. REMIRO BROTONS: «El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1 y 2, 2001, págs. 125-171, págs. 154 y ss. Para este autor se trataría de un «acto de represalia», pero recuerda que las represalias armadas son también incompatibles con las obligaciones de los miembros de las Naciones Unidas, *vid. op. cit.*, pág. 156.

ma defensa sería «un derecho del Estado, sin que sea necesario para recurrir a él la autorización del Consejo de Seguridad» y que en este caso particular estaría justificado por la «sustancial» participación, activa o pasiva, del gobierno talibán de Afganistán con los terroristas (31). Estamos lejos del consenso, incluso se ha sugerido por algún autor la conveniencia de ampliar dicho concepto, más allá de lo previsto en la Carta de Naciones Unidas (32).

El concepto de «terrorismo internacional» es, sí cabe, más vaporoso, pues sigue sin existir a fecha de hoy —y se ha empleado cerca de un siglo en el intento— una definición internacionalmente aceptada (33). Hay noticia de que se han retomado los esfuerzos en esa línea en el marco de Naciones Unidas después del once de septiembre, pero aún sin resultados. Dicha tarea se ha encontrado tradicionalmente con trabas y discrepancias de fondo (lo que para un país era terrorista podía ser un combatiente por la libertad para otro) y otras de carácter más técnico. La discrepancia pudo apreciarse no hace tanto tiempo, cuando varios países —entre ellos Estados Unidos— se opusieron a que el terrorismo se tipificara como tal, o se incluyera como crimen de lesa humanidad entre los delitos contemplados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, aduciendo que el delito no estaba bien definido, que su inclusión politizaría el Tribunal, que algunos actos de terrorismo no eran lo suficientemente graves para justificar la persecución por un tribunal internacional, considerando además, con carácter general, como más eficaz el procesamiento y condena que pueda llevarse a cabo por los tribunales nacionales.

La tarea necesaria de definición deberá también acordar aspectos que no cuentan aún con el debido consenso internacional, tales como si la pertenencia

---

(31) R. BERMEJO GARCÍA: «La legítima defensa y el Derecho internacional en los albores del siglo XXI», en: *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la seguridad*, Colección Escuela Diplomática, núm. 7, edición a cargo de A. DEL VALLE GÁLVEZ, Madrid, 2003, págs. 127-141, pág. 130. Según este autor, «es evidente que los atentados del 11-S y la reacción militar que han suscitado constituirán un hito en la historia del Derecho internacional y un punto de referencia obligado. ¿Cómo se va a poder denegar ahora la legítima defensa a un Estado que haya sido objeto de un ataque terrorista similar, lo reconozca el Consejo de Seguridad o no?», *vid. op. cit.*, pág. 137.

(32) L. CONDORELLI: «Les attentats du 11 septembre et leurs suites. Où va le droit international?», *Revue Générale de Droit International*, 2001-4, págs. 829-848. Sobre este tema puede verse también, M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, 1, págs. 187-204.

(33) Un autor se ha puesto a la tarea de contabilizar el número de definiciones aparecidas en el período entre 1936 y 1981, encontrando 109 definiciones diferentes del término terrorismo, *vid.* el Documento de Trabajo de KALLIOPI KOUFA de 26 de junio de 1997 (E/CN.4.Sub.2/1997/28, párrafo 17, nota 22).

o simpatía a una organización será *per se* suficiente para atribuir a una persona la condición de terrorista, así como el grado de importancia que debe reconocerse al hecho de que una persona u organización sean considerados como peligrosas para otro país, o el tratamiento que debe dispensarse a los Estados que eventualmente no participaran en una operación de respuesta contra el terrorismo. El *Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, aun renunciando a dar una definición exhaustiva del terrorismo, apunta algunas características generales del fenómeno: «en la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología. Las Naciones Unidas tienen que ocuparse de los dos miembros de la ecuación» (34).

Los viejos inconvenientes apuntados se han sorteado en buena medida por medio de un doble desarrollo: por un lado, se han ido elaborando a escala internacional convenciones que han permitido la consideración de «terrorista» de determinados actos criminales (como el Convenio *sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; el Convenio Internacional *contra la Toma de Rehenes*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; el Convenio Internacional *para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997, o el Convenio Internacional *para la Represión de la Financiación del Terrorismo*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999) y, por otro, a través de su regulación regional (por ejemplo, la Convención árabe *sobre la supresión del terrorismo*, firmado por el Secretariado general de la Liga Árabe en El Cairo el 22 de abril de 1998), que en el ámbito europeo se adoptaron en primer lugar en el marco del Consejo de Europa (su Convenio Europeo de extradición de 20 de abril de 1960) y el más reciente pero significativo desarrollado desde instancias comunitarias.

A lo expuesto debe sumarse que el propio concepto de «seguridad» se encuentra también en proceso de revisión. Dicho concepto es por definición más amplio que el de terrorismo, aunque se pueda convenir —y esto parece

---

(34) Informe citado, pág. 6.

ser hoy el postulado más extendido— que éste plantea —y según todos los visos planteará en los años venideros— su principal amenaza. Se ha apuntado desde hace ya años por diversos sectores la conveniencia de redefinir la «seguridad global» para situar los derechos humanos en el centro de la misma (35). No es un debate menor. Aunque el contexto actual parece no ser propicio para ello, es un hecho irrefutable que la adecuada protección y promoción de los derechos humanos en un régimen de Derecho es condición esencial para prevenir el terrorismo. Insistimos que se trata de una cuestión abierta, pero no es difícil constatar que la acción contra el terrorismo lo envuelve todo. Algún autor ha notado con razón que dicha acción tiene el potencial de acelerar el proceso en marcha de «fusión» entre la vertiente exterior y la interior de la seguridad (36).

Después del once de septiembre han vuelto a surgir voces que claman por la equiparación de los actos terroristas con los de lesa humanidad (37). Argumentos a favor de dicha tesis no faltan, como el hecho de haber atacado a civiles, con una intención clara de provocar el mayor número de víctimas. La ventaja sería su posible incorporación a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, que ya incluye en su Estatuto el asesinato y el exterminio cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil (¿no es esto acaso lo que sucedió el once de septiembre en Nueva York?), siendo con ello además imprescriptible. Ésta es la solución más adecuada, que no es en este momento sino una hipótesis a futuro (38). No obstante, conviene recordar que una Resolución del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios ya tomó nota de la posibilidad de «añadir el crimen de terrorismo a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en un momento posterior».

Sobre esta endeble base conceptual se está edificando la actual estrategia de lucha contra el terrorismo internacional. Resulta una obviedad constatar

---

(35) Para el entonces Alto Comisario de NN.UU. para los Derechos Humanos, VIEIRA DE MELLO, no hacerlo «es el fracaso político distintivo de nuestra era: la incapacidad de comprender la amenaza para la seguridad que suponen las violaciones graves de los derechos humanos, y la incapacidad de lograr consensos prácticos a la hora de actuar contra tal amenaza», en «Redefinir la seguridad», *El País*, 24 de abril de 2003, pág. 10.

(36) M. DEN BOER: «9/11 and...», *op. cit.*, pág. 18.

(37) Entre otros, MARY ROBINSON: *vid.* «Los derechos humanos ensombrecidos por el 11-S», *El País*, 4 de julio de 2002, o en *UN Daily Highlights*, 25 September 2001, [www.un.org/News/dh/20010925.htm](http://www.un.org/News/dh/20010925.htm), o A. CASSESE: «Terrorism is...», *op. cit.*, págs. 994 y 995.

(38) Sobre el tema puede verse, R. J. GOLDSTONE y J. SIMPSON: «Evaluating the role of the International Criminal Court as a legal response to Terrorism», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, págs. 13-26.

que las cosas han cambiado con el once de septiembre. La doctrina especializada alude a un «cambio en la concepción» del terrorismo (39), o un «cambio de naturaleza» (40), entre cuyas causas está la amplitud del drama, las características del agresor, la toma de conciencia universal de la propia vulnerabilidad, etc. No tardará en haber una definición de terrorismo internacional, y sin duda se sucederán los mecanismos para luchar contra este fenómeno. En todo caso, podemos convenir con Cassese que los cambios legales que acontezcan en la comunidad internacional para ser aceptables deberían ser adoptados sobre la base de un amplio consenso, sin subvertir principios y categorías legales aceptados de manera general (41).

