

N.º Especial - Diciembre 2002

Revista de Documentación

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

**ALCANCE Y CONTENIDO DE LA
PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

MADRID, 8 Y 9 DE ENERO DE 2002



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

Revista de Documentación

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Seminario:

“Alcance y contenido de la protección internacional”

*Organizado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la
Inmigración del Ministerio del Interior
con ocasión de la Presidencia española de la Unión Europea*

Madrid, 8 y 9 de enero de 2002



EDITA: Secretaría General Técnica
Ministerio del Interior

DEPOSITO LEGAL: M-24411-1992

NIPO: 126-02-010-2

ISSN: 1132-7863

IMPRIME: Gráficas Ferlibe, S.L.
Mamerto Lopez, 49 - 28026 MADRID

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
I. Programa	7
II. Intervención del Excmo. Sr. D. Enrique Fernández Miranda en la inauguración del Seminario	13
III. Contribuciones y Debates	
1. Introducción	17
2. Panel I: Base jurídica de la protección internacional	18
3. Panel II: La protección internacional en la práctica jurisdiccional de los Estados miembros de la U.E.	23
4. Panel III: La protección internacional en la práctica de los Estados de la U.E.	26
5. Panel IV: Directivas europeas en materia de Asilo; normas mínimas de procedimiento, para la acogida de los solicitantes de asilo y definición del término de refugiado y protección subsidiaria	29
6. Conclusiones generales	30
7. Lista de asistentes	32

I. PROGRAMA

PRIMER DÍA: 8 DE ENERO

09:00 H. **Recepción de participantes y acreditación**

09:30 H. **Sesión Inaugural**

Director *Gustaaf Borchardt* en representación del Comisario Europeo de Justicia e Interior.

Secretario de Estado-Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Excmo. Sr. D. *Enrique Fernández-Miranda y Lozana*.

10:00 H. Pausa: Café

10:30 H. **Conferencia inaugural: "Evolución del concepto de protección internacional"**

Ivor Jackson, Experto en Derecho Internacional de los Refugiados.

Debate

11:15 H. **Panel 1: "Bases jurídicas de la protección internacional"**

Ponentes:

- *Volker Turk*, Jefe de Servicio Legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ginebra.
- *Carol Batchelor*, Servicio Legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ginebra.
- *Jean-Philippe Lavoyer*, Jefe de la División Jurídica del Comité Internacional de Cruz Roja. Ginebra.
- *M.^a Francisca Ize Charrín*, Jefe de Servicios de Apoyo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- *Pablo Santolaya Machetti*, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

Moderador:

- *Luis Peral Fernández*, Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid.

Debate

13:30 H. Almuerzo

15:15 H. **Panel 2: "La protección internacional en la práctica jurisdiccional de los Estados de la Unión Europea"**

Ponentes:

- *Wolfgang Bartsch*, Juez, VG Braunschweig. Alemania.

- *José Luis Sánchez Díaz*, Magistrado de la Audiencia Nacional. España.
- *Mark Ockelton*, Adjunto al Presidente del Tribunal de Apelación para la Inmigración. Reino Unido.
- *Tomás González Cueto*, Director General de Política Legislativa y Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia. España.

Moderador:

- *Angel Galgo Peco*, Vocal Asesor de la Secretaría Técnica del Consejo General del Poder Judicial.

Debate

16:30 H. Pausa para el café

16:45 H. **Panel 3: "La protección internacional en la práctica de los Estados de la Unión Europea"**

Ponentes:

- *Inge de Meulenaere*, Asesora del Ministerio del Interior. Bélgica.
- *Jean de Croone*, Asesor del Ministerio del Interior. Francia.
- *Carina Van Eck*, Asesora del Ministerio de Justicia. Holanda.

Moderadora:

- *Angeles Siemens*, jurista especializada en Refugiados y Derechos Humanos.

Debate.

18:00 H. **Fin del primer día**

SEGUNDO DÍA: 9 DE ENERO

9:00 H. **Conferencia: "Las prestaciones del Estado social en Europa: sus beneficiarios y sus límites"**

Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

9:30 H. **Conferencia: "Los fundamentos de la armonización de la protección internacional en el contexto del Tratado de Amsterdam"**

Nuno Piçarra, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nova de Lisboa. Portugal.