Nos ocuparemos en los próximos epígrafes de la dimensión interior de la seguridad en relación con el Derecho aplicable a los refugiados y solicitantes de asilo, no de su faz externa aunque desde luego presenta conexiones (actuaciones en zonas «productoras» —o potenciales— de refugiados, la gestión de los campos, etc.) pero que no abordaremos aquí. Pretendemos analizar la respuesta legal existente para las situaciones de refugio-asilo-desplazamiento cuando se invoca la amenaza —real, ficticia, o percibida— de terrorismo internacional o de riesgo para la seguridad nacional para excluirles de la protección debida. Dicha circunstancia podría plantear problemas de concordancia con el Derecho de aplicación al caso, e incluso cabría dudar de su propia eficacia en la lucha contra el terrorismo.

## II. RELACIÓN/SUPEDITACIÓN ENTRE EL ASILO Y LA SEGURIDAD

En un encuentro mantenido en Jerez de la Frontera, Cádiz, el 19 de mayo de 2003, por los ministros del Interior de cinco Estados miembros de la UE (España, Francia, Italia, Alemania, y Reino Unido), se vinculó las redes de tráfico de inmigrantes con el terrorismo, estableciendo la «constancia» de que las mafias que introducen ilegalmente extranjeros en la UE «son vehículo para actividades delictivas» como «el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada». Se aseguraba que «*tenemos pruebas que no podemos contar (sic) de que esa vinculación existe, y nuestras policías han llegado a la conclusión de que las mafias de inmigración y el terrorismo son vectores convergentes*» (42).

(39) A. REMIRO BROTONS: «El orden internacional...», *op. cit.*, pág. 126.

(40) D. DUBOIS: «The attacks...», *op. cit.*, pág. 317.

(41) A. CASSESE: «Terrorism...», *op. cit.*, págs. 993 y 1001.

(42) *El País*, 20 de mayo de 2003, pág. 5.

Esta aseveración sin matices configura el actual paradigma de los responsables europeos para los asuntos de Justicia e Interior, que se revela particularmente impreciso en el caso de los extranjeros que solicitan protección internacional en nuestro país, y que están incluidos en el mismo *paquete*. Con el once de septiembre se está estableciendo una presunción desfavorable al extranjero —al que solicita o no protección internacional— por razón de la supuesta amenaza a la seguridad nacional. La política de asilo de la Comunidad —como veremos también en el siguiente epígrafe— se ve afectada a partir de entonces adicionalmente no sólo por las medidas concebidas específicamente, sino también por otras que inciden indirecta pero frontalmente sobre el tema, e igualmente inspiradas en el objetivo de la seguridad, cuales son, entre otras, unos requisitos más estrictos de visado, controles reforzados de frontera, el desplazamiento de controles de frontera a países terceros, o el refuerzo en la lucha contra la inmigración ilegal. Es oportuno, así, plantearse el grado y contornos de dicha relación y, eventualmente, cómo debiera articularse.

Cabe apuntar, en primer lugar, que no faltan elementos de conexión entre la seguridad entendida *lato sensu* y la protección internacional debida en los casos de desplazamientos forzados transnacionales (solicitantes de asilo, refugiados y desplazados). No se puede descartar que un ciudadano extranjero que demanda la protección de nuestro país pueda participar en la concepción o ejecución de una acción contra la seguridad nacional, o que lo haga con posterioridad, establecido ya en el territorio. Cuestión distinta es si resulta probable, además de la propia eficacia de los procedimientos y medidas del actual Derecho de asilo para detectar e impedir que un terrorista pueda aprovecharse de dichos canales para la comisión de la actividad delictiva, aspecto que se tratará después.

Desde el punto de vista de la seguridad de los propios refugiados, óptica frecuentemente preterida por los estrategias nacionales o comunitarios, el ámbito para la actuación necesaria es mayor. Puede citarse el fenómeno habitual en los últimos años de los desplazados o refugiados en masa, desplazamientos que siempre han sido la consecuencia de un conflicto bélico, pero que también pueden ser la causa misma de su origen formando parte de estrategias de limpieza étnica, como atestiguan los conflictos en los Balcanes. El ACNUR, en su *Programa de Acción* de 2002 —que pretende ser el marco de referencia obligada para los próximos años y fue el fruto de un amplio proceso de consulta entre Estados y organizaciones internacionales o no gubernamentales, y de los propios refugiados— establece entre sus seis «metas» el «tratamiento más eficaz de los problemas relacionados con la seguridad», con la *seguridad de los*

*refugiados* (43). Se sugieren con ello un conjunto de medidas —mayor dotación de recursos a los Estados, prevención del reclutamiento militar de refugiados, o prevención de la violencia basada en la edad, sexo o género— para hacer frente a los problemas de seguridad que afrontan los propios refugiados, y que —como reconoce— «pueden revestir numerosas formas», y que traen su causa en su especial vulnerabilidad, por la quiebra de las estructuras y normas sociales y culturales, por la separación o pérdida de los familiares, también por la impunidad de los autores de delitos y violencia, o la presencia de elementos armados entre ellos en especial en zonas cercanas a conflictos.

Desplazamientos forzosos como causa y/o consecuencia de un conflicto, seguridad de los refugiados, inestabilidad y potencial conflictividad de los campos de refugiados —en especial atendiendo a su duración, y a la cercanía con otras zonas conflictivas— son sólo algunas de las vertientes del tema que reflejan con claridad no sólo la licitud sino la conveniencia de relacionar en la escena internacional seguridad y refugiados, siendo factor de obligada consideración para la resolución de conflictos, y para la paz y estabilidad de las regiones, durante e incluso después de su formal término (ahí están los recientes casos de Afganistán e Iraq).

La relación entre seguridad, control de fronteras y asilo/refugio está, si cabe, reforzada en el ámbito comunitario. La gestión de una frontera única para un conjunto de países hizo recomendable desde sus inicios un control eficaz de la frontera exterior para que el espacio integrado no fuera aprovechado por los delincuentes para eludir la acción de la justicia. Este paralelismo se ha apuntalado institucional y programáticamente de manera definitiva con la creación de las bases para un *espacio de libertad, seguridad y justicia* con la reforma del Tratado de Ámsterdam (epígrafe siguiente). En este sentido no es desacertado el aserto del Tribunal Constitucional español de la «íntima conexión» existente entre asilo y la seguridad europea (44).

Apuntada la vertiente exterior de la seguridad en materia de refugio y de refugiados, así como el sesgo de la acción de la UE sobre este particular, y circunscribiéndonos a un prisma de sociedad de acogida, es necesario precisar que la relación entre amenaza terrorista y asilo, si posible no es con ello segura, no es descartable la utilización de los cauces del asilo por quienes sólo pretenden atentar contra los intereses nacionales, pero no todo solicitante de asilo es un agente del terrorismo internacional, ¡habrá que ver caso por

---

(43) A/AC.96/965/Add.1, de 26 de junio de 2002, págs. 5 y 19 y ss.

(44) STC 53/2002, de 27 de febrero de 2002, sobre la Ley de asilo, BOE 3 de abril de 2002, FJ 3.

caso! Sería más exacto establecer una genérica conexión entre el control de fronteras y la seguridad, y de ahí, sólo indirectamente, con el asilo y refugio.

La relación entre protección y seguridad internacionales se articula en el momento actual en forma de condicionamiento permanente de la primera a la segunda. Es legítimo y lícito una supeditación al interés superior de la seguridad (pública o internacional) pero cabe plantearse si tal relación debe desarrollarse en forma tal que impida una adecuada tramitación de los procedimientos de asilo. El encaje es complejo, y la clave puede situarse en que la concepción del terrorismo sea la de una amenaza permanente o circunstancial, así como de la eficacia de los resortes de seguridad para hacerle frente.

Una resolución del Parlamento Europeo de 1985 aludía a una «ideología de la seguridad», a un conjunto de medidas excepcionales basadas en la premisa del problema terrorista como «peligro excepcional» (45). Después del once de septiembre, la amenaza terrorista es apreciada como cierta y universal, especialmente tras los atentados de Madrid. Motivos excepcionales debido a la alarma o emergencia nacional deben hacer condicionar para el mejor fin de la seguridad el resto de las políticas nacionales —policía, sanidad, control de fronteras, etc.— dada la prioridad absoluta de la primera. En ausencia de tal contexto, debería poder contarse con mecanismos amplios y eficaces de prevención, control y persecución del crimen —de origen nacional o internacional— sin poner en entredicho los cauces de desarrollo normal de otras políticas de dinámica propia. Es difícil y peligroso aceptar vivir en una democracia bajo una alta amenaza permanente de agresión internacional. Advertía con razón Ulrich Bech poco después del once de septiembre sobre el riesgo fundamental de tal percepción, que considera una «trampa» tendida por los propios terroristas. La amenaza percibida «y políticamente instrumentalizada —añade— provoca las demandas de seguridad que anulan la libertad y la democracia, es decir, precisamente eso que hace superior a la modernidad» (46).

Llegamos de esta forma a la idea necesaria de *equilibrio*. Equilibrio entre una protección adecuada —determinada por su legalidad y concordancia con los valores constitucionales— de quien huye por motivo fundado de persecución de su país de nacionalidad o de residencia habitual, y el objetivo esencial de no aminorar con ello ni un ápice la máxima eficacia en la lucha contra el terrorismo u otros factores atentatorios contra la seguridad nacio-

---

(45) Resolución del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1985, DO C 72, de 18 de marzo de 1985.

(46) U. BECH: «Libertad, seguridad y supervivencia. El mundo después del once de septiembre», *El País*, 19 de octubre de 2001, pág. 25.

nal. Hay que decir que esta idea de equilibrio no es nueva. En realidad los propios autores de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados —aún principal referencia internacional sobre el tema— tuvieron muy presente, hace ya más de medio siglo, la necesidad de no dar refugio a quien no lo mereciera por estar implicado en actos contrarios a las finalidades o principios de las NN.UU. Existe una *tensión legal* entre el respeto debido a los valores esenciales de nuestra convivencia y la «guerra contra el terrorismo». En todo caso, aceptar o renunciar a lo primero no podría verse de otra manera que como un triunfo mismo de los propios terroristas, que persiguen precisamente socavar las bases de nuestra convivencia.

### III. LA ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE ASILO ANTES Y DESPUÉS DEL ONCE DE SEPTIEMBRE ATENDIENDO AL OBJETIVO DE SEGURIDAD

#### 1. *Antes del once de septiembre*

La conexión entre seguridad y *asilo comunitario* no aparece por vez primera a raíz de los acontecimientos del once de septiembre. En realidad, dicha nota caracteriza la acción comunitaria sobre este tema desde sus comienzos.

El origen último de la actual política comunitaria sobre inmigración y asilo se encuentra en los años setenta cuando comienzan a tratarse entre los socios cuestiones de interés común de naturaleza no exclusivamente económica como había sido hasta entonces la única pauta de actuación. En el marco no reglado de la *Cooperación Política Europea* comienzan a suscitarse cuestiones no sólo relativas a la política exterior, sino tocantes a temas de orden interior, lucha contra el terrorismo o la criminalidad internacional. La propia especificidad de las múltiples materias aconsejó muy pronto las reuniones sectoriales, cual fue el caso del *Grupo de Trevi* en donde los responsables de los asuntos del Interior abordaban los temas que les eran propios desde un prisma de orden público, abarcando, entre otros subgrupos de trabajo, la inmigración clandestina y el control de fronteras. Aparte del citado Grupo, otros foros aparecen durante la misma década sobre cooperación aduanera, lucha contra el terrorismo, o para hacer frente a los problemas derivados de la toxicomanía, así como el intercambio de información sobre el tráfico de drogas (47).

---

(47) Para un análisis del derecho de asilo en la UE y en sus Estados miembros, nos remitimos a nuestro trabajo: *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, Madrid, 2003.

En estos foros de seguridad encuentran no sólo su punto de partida las primeras medidas con alguna incidencia en materia de extranjería, sino también las características que acompañarán la aproximación al tema hasta nuestros días: sede intergubernamental de discusión y decisión —al margen de los mecanismos de actuación y fiscalización jurídica o política que son suyos al ámbito propiamente comunitario— favoreciendo con ello un control directo y permanente por parte de los Estados, y tratamiento de la cuestión asociando su diagnóstico y gestión a las problemáticas de orden público o seguridad nacional de la lucha contra la delincuencia o el crimen organizado.

En efecto, todo el desarrollo de esta acción se ha guiado por la misma concepción primigenia, especialmente a medida que la propia Comunidad iba profundizando en su integración [como dice Martinello, «al hacernos más europeos, las políticas de inmigración se hacen también más celosas de la seguridad» (48)].

A mediados de la década de los ochenta se decide llevar a término la instauración de un mercado interior. La perspectiva de un amplio espacio sin fronteras interiores suscita entre los Estados la preocupación de que con tal objetivo se planteara una mayor dificultad para un control de la delincuencia, un inasumible *déficit* de seguridad. Dicha preocupación impregna todo el debate comunitario sobre el alcance *ratione personae* de la libre circulación de personas, o sobre la titularidad de las competencias. Los Estados miembros se niegan a ceder el control sobre estos temas, como atestiguan sendas Declaraciones anexas al Acta Única Europea de 1987 (49) o la conocida sentencia del Tribunal de Justicia comunitario de 9 de julio de 1987 sobre la política migratoria en relación con la política social comunitaria.

El sesgo en materia de seguridad apareció reforzado en diversos instrumentos que vieron la luz paralelamente. De un lado, el Acuerdo —de 1985— y más tarde su Convención —de 1990— de Schengen, es un mecanismo de cooperación intergubernamental de marcado perfil policial para favorecer el libre tránsito de personas por el interior de algunos de los Estados miembros, recogiendo por vez primera en un ámbito paracomunitario disposiciones sobre atribución de responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo (50). En 1986 se creó el denominado Grupo *ad hoc* Inmigración,

---

(48) M. MARTINELLO: *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración*, Bellaterra, Barcelona, 2003, pág. 47.

(49) *Declaración general relativa a los artículos 13 a 19 del Acta Única Europea, y la Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre libre circulación de las personas*.

(50) Su filosofía esencial se recoge en el artículo 17 del Acuerdo, en el que se supedita la libre circulación de personas a la previa armonización de las disposiciones legislativas y re-

con el objetivo de «hacer posible la libre circulación en la Comunidad sin que ello vaya en detrimento de la seguridad» (51). De este Grupo emana la Convención de Dublín sobre responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, entre otras iniciativas relativas al acceso al procedimiento de asilo.

La existencia de diversos foros sobre materias conexas —Cooperación Política, Ministros encargados de la inmigración, *Grupo de Trevi*, Consejo de Europa, etc.— aconsejó en 1988 la constitución de un Grupo de Coordinadores para la mejor eficacia de los objetivos perseguidos. Este Grupo de «Libre Circulación de Personas» —también conocido como *Grupo de Rodas*— persiste en el binomio libertad/seguridad de origen intergubernamental «ligando» la realización del espacio sin fronteras a los progresos de la cooperación intergubernamental en la lucha contra el terrorismo, criminalidad internacional, droga y los tráfico ilícitos de cualquier tipo (52).

Podemos decir así que el Acta Única Europa y su objetivo del mercado interior fue el detonante de la aparición del asilo político en la agenda común, concebido como elemento de preocupación comunitaria. La profundización de la acción comunitaria en las reformas posteriores significará la prosecución de la referida concepción.

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 se refuerza y perfecciona el mecanismo común dedicado a salvaguardar la seguridad del espacio integrado, por medio de la articulación de todo un ámbito de actuación bajo el mismo techo formal de la Unión recién constituida. Se trata de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, o «tercer pilar».