Debate

10:00 H. Pausa: Café

10:30 H. **Panel 4: "Directivas europeas en materia de asilo: Normas mínimas de procedimientos, normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y definición del término de refugiado y protección subsidiaria"**

Ponentes:

- *Friso Roscam Abbing*, Experto de la Comisión Europea
- *Stefano Vincenzi*, Experto de la Comisión Europea

Moderador:

- *Gloria Bodelón Alonso*, Subdirectora General de Asilo

Debate

12: 15 H. **Resumen de las discusiones**

A cargo de los moderadores de los diferentes paneles

Debate

13:00 H. Almuerzo

15:30 H. **Presentación de las conclusiones**

16:00 H. Pausa: Café

16:30 H. **Acto de clausura**

Director General de Extranjería e Inmigración, Ilmo. Sr. D. *Manuel Pérez Gómez*

17:00 H. Fin del Seminario

II. INAUGURACIÓN

INTERVENCIÓN DEL EXCMO. SR D. ENRIQUE FERNANDEZ-MIRANDA EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO "ALCANCE Y CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL".

Señoras, señores, amigos y colaboradores:

Me cabe la satisfacción de inaugurar el primer seminario de los grupos de trabajo del Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior bajo presidencia española.

La elección del contenido de este seminario no ha sido producto del azar: una de las grandes preocupaciones europeas desde el inicio de los años 90 ha sido el control de la inmigración desde la perspectiva de la ordenación de los flujos migratorios.

Leyendo la prensa, oyendo determinadas declaraciones u opiniones, da la sensación de que existe en nuestro entorno una crisis en el control de la inmigración. Sin embargo, si analizamos el fenómeno con seriedad, descubrimos que lo verdaderamente importante no está en la eficacia del control de los Estados sobre sus fronteras, cada vez más desdibujadas en el sentido decimonónico del concepto, sino en la naturaleza de ese control. Lo esencial, hoy en día está en descubrir cómo se integran las políticas migratorias en el nuevo orden mundial. Nuevo orden que se define por múltiples aspectos como la globalización económica, la multiplicidad de acuerdos internacionales de Derechos Humanos, la extensión al "extranjero" de diversos derechos políticos y sociales antes reservados a los "nacionales" o la proliferación de actores en la escena estatal e internacional.

Para enfrentar este nuevo escenario adecuadamente, separando con claridad las diversas causas de la emigración, la Unión Europea, a través del Tratado de Amsterdam da mandatos legislativos diferentes para el establecimiento de una política de asilo y una política de inmigración económica.

La diferencia más patente en el tratamiento de ambos tipos de flujos migratorios está en que el referente al asilo se encuadra con toda contundencia en las convenciones internacionales de protección de las personas, y muy especialmente en el marco del derecho internacional de refugiados, mientras que el ámbito de la inmigración económica deja algún margen de actuación a la legislación nacional.

Y esto es así porque existe una tradición histórica de utilización del Derecho Internacional para la protección de las personas que huyen de conflictos armados que tienen lugar en su país de origen.

Hoy en día estos problemas han tomado nuevas dimensiones. Como con frecuencia se ha indicado, la "mundialización" es un fenómeno que nos afecta a todos y que no consiste sólo en un proceso económico sino que tiene también dimensiones sociales, políticas, medioambientales, culturales y jurídicas que pueden afectar al pleno goce de todos los derechos humanos.

En nuestra época los valores de la paz y la dignidad del ser humano se han impuesto progresivamente como eje fundamental del orden jurídico internacional; los Estados, las Organizaciones Internacionales y cualquier otro actor de la Sociedad Internacional deben afrontar el fenómeno actual de la globalización en todas sus dimensiones, respetando y haciendo respetar los derechos fundamentales.

Sobre alguno de estos nuevos retos de la protección internacional y muy especialmente sobre la ampliación del campo protegible y de las formas de llevar a cabo esa protección van a reflexionar todos ustedes en este seminario que ahora se inaugura.