Con dicho «pilar» aparece el asilo por vez primera en un Tratado, como un elemento más de «interés común» para la realización de los fines de la Unión, y en particular de la libre circulación de personas. Se trataba en realidad de un esquema de actuación con pocas variantes con respecto a la situación anterior, más allá de la novedad formal de su inclusión bajo el marco institucional único o de las vías teóricas —que no se utilizaron— para una posible *comunitarización*. El control del desarrollo de esta materia permanecía por completo en manos de los Estados miembros en la iniciativa y sobre todo en la decisión, y con mecanismos de actuación y de responsabilidad po-

---

glamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones en que se basan los controles, y a adoptar «medidas complementarias para salvaguardar la seguridad y para impedir la inmigración ilegal de Estados no miembros de las Comunidades Europeas».

(51) Pregunta escrita núm. 936/92, a la Comisión de las Comunidades Europeas, contestada en su nombre por el Sr Bangeman, 5 de noviembre de 1992; DO C 58, 1 de marzo de 1993, págs. 13 y 14.

(52) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Rodas, el 2 y 3 de diciembre de 1988.

lítica o jurídica más propios de la simple cooperación internacional que de la comunitaria.

La *ideología* de seguridad es manifiesta en el articulado del «tercer pilar» —incluso reforzada por la preocupación subsiguiente a la desmembración del bloque del Este— con un tratamiento conjunto de las varias y muy diversas materias ahí recogidas, asociando el asilo y la política de inmigración a una problemática difusa más general de extranjeros indeseables (lucha contra la toxicomanía, cooperación policial, inmigración ilegal, etc.), amalgama que adquiere aquí carta de naturaleza oficial, en lo que supone —como dice Wihtol de Wenden— una violación del principio de no discriminación (53). Se introduce, además, una cláusula de supeditación de todo el «tercer pilar» a la competencia estatal por razones de orden público y de seguridad interior (54).

El Tratado de Ámsterdam de 1997 supone un importante salto cualitativo al introducir una base jurídica expresa sobre asilo e inmigración en el Tratado de la Comunidad Europea (Título IV: «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», artículos 61 a 69), dentro del *espacio de libertad, seguridad y justicia* a desarrollar gradualmente, y, con ello, la posibilidad inédita de elaborar una política verdaderamente comunitaria y autónoma sobre asilo e inmigración, regulando aspectos sustantivos, sobre la base de la vinculación jurídica, y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE.

Hay que destacar que persiste el recelo de los Estados miembros en el control de estos temas (que se configura en todo caso como una acción de titularidad compartida). Así, sin ser formalmente ya un ámbito de naturaleza intergubernamental, se mantiene sin embargo la unanimidad en la decisión y la iniciativa compartida por un período transitorio, y una jurisdicción reducida del Tribunal comunitario.

Tampoco desaparece la conexión con la seguridad de todo este título competencial relacionado con la libre circulación de personas, como ilustra el propio enfoque conceptual elegido (*vid.* art. 2 TUE, art. 61 TCE), además del mantenimiento de la cláusula de orden público y seguridad interior para todo este título (art. 64 TCE) (55) y para todas las medidas que se incorporen

---

(53) C. WIHTOL DE WENDEN: «Migrations et droits de l'homme en Europe», *Etudes Internationales*, vol. 24, núm. 1, Quebec, mars 1993, págs. 163-176, págs. 172 y 173.

(54) Antiguo art. K.2, párrafo 2.º TUE.

(55) Se contempla, además, una cláusula excepcional para situaciones de emergencia aunque referida a un único caso: la llegada repentina de nacionales de países terceros, en donde se faculta a los Estados miembros a adoptar medidas provisionales por una duración de hasta seis meses, *vid.* art. 64.2 TCE.

vía *comunitarización* del acervo de Schengen (Protocolo *ad hoc*) o sobre el «tercer pilar» subsistente (art. 33 TUE), y de la —más criticable— no jurisdicción en esos casos del Tribunal Comunitario. Respecto de la *comunitarización* del acervo de Schengen, los Estados miembros acuerdan que tal sea el «mínimo» nivel de protección y seguridad de la acción comunitaria sobre estos temas (56).

Con todo, el Tratado de Ámsterdam pone las bases para una plena *comunitarización* —según se ha confirmado después en Niza—, y sin olvidar la situación especial concedida a tres Estados miembros (57). Lo verdaderamente relevante es que puede apreciarse cierta concepción específica del tema que resulta del máximo interés. Así, como después se confirmará en el «Plan de Acción» de Viena de 1998, y sobre todo en la cumbre de Tampere de 1999, sin renunciar a un «alto nivel de seguridad» puede abordarse el capítulo amplio de la extranjería con la pretensión de lograr un estatuto propio.

## 2. Después del once de septiembre

La conexión entre asilo y seguridad (control de fronteras, cooperación policial y judicial en materia penal, orden público y seguridad nacional/internacional) se refuerza a partir del once de septiembre de 2001, adquiriendo renovada legitimidad las medidas concebidas por los responsables de la acción de gobierno en respuesta a la amenaza terrorista. Coincidió dicha fatídica fecha con el proceso en marcha de elaboración y decisión de las primeras iniciativas legislativas comunitarias sobre asilo e inmigración en desarrollo del Tratado de Ámsterdam y de los objetivos de Tampere, para el establecimiento de un sistema común de asilo e inmigración.

El Consejo de Ministros extraordinario de Justicia e Interior de 20 de septiembre del mismo año puso las bases —como hemos indicado anteriormente— para una respuesta europea sobre el tema (un «Plan de acción»). Entre otras de las conclusiones allí adoptadas (núm. 29), se invitaba a la Comisión a que «stud(iara) urgentemente la relación entre la salvaguardia de la seguridad interior y el cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección». Fruto de dicho encargo, elaboró

---

(56) *Vid.* Declaración núm. 16 adoptada por la Conferencia de Ámsterdam, *sobre el mantenimiento del nivel de protección y seguridad que ofrece el acervo de Schengen*.

(57) *Vid.* Protocolos anejos al TUE y TCE sobre la situación del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

dicha institución un «Documento de trabajo», de fecha 5 de diciembre de 2001 (58).

Adopta dicho Documento dos premisas (no por elementales menos importantes) de partida: por un lado, que los refugiados y solicitantes de asilo *bona fide* no deben ser víctimas de los recientes acontecimientos, y, por otro, que no debe haber para quienes apoyan o cometen actos terroristas facilidad alguna de acceso al territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Cabe destacar igualmente que las reflexiones aquí recogidas se extienden en el tiempo no sólo a la primera etapa de armonización en curso en el establecimiento del citado objetivo de un sistema europeo común, sino también para su futura segunda etapa (59).

El Documento de la Comisión Europea es contradictorio en no pocas de sus aseveraciones. Así, si bien reconoce que es «*poco probable que los “terroristas” utilicen abundantemente el canal del asilo cuando otros ilegales, son más discretos y resultan más adecuados a sus prácticas criminales*» (60), propone, empero, nuevos impedimentos para el acceso al procedimiento ordinario de asilo. Es contradictorio también cuando asegura que «*la legislación comunitaria vigente en materia de asilo e inmigración o las propuestas de la Comisión de legislación en este campo contienen, en todos los casos, suficientes disposiciones estándar en virtud de las que se puede excluir del derecho a la protección internacional, la residencia o determinados beneficios a cualquier nacional de un tercer país que se considere una amenaza para el orden público/la seguridad nacional*», para aconsejar, acto seguido, que dichas disposiciones propuestas «se reexaminen» «a la luz de las nuevas circunstancias» (61).

El Documento de Trabajo es igualmente contradictorio al mostrarse favorable a un acceso al procedimiento a «todas las personas» en el Estado miembro responsable, con la premisa plausible de que «*los obstáculos automáticos al acceso a un procedimiento de asilo, incluso de criminales sospechosos, por ejemplo, mediante un rechazo en la frontera, sin proporcionar a dichas personas acceso a un procedimiento de asilo, pueden constituir un “refoulement”*», proponiendo, sin embargo, aumentar los motivos de inadmisibilidad (62). Resulta también contradictorio al abogar —acertadamen-

---

(58) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Documento de Trabajo de la Comisión. Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección», COM (2001) 743 final, Bruselas, 5 de diciembre de 2001.

(59) Cfr. págs. 6 y 18 del citado Documento.

(60) Documento citado, pág. 6.

(61) Documento citado, pág. 20.

(62) Cfr. págs. 10 y 11 citado documento.

te— por «canalizar a todos los solicitantes de asilo a través de un procedimiento de asilo... necesario desde una perspectiva de seguridad práctica ya que ofrece la posibilidad de identificar a eventuales sospechosos de delitos», pudiendo así «identificar a fondo sus antecedentes en una o varias entrevistas y los datos (contrastarlos) con toda la información disponible sobre los distintos países, grupos o acontecimientos», y que la norma estándar para evaluar solicitudes de asilo deba ser «que la evaluación se lleve a cabo de manera completa, global e integral», para proponer después procedimientos acelerados para los casos en que «a primera vista» se establezca que alguien no merece un análisis de las denominadas cláusulas de inclusión (63).

El Documento de Trabajo de la Comisión, en segundo lugar, incluye no pocos planteamientos que son cuando menos discutibles, atendiendo al Derecho internacional, o incluso a su propia factibilidad.

La Comisión plantea propuestas que la alinean con las tesis de anteponer—en el análisis de una solicitud de asilo— las cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra a las de inclusión, aspecto que resulta inadecuado atendiendo a los principios de Derecho internacional tal y como se han interpretado por el ACNUR, y a pesar de aceptar formalmente, «que el enfoque oportuno consiste, más que en grandes cambios del sistema de protección de los refugiados, en una aplicación escrupulosa de las excepciones a la protección de los refugiados contempladas en la legislación actual» (64).

En primer lugar, plantea la posibilidad de que la mera pertenencia a grupo terrorista sea considerado como motivo de exclusión. En el momento actual está poco claro que esta interpretación sea posible según la Convención de Ginebra. La Comisión es cauta, entendiendo que «la mera pertenencia voluntaria a un grupo terrorista puede, en algunos casos, significar una participación personal consciente o un consentimiento, que equivalga a la complicidad, en los delitos en cuestión, de donde se deriva la exclusión del estatuto de refugiado», aportando incluso elementos razonables para la mejor consideración del asunto claramente inspirados del ACNUR (65). La te-

---

(63) Documento citado, págs. 10, 11 y 12.

(64) Documento citado, pág. 7.

(65) Considera que en una evaluación de este tipo, «deberán tomarse en consideración los fines del grupo, la condición y el nivel de la persona implicada, factores tales como la coacción y la resistencia frente a órdenes superiores, así como la posibilidad de una opción moral. Si se determina que la persona efectivamente es un miembro voluntario, real, activo y actual, podrá resultar difícil disociar el hecho de la mera pertenencia de la comisión de delitos terroristas», Documento citado, pág. 9.

sis defendida por el ACNUR descansa esencialmente en la responsabilidad individual, entendiendo que la pertenencia a una organización que aboga o practica la violencia no es necesariamente decisivo o suficiente, y no equivale a una participación. Contempla no obstante la posibilidad de que la pertenencia voluntaria en ciertas organizaciones particularmente violentas pueda equivaler a la participación personal cuando dicha pertenencia «pueda resultar imposible de disociar de la comisión de crímenes terroristas», con las garantías debidas en el análisis de cada caso particular (66). Se trata en todo caso de una postura no seguida unánimemente en la práctica de los Estados. Se trataría, caso de concretarse en una iniciativa jurídica comunitaria, de una interpretación europea. Posiblemente vayan (y deban ir) por ahí los tiros en un futuro próximo. En el momento de redactar estas líneas no se ha adoptado aún la propuesta de directiva comunitaria sobre los requisitos para el estatuto de refugiado o de otro tipo de protección internacional. Aunque tenemos noticia de la ampliación del número de supuestos de exclusión, salvo que se suprima se explicita en su propuesta que «los motivos de exclusión se basarán solamente en la conducta personal y deliberada de la persona afectada» (67). Sería conveniente que en caso de incluir algún apartado sobre la pertenencia a banda, se conservara la citada previsión (68).

La Comisión aboga claramente por tesis de «exclusión antes que inclusión» al defender que en caso de que se establezca «a primera vista» que alguien entra en el ámbito de las cláusulas de exclusión, los Estados podrían canalizar dicha solicitud mediante un procedimiento acelerado. En dicho procedimiento, los Estados se limitarían al examen concreto de las cláusulas de exclusión, con carácter preliminar al comienzo de una audiencia, sin tener que examinar las «cláusulas de inclusión» (69). Sin dejar de advertir que la Comisión no determina en este documento qué factores habrían de tenerse en cuenta, o que elementos de prueba persistirían, para conducir a que puedan considerarse *prima facie* merecedoras de tal suerte, todo parece indicar que se habría tenido en cuenta la propia Resolución 1373 del Consejo de Se-

---

(66) UNHCR: *The Exclusion Clauses: Guidelines on their application*, Ginebra, diciembre, 1996, párrafos 36 y ss., y 76 y ss.

(67) *Vid.* COM (2001) 510 final, de 12 de septiembre de 2001, art. 14.2.

(68) Esta directiva ha visto la luz con posterioridad a la conclusión de este trabajo, puede consultarse en el D.O.L. 304, de 30 de septiembre de 2004, págs. 12 y ss.

(69) Y ello a pesar, nuevamente, de considerar, que «los hechos que justifiquen el examen de la posible exclusión del solicitante han de aparecer normalmente en el desarrollo de la “fase de inclusión” del procedimiento de determinación del estatuto de refugiado, al comprobarse los motivos de reconocimiento de una persona como refugiado... pudiendo después hacerse referencia a los mismos durante la “fase de exclusión” del caso», Documento citado, págs. 11 y 12.

guridad de 28 de septiembre de 2001, que en su apartado 3f), «*exhorta a todos los Estados a... adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión*», y en concreto su expresión «antes de conceder el estatuto de refugiado». Hay que decir en todo caso que dicha interpretación no puede considerarse la única posible, pues sería igualmente lícito colegir la exigencia de un análisis de las cláusulas de inclusión con carácter preliminar antes de conceder el estatuto de refugiado. La interpretación más plausible nos parece también aquí la defendida por el propio ACNUR en sus citadas *orientaciones* —así como en su conocido *Manual*— en donde promueve un análisis en primer lugar de las cláusulas de inclusión (70). Habrá que esperar a ver la versión definitiva de la todavía propuesta de directiva sobre el estatuto de refugiado antes citada, pero todo parece apuntar a que finalmente se optará por supeditar desde la propia definición la concesión de dicho estatuto o el de beneficiario de protección internacional al *filtro* previo de las cláusulas de exclusión.

Un aspecto que podría tenerse en cuenta sobre este particular «cláusulas de inclusión vs cláusulas de exclusión» es el caso especial en que el solicitante fuera reclamado para su extradición o como inculpado de un Tribunal Penal Internacional. Este supuesto fue suscitado en una Mesa redonda de expertos reunida en Lisboa, en mayo de 2001, en el marco de las iniciativas de reflexión sobre la elaboración de un «Programa de Protección», sugiriéndose para dicho caso un aplazamiento de la decisión (71).

La Comisión recoge tales supuestos (un Tribunal Penal Internacional, o petición de extradición por delitos graves procedente de un país distinto del de origen del solicitante de asilo) como casos de inadmisión, proponiendo su inserción en la directiva sobre normas mínimas de procedimientos en marcha. Alude en estos dos casos a la suspensión del examen de la solicitud de asilo —o «congelación»— para facilitar el procedimiento criminal, contemplándose —transcurrido el enjuiciamiento criminal y eventual cumplimiento de la pena— el retomar el examen del asilo —o «descongelación»—. No es ilegítimo dicho enfo-

---

(70) ACNUR: *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, diciembre de 1992, párrafos 176 y 177; y su *Exclusion clauses...*, *op. cit.*, núm. 9.

(71) *Lisbon Experts Roundtable Global Consultations on International Protection*, 3-4 May 2001, EC/GC/01/2Track.

que, pero debemos llamar la atención sobre las enormes dificultades prácticas que su ejecución traería consigo, que la Comisión no observa, como los medios para garantizar el camino de retorno, sobre todo si implica a varios países —que pueden no ser miembros de la UE—, por no hablar de las reformas que habría que introducir en el mecanismo de asignación de la responsabilidad comunitario —«Dublín II»— para tener algún tipo de compromiso del Estado donde se presentó la solicitud —que resulta ingenuo plantearse— o sobre el juego de los plazos para su asignación entre Estados miembros.