Conocer la evolución histórica de la protección internacional, analizar los instrumentos jurídicos que establecen esa protección y la influencia que ejercen sobre ellos los distintos convenios internacionales de derechos humanos, son elementos interesantes para ayudar en esa reflexión.

Recientemente, en Ginebra, hemos reafirmado la validez de la Convención de refugiados para proteger la persecución individual de la que todavía, desgraciadamente, son objeto muchas personas en algunos Estados. Sin embargo, conscientes de que no sólo existen ataques al ejercicio de unos determinados derechos fundamentales, el propio ACNUR ha abierto un debate sobre la necesidad de hacer interpretaciones nuevas, más acordes con los nuevos problemas del concepto de refugiado.

El propio tratado de Amsterdam incluye en su marco de asilo, no sólo la Convención de Ginebra de 1951 sino "otros Convenios Internacionales". No hablo sólo de "refugiados" sino que se refiere además a otros grupos de personas también necesitadas de protección.

Resulta, por tanto, procedente reflexionar sobre el alcance y contenido actual de la Protección Internacional, si se sigue manteniendo fiel exclusivamente al principio clásico de "no devolución", o si como así parece constatarse se ha ampliado, abarcando los derechos sociales y políticos que las Constituciones de todos nuestros Estados reconocen a los ciudadanos, punto en el que conviene destacar y conocer el papel que en nuestros sistemas de derecho desempeñan los Jueces y Tribunales, en su estratégica posición, no sólo de intérpretes del derecho nacional e internacional, sino también de defensa de las personas sin rostro.

La puesta en común de este conjunto de instrumentos jurídicos, así como el conocimiento de los modelos y prácticas nacionales en la aplicación de la protección internacional, nos debe aportar una base para el desarrollo de los trabajos que el Tratado de Amsterdam encomienda a los Estados miembros y a las Instituciones europeas, dentro del respeto a lo establecido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que debe ser el referente que ha de guiar su contenido y alcance.

La Comisión Europea, en cumplimiento de ese mandato ha venido realizando una labor encomiable, presentando al Consejo una serie de propuestas de Directivas sobre protección internacional, alguna de las cuales ya ha sido adoptada. Analizar su adecuación a las bases jurídicas del Tratado y otras Convenciones, así como si da respuesta a las cuestiones que aquí se van a debatir es la finalidad última de este Seminario.

Creo que tienen ante sí dos días intensos para ampliar sus conocimientos, debatir, comparar y reflexionar.

Deseo que su trabajo sea fructífero y estoy seguro que contribuirá de forma importante a avanzar en la consecución de ese espacio común de libertad que estamos construyendo sobre los valores de democracia, solidaridad y justicia que identifican la tradición europea.

III. CONTRIBUCIONES Y DEBATES

1. INTRODUCCIÓN

En la Cumbre de Tampere de octubre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea expresaron el compromiso de establecer un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme para los beneficiarios del asilo, compromiso que constituye uno de los objetivos más ambiciosos en el marco de la construcción de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, según señala el Tratado de la Unión en su Título IV. Mediante su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, de 22 de noviembre de 2000, la Comisión afirmó que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) deberá ser consultado sobre las iniciativas de la Unión Europea en materia de asilo, destacando la inserción de este proceso europeo de armonización en el proceso de Consultas Globales (*Global Consultations*) emprendido por la propia Oficina del ACNUR.

El mandato de Tampere -prosigue la Comisión en el Documento citado- suscita una reflexión sobre las relaciones entre la Unión Europea, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto internacional del refugiado y los organismos que desempeñan funciones de protección internacional, tales como el ACNUR -a través en particular de su Comité ejecutivo- o el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), incluida la eventual adopción de 'posiciones comunes'. De este modo, el proceso de armonización conducente a un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme puede tener consecuencias en la ampliación de la esfera de competencias externas de la Comunidad -COM (2000) 755 final, punto 5.3-.