Sí alude la Comisión a lo que denomina «obstáculos jurídicos» a la extradición o expulsión, pero lo hace en manera poco reconfortante. Cuestiona la Comisión la plena vigencia *pro futuro* del artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 4 de noviembre de 1950, en los siguientes términos: «*tras los acontecimientos del 11 de septiembre, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá en el futuro de nuevo que decidir sobre cuestiones relativas a la interpretación del artículo 3, en particular sobre la cuestión de hasta qué punto pueden oponerse las necesidades de protección del individuo a los intereses de seguridad del Estado*» (72). Dicho artículo («*nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*») es la garantía mínima e inexcusable con que cuenta todo extranjero en nuestro sistema de convivencia. La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha propiciado en no pocas ocasiones evitar la expulsión de extranjeros que aun no siendo merecedores del estatuto de refugiado —por no reunir los estrictos motivos recogidos en sus leyes reguladoras—, sí corrían el riesgo de sufrir inadmisibles represalias en caso de su devolución al país de origen. El propio Tribunal ha dejado claro su virtualidad también para los casos de terrorismo. Así, entre otras, es oportuno recordar las sentencias en los casos «*Tomasi contra Francia*», de 27 de agosto de 1992; «*Chahal contra el Reino Unido*», de 15 de noviembre de 1996; o «*Labita contra Italia*», de 6 de abril de 2000 (73).

Los planteamientos propuestos por la Comisión en el Documento analizado se han ido reflejando después en las iniciativas comunitarias. Así, en primer lugar, se han introducido dos nuevos casos de inadmisión en la propuesta de directiva sobre normas mínimas de procedimiento. Se han incluido

---

(72) Documento citado, pág. 16.

(73) En esta última sentencia, sobre el art. 3 CEDH, establece, en su considerando núm. 119, que: «*consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques, même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants (...)*».

también reformas de alcance en la propuesta de directiva sobre el estatuto de refugiado y de protección internacional. Por un lado, en sus artículos 14 y 17, referidos respectivamente a la exclusión del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, se ha suprimido la previsión que sí aparecía en la versión anterior relativa a los casos en que no se reconociera ninguno de estos estatutos y que no obstaba para el respeto de «*las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Derecho internacional*». En el artículo 19 de la propuesta de directiva, referido a la protección contra la devolución y la expulsión, se ha incluido un segundo apartado en el que los Estados miembros se reservarían la facultad de expulsar a un extranjero cuando hubiera motivos fundados para considerar que es un peligro para la seguridad del país en que se encuentra, o, que por haber sido condenado en firme en un crimen grave, constituye un peligro para la comunidad de ese país. En caso de adoptarse finalmente la directiva en estos términos, plantearía sin duda su adecuación al artículo 3 CEDH, por no hablar de otros instrumentos de Derecho Internacional, como el artículo 3 de la *Convención contra la Tortura* de 1984, o el artículo 7 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, o de la propia *Carta de Derechos Fundamentales de la UE*, en su artículo 19.2. Otros cambios que se discuten actualmente tienen que ver con la posibilidad de expulsar a un rechazado hacia un país que se considere «seguro» aunque el implicado no haya pasado por ahí —que contravendría el Derecho internacional sobre la materia—, o el aumento de las posibilidades de rechazo en frontera.

El efecto *once de septiembre* se ha dejado sentir también en los temas de inmigración económica. Así, sobre el derecho a la reagrupación familiar, la propuesta de directiva de abril de 2000 recogía una cláusula de orden público por la que se permitía a los Estados denegar una solicitud de entrada y de residencia de los miembros de la familia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. En la directiva finalmente adoptada, de 22 de septiembre de 2003, se ha añadido un apartado al artículo 6 para extenderlo —por los mismos motivos— a la retirada del permiso de residencia o a la denegación de su renovación. En ambas situaciones, los Estados miembros tendrán que tener en cuenta en todo caso la gravedad o el tipo de infracción, o el peligro que implique esa persona (74). También se han introducido enmiendas en la directiva sobre el estatuto del residente de larga duración, dis-

---

(74) Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, *sobre el derecho a la reagrupación familiar*, DO L 251, de 3 de octubre de 2003, pág. 12. Sobre la reagrupación familiar, P. SANTOLAYA: *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*, Institut de Dret Public, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

minuyendo la protección, contra la expulsión, o sobre la retirada del permiso de residencia y la obligación de readmisión (75).

Aunque el desarrollo legislativo en el interior de los Estados miembros excede de nuestro propósito en este trabajo, conviene siquiera reseñar en forma sumaria la tendencia que se puede observar. La política comunitaria sobre inmigración y asilo no es en absoluto impermeable a dicho desarrollo, y no sólo porque el criterio de decisión seguirá siendo el de unanimidad mientras no concluya la adopción de «las normas comunes y los principios esenciales» según dispuso el Tratado de Niza, sino porque la concepción comunitaria está siendo en realidad un refuerzo de la ideada a escala nacional. A escala nacional ya se venía practicando de manera generalizada el principio de la «exclusión antes que la inclusión» que después del once de septiembre pasa a suscitarse también a escala comunitaria. De entre todos, llama la atención el caso del Reino Unido, donde se adoptó el 14 de diciembre de 2001 el *Antiterrorism, Crime and Security Act*, un anexo a la ya existente Ley antiterrorista de 2000. Se introducen medidas sobre congelación de fondos, retención de datos, o sobre la ejecución directa de decisiones adoptadas en el marco del tercer pilar de la UE. En materia de inmigración y asilo, se habilita al Secretario de Estado para que emita un certificado sobre los extranjeros que considere «sospechosos de ser terrorista internacional» y que su presencia es un riesgo a la seguridad nacional, con las consecuencias de negarle la entrada o permanencia, la expulsión, o —cuando la anterior no es posible— su detención indefinida —para lo cual, invocando el art. 15 CEDH previsto para situaciones de emergencia, ha derogado el art. 5 de dicho Convenio internacional—. El propio Secretario de Estado puede considerar que no son de aplicación las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre «prohibición de refoulement» (art. 33.2) o sobre exclusión [1.F)]. De esta manera, se descarta un análisis en profundidad de los asuntos o la debida consideración de la proporcionalidad para esas situaciones tal y como se exige por el Derecho internacional (76).

---

(75) 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*, DO L 16, 23 de enero de 2004, págs. 44 y ss., en sus arts. 6, 12, 17 y 22.

(76) Sobre este tema, puede verse: N. BLAKE: «Exclusión...», *op. cit.*, o J. BLACK-BRANCH: «Powers...», *op. cit.*

En el momento de revisar este trabajo hay que dar cuenta de un Dictamen de la Cámara de los Lores, de fecha 16 de diciembre de 2004, que obligará de hecho a repensar la legislación antiterrorista del Reino Unido, y que recupera parte de la racionalidad perdida en materia de salvaguarda de las libertades (2004) UKHL 56.

En Alemania también las medidas contra el terrorismo (en virtud de la Ley de Prevención del terrorismo adoptada en diciembre de 2001, que incluye medidas en materia de seguridad interior, vigilancia e intercambio de información, así como inmigración y asilo) inciden en la leyes de extranjería. Así, se ha incluido una nueva excepción a la prohibición de *refoulement* basada en el artículo 1.F) de la Convención de Ginebra, de tal manera que dicha excepción podrá aplicarse durante el procedimiento de asilo (77).

Podemos decir a modo de conclusión parcial que el once de septiembre aporta la base para considerar el terrorismo desde una sensibilidad compartida. Los atentados de Madrid han reforzado dicha dimensión, como ha podido comprobarse por la solidaridad explícita y la respuesta de «los veinticinco» de acelerar los trabajos emprendidos con el once de septiembre y profundizar en la acción común (78), extremo que sólo puede merecer una valoración positiva. Junto a ello, sin embargo, puede detectarse lo que ya algún autor observaba en los años ochenta sobre la legislación antiterrorista, «la consolidación del derecho de la emergencia, su vocación expansiva, su imparable dinámica de inserción en la legislación ordinaria» (79).

Lo más preocupante a nuestro juicio lo constituye una cierta dejación que podría producirse en la vertiente de los principios y de integración del extranjero que comenzaba a perfilarse con Tampere —y con algún resultado de acierto como la directiva sobre normas mínimas de acogida—. Tampere planteó, como ha dicho el ACNUR, «*un buen punto de partida positivo hacia el logro de... (situar) la protección de los refugiados en su justo lugar en armonía con los objetivos de libertad, seguridad y justicia a los que aspira la Unión Europea*» (80). Allí se suscribió «*una Europa abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra... y otros instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos, y capaz de responder de forma solidaria a necesidades de tipo humanitario...*», así como elaborar «*una política de integración más decidida...*

---

(77) Sobre este particular, «Immigration, asylum and terrorism: a changing dynamic in european law», en E. BROUWER, P. CATZ y E. GUILD (eds.), Center for Migration Law, Nijmegen, 2003.

(78) Esto no ha sido siempre así. Recuérdese la polémica que suscitó la inclusión de un Protocolo sobre el asilo con la reforma del Tratado de Ámsterdam.

(79) D. LÓPEZ GARRIDO: *Política y Derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pág. iii.

(80) ACNUR, DELEGACIÓN EN ESPAÑA: *El asilo a partir de Ámsterdam*, diciembre de 2001, pág. 1.33.

(encaminada) a concederles derechos y obligaciones equiparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia» (81).

Parece que asistimos a una conversión del Estado social en un *Estado de seguridad*. Con el motivo de la guerra contra el terrorismo internacional, toma carta de naturaleza una relación particular entre la seguridad y la protección internacional, a partir de la consideración de la primera como *prioridad absoluta por supeditación formalmente aceptada*.

#### IV. EFICACIA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD DE LA ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE ASILO

La lucha contra el terrorismo se ha convertido por general reconocimiento en la principal amenaza contra la paz y seguridad internacional. Según todos los indicios será así para los próximos años, por lo que el debate sobre la mejor manera de hacerle frente es más oportuno que nunca. Partiendo de la premisa de que un solicitante de asilo o de otro tipo de protección internacional puede teóricamente ser un agente del terrorismo internacional, deben articularse todos los medios para garantizar la *eficacia* del sistema. Por eficacia debe entenderse, así, ayudar a detectar las personas que tienen la intención de atentar contra la seguridad nacional, y, en segundo lugar, impedir a toda costa que un país, en este caso miembro de la UE, se convierta en santuario o refugio de un terrorista.

Cabe plantearse si los actuales medios que ofrece el Derecho internacional y comunitario están en condiciones de cumplir con el citado objetivo. La vieja Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 cuenta con diversos medios de aplicación. Así, en primer lugar, la cláusula de exclusión de su artículo 1.F) en sus tres apartados, en donde se establece la no aplicabilidad de las disposiciones de la Convención cuando existen motivos fundados para considerar que la persona en concreto ha cometido con anterioridad crímenes de especial gravedad, entre los que cabe incluir sin duda los de terrorismo. El artículo 2 de la Convención ginebrina establece también una obligación general respecto de todo refugiado en el país de acogida de acatamiento de leyes, reglamentos y medidas de orden público, en virtud de la cual cabe colegir que todo refugiado implicado en una actividad criminal de gravedad con posterioridad a su llegada deberá hacer frente

---

(81) Conclusiones Consejo Europeo, puntos 4 y 18.

a las obligaciones inherentes a su actuación delictiva. El artículo 32 establece, además, la expulsión del refugiado que se encuentre legalmente en su país por razones de seguridad nacional o de orden público, para lo cual debe no obstante cumplir con los procedimientos legales vigentes, disponiendo adicionalmente de la posibilidad —que se reserva a los Estados— de aplicarles mientras se produce tal hecho las medidas de orden interior que estimen necesarias. Otras vías que recoge la Convención son: el artículo 33.2, que establece una excepción al principio de *non-refoulement* del artículo 33.1, pudiendo devolver al país de origen al refugiado que se considera «por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país». Se trata de una medida concebida como un recurso excepcional para los Estados miembros que no debe confundirse —aunque se haga frecuentemente en la práctica estatal, y también por cierto en la directiva comunitaria sobre protección temporal que parece fusionar ambos conceptos— con el arriba reseñado 1.F) (82), que es una cláusula de exclusión *a priori* de quien no es merecedor del estatuto protector, mientras que el 33.2 alude al refugiado al que no son de aplicación las cláusulas de exclusión, y al que se retira el beneficio de no devolución con posterioridad. Cabe citar por último una posible interpretación de la Convención —no explícitamente recogida pero acorde a su espíritu— en el sentido de cancelar el estatuto de refugiado cuando se llegue a la conclusión de que fue falsa *ab initio*, cuando se descubre que carecía en realidad de justificación en el momento de solicitar asilo, esto es, que las cláusulas de inclusión no hubieran sido de aplicación, o sí las de exclusión, en caso de haber conocido en su exactitud todos los datos necesarios con ocasión del examen. Debe precisarse en todo caso, que dicha interpretación no puede hacerse con respecto a acontecimientos que hubieran acontecido con posterioridad al reconocimiento del estatuto de refugiado.

Desde el punto de vista comunitario, la aproximación al tema debe ser no sólo desde el análisis de los medios que específicamente se contemplan para rechazar jurídicamente al extranjero «indeseable» por su pasado criminal, sino de la propia *estructura* de todo un sistema que impone no pocas trabas al solicitante de asilo en general, pues podremos plantearnos a partir de ello si los canales de asilo son los más *apropiados* desde el punto de vista de quien pretende atentar en territorio europeo.

---

(82) Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, DO L 212, pág. 12, en su art. 28.

La acción comunitaria en materia de asilo se ha articulado, además de sobre el eje de la seguridad —como hemos visto en el tercer epígrafe—, sobre un segundo componente, nunca reconocido como tal, a saber, la disminución del número de solicitantes. Éste ha sido el auténtico *leitmotiv* del nacimiento y posterior desarrollo de una acción específicamente comunitaria sobre el asilo, y sobre la inmigración en un contexto de «inmigración cero». Dicho objetivo ha aparecido siempre *disfrazado* bajo otras formas de explicación más o menos veladas, todas de una aparente irreprochable legitimidad. Entre éstas se puede citar en distintas etapas: la lucha contra el «abuso» de los procedimientos de asilo para impedir a quien sólo tiene una intencionalidad económica pueda aprovecharse del sistema; el «reparto de cargas» entre todos los Estados miembros para aliviar a quienes reciben más solicitantes; el *espectro* de la supuesta invasión que se iba a producir a raíz del desmembramiento de todo el bloque del este, con su incidencia en nuestro modelo social de bienestar; la seguridad en la puesta en funcionamiento del espacio sin fronteras interiores; más recientemente, la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas; por no hablar de la irresponsable ecuación entre extranjería y delincuencia. Una —más sutil— ha sido la reforma de las leyes nacionales por necesidad u obligación de converger con Europa, en donde se oculta un no confesado ánimo de no resultar más atractivo en términos de protección que los vecinos, generando una suerte de *comunitarización de la restricción* por su lógica complementaria estatal-comunitaria (83).

La acción sobre el asilo se traspasa a escala comunitaria para ser de mayor eficacia en este propósito, no para ofrecer un estatuto más amplio y garantista a los solicitantes de asilo, o para acoger a un mayor número de refugiados: la ley de asilo en España nunca fue más generosa que en su Ley de 1984, o en Alemania, Suecia o Países Bajos antes de sus reformas respectivas a principios de los noventa.