En relación con estas consideraciones, el Seminario *Alcance y contenido de la protección internacional*, organizado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior con ocasión de la Presidencia española de la Unión Europea, ha reunido a un destacado conjunto de expertos y representantes de organismos internacionales, quienes, junto a los representantes de los Estados miembros y de la Comisión, han mantenido un debate fluido a lo largo de dos jornadas de trabajo. Los expertos de la Dirección General de Justicia e Interior de la Comisión Europea presentaron a los Estados y describieron en el Seminario dos Propuestas de Directivas cuya adopción se propone al Consejo: la propuesta de Directiva del Consejo *"por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional"*, y la propuesta de Directiva del Consejo *"por la que se fijan normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros"*. Las aportaciones y conclusiones del Seminario pueden enlazarse como sigue:

1^{ER} DIA

Conferencia Inaugural por Ivor C. Jackson, Experto en Derecho Internacional de los Refugiados - Tema: "Evolucion del concepto de proteccion internacional"

El ponente diferencia entre la protección internacional y la protección nacional, confiriendo a la primera un carácter dinámico que se deriva de la propia definición de refugiado recogida en el Estatuto del ACNUR.

Puede concebirse la protección internacional a los refugiados como un derecho al beneficio internacional de protección, en virtud de lo recogido tanto en la CG51 como en el Protocolo de 1967, así como en el Estatuto del ACNUR.

El ponente señala que en la definición individualizada de refugiado que recoge la CG51 existen criterios como el de "persecución" que han sido interpretados de manera amplia en sus 50 años de aplicación.

Esta definición ha quedado complementada y solapada por otros instrumentos como la Declaración de la OUA o la Declaración de Cartagena, y si bien su carácter se limita a determinados ámbitos geográficos, debe entenderse como complementaria a la recogida en la CG51. La existencia de estas definiciones no implica que la originaria sea restrictiva.

No obstante, existen colectivos que no se ajustan a la definición que la CG51 hace de refugiados, lo que ha determinado la progresiva configuración de un estatus subsidiario. Este, en cualquier caso, debe configurarse salvaguardando una serie de garantías entre las que se señalan:

- El concepto de protección subsidiaria debe derivarse de la aplicación plena del concepto de refugiado recogido en la CG51.
- La aplicación de la noción de refugiado debe basarse en un concepto amplio y no en una enumeración exhaustiva de los actos de persecución.
- Flexibilidad en la asignación de la carga de la prueba sobre el solicitante.
- En el caso de aplicar la protección subsidiaria, su duración no puede ni debe ser limitada a priori.

2. PANEL I - *Base jurídica de la protección internacional*

El número de intervenciones en este Panel, moderado por D. Luis Peral, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, así como la variedad de los temas de fondo discutidos, han merecido una agrupación de las aportaciones y los debates en cuatro grandes apartados:

1. *Formas de la protección internacional*

La función de protección internacional reviste múltiples formas, dependiendo en particular del sujeto de Derecho Internacional que emprende la acción en favor de la persona o población que corre peligro. Así, las definiciones de protección internacional reflejan la

perspectiva desde la cual se contempla a los beneficiarios y se emprende la concreta acción de protección. El objetivo es, sin embargo, común: restablecer, salvaguardar, o promover el restablecimiento o la salvaguardia de los derechos humanos, al menos de los derechos humanos básicos, cuando se produce una privación o una apreciable disminución en su disfrute. La protección internacional de los refugiados sigue siendo hoy el paradigma de la protección internacional, toda vez que supone legitimar el cruce de una frontera internacional como último recurso para lograr el respeto de los derechos humanos.

Según el representante de ACNUR en el Seminario, Volker Türk, el Estatuto del ACNUR, pese a que no define en términos legales el concepto de protección internacional, establece en su artículo 8 un conjunto de actividades a través de las cuales el ACNUR proporciona protección internacional a los refugiados y a quienes considera merecen ser refugiados. En esta perspectiva, la protección internacional esencialmente emana de la actuación práctica y de la organización del ACNUR, y adquiere un gran dinamismo. Esta forma de asunción de responsabilidad ante la ausencia de protección estatal, inicialmente cifrada en el ofrecimiento vicario de protección diplomática y consular, ha evolucionado así hasta incluir una amplia garantía de protección de derechos humanos vinculada en general, sobre todo en caso de éxodos masivos