Desde mediados de la década de los ochenta se han ido introduciendo progresivamente a escala comunitaria —y estatal—: a) *obstáculos para el acceso al territorio* de los potenciales solicitantes de asilo, en forma de exigencia de visados, sanciones a las compañías transportistas por llevar extranjeros sin toda la documentación requerida, o acuerdos de readmisión con países de tránsito para devolverles a los que hubieran transitado por su territorio de manera irregular; b) *obstáculos para el acceso al examen del fondo de la solicitud*, por medio de su declaración como manifiestamente infunda-

---

(83) Sobre este tema, R. TRUJILLO HERRERA: *La Unión Europea y el derecho de asilo*, ya citado, en sus capítulos II y IV.

da, por su inadmisibilidad por motivos varios —con el principio de una sola solicitud para veinticinco países—, por la generalización del concepto de país seguro (de origen, o tercero), o por medio de limitaciones legales respecto las garantías procesales para impedir la suspensión de actos administrativos (sobre todo decisiones de expulsión) o para plantear un recurso ante una segunda instancia; c) *obstáculos ratione personae*, por medio de una definición restrictiva de refugiado; d) *obstáculos durante la tramitación*, en forma de aplicación de las cláusulas de exclusión de forma indebida, o por medio de la asunción del *asilo interior* como motivo de no reconocimiento; e) proliferación de estatutos «B» de menor protección.

A estos *obstáculos* se estudia agregar otros, como las —por ahora— rechazadas propuestas de establecer unos centros de examen fuera de la UE para poder separar a los aptos de los que no lo pueden ser, o sancionar económicamente de manera automática a los países terceros que no colaboren en las tareas migratorias. Otras medidas en estudio son las que contemplan ampliar el concepto de país seguro a otros aunque no hubiera pasado por allí el solicitante de asilo, etc.

La acción combinada de estas medidas ha resultado eficaz en su citado propósito. Hoy se solicita menos asilo en cualquiera de los Estados miembros (España más de un 30 por 100 menos de 2002 a 2003), se rechaza más (España en el año 2002 rechazó el 95 por 100 del total de las solicitudes), se rechaza también más en los procedimientos preliminares de acceso a un examen en profundidad (en torno al 60 por 100 en el caso de España), se ponen mayores dificultades al recurso —sobre todo a los efectos suspensivos— cuando entre el 30 por 100 y el 60 por 100 de los refugiados sólo consiguen el estatuto después de presentar el recurso, y se reconoce prácticamente el mismo número de casos para el asilo que para otros estatutos menores (84).

A la luz del sistema descrito, son altas las probabilidades de «devolver», «expulsar», «inadmitir», o «excluir», a un extranjero que elige los procedimientos de asilo para ejecutar un plan criminal. El sistema se complementa con cláusulas específicas de orden público, que existen en todas las iniciativas comunitarias, cuyo uso o interpretación queda fuera de la jurisdicción del Tribunal comunitario, y que vienen definidas no a escala comunitaria sino por cada Estado miembro.

Resulta por todo ello poco probable que sean utilizados los cauces del asilo para dicho fin no sólo porque sus planes puedan ser revelados en el cur-

---

(84) Datos extraídos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, y del ACNUR.

so del estudio de su petición, sino —y sobre todo— por las elevadas trabas existentes que hacen más verosímil el uso de vías alternativas. Si dicha probabilidad es pequeña en los procedimientos iniciados en frontera o desde el país de origen, la probabilidad es incluso menor —hasta el punto de poder plantearnos una presunción desfavorable, siempre *iuris tantum*— cuando es el extranjero el que ya en el interior del territorio se acerca a la Oficina de Asilo, o comisaría de policía, para solicitar asilo. No parece tal proceder el más discreto para sus intenciones.

Siendo una *Unión de Derecho*, toda actuación de la UE también sobre este particular es tributaria del principio de legalidad. El margen para lograr un sistema eficaz es amplio, pero sus contornos vienen delimitados por una adecuada concordancia con el Derecho de aplicación al caso, significativamente la CEDH. De esta Convención conviene recordar que su artículo 3 ya citado establece una obligación absoluta, y no admite excepciones —a diferencia de la Convención de Ginebra en sus arts. 33.2 y 1.F)—. Ningún Estado miembro de la UE —todos son signatarios de la CEDH— puede expulsar a un extranjero a un país donde corra grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Pero de dicha Convención conviene significar también que la salvaguardia del derecho al respeto a la vida privada y familiar debe tenerse en cuenta también en estos casos, según ha confirmado la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso «Al-Nashif» (85). Otra obligación dimanante de la CEDH de interés para el caso, es la prohibición de las expulsiones colectivas (86). A esta Convención se suma como marco jurídico de obligada referencia el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes*, y, desde luego, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, parte integrante del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que en su Título II («Libertades») reconoce, entre otros derechos, el de asilo (art. 18) «dentro del respeto de la Convención de Ginebra... y de conformidad con la Constitución», y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición (art. 19) definidos en realidad por mimetismo con la CEDH.

---

(85) STEDH en el caso «Al-Nashif contra Bulgaria», núm. 50963/99, de 20 de junio de 2002.

(86) Sobre este tema puede verse, O. DE SCHUTTER: «La Convention Européenne des Droits de l'Homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme», en VV.AA.: *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux* [E. BRIBOSIA y A. WEYEMBERGH (dirs.)], Bruylant, Nemesis, Bruselas, 2002, págs. 85-152; o N. BLAKE y R. HUSAIN: *Immigration, asylum and human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Atendiendo al estado actual del Derecho comunitario e internacional, podemos decir que resulta plenamente eficaz en el objetivo de impedir jurídicamente que un terrorista internacional encuentre en cualquiera de los Estados miembros de la UE refugio de impunidad respecto de los actos cometidos en un país tercero (87).

Según el segundo sentido que hemos atribuido al objetivo de eficacia —detección—, el sistema tal y como se encuentra articulado tiene una eficacia alta, aunque existe margen para su mejoría. En contra de lo propugnado por la Comisión en su Documento de Trabajo, no creemos que su simple tratamiento como inadmisibilidad o por medio de un procedimiento acelerado o abreviado sea la mejor solución. Creemos que si existe una sospecha de que la persona que ha solicitado asilo político ha cometido un acto contra la seguridad de un país —o existen motivos fundados que lo va a cometer— la solución más eficaz para la propia seguridad es un análisis en profundidad de las circunstancias del peticionario, y un refuerzo de los medios de información y colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad —equipos conjuntos—, acompañado de las debidas garantías, lo que puede propiciar un examen amplio sobre la identidad y antecedentes. Es necesario también un esfuerzo coadyuvante de ayuda específica a los nuevos Estados miembros de la UE, llamados por su situación geográfica a gestionar en primera fila la política comunitaria de inmigración y asilo.

Podemos decir, a modo de conclusión, que toda exclusión del estatuto de refugiado o de otro tipo de protección internacional debe hacerse sobre la base de lo que ha hecho el peticionario, no por quién es. Conviene revertir la tendencia a la actitud prejuiciosa institucionalizada. No debería descartarse automáticamente ninguna solicitud, que debe ser analizada según el Derecho internacional sobre una base individual. La lucha contra el terrorismo internacional, auténtico flagelo de nuestro tiempo, requiere una actuación amplia transnacional, que no toca sino indirecta y escasamente el tema distinto de la protección debida al que huye legítimamente por tener un temor fundado de

---

(87) Reforzado además, con la posición común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo, 2001/930/PESC, DO L 344, de 28 de diciembre de 2001, pág. 90, que en su art. 6 establece: «*se denegará refugio a quienes financien, planifiquen o cometan actos de terrorismo, o presten apoyo a estos actos, o proporcionen refugio*», que incorpora un aspecto ya recogido en la resolución 1373 del Consejo de Seguridad. También el Consejo de Europa se ha pronunciado taxativamente en este sentido: «*when the State has serious grounds to believe that the person who seeks to be granted asylum has participated in terrorist activities, refugee status must be refused to that person*», en *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of European human rights and the fight against terrorism*, 15 de julio de 2002, punto XII.1.

ser perseguido en su país de origen. Las soluciones al problema del terrorismo internacional se encuentran en los conocidos ejes de una amplia y comprometida acción combinada de la comunidad internacional, en materia policial, judicial, actuación sobre los medios —financiación, armas—, cooperación económica a países con especial dificultad, responsabilidad internacional del Estado cómplice según unos criterios consensuados internacionalmente, y, seguramente, un mayor esfuerzo de integración de las amplias comunidades de extranjeros que ya habitan en la Unión Europea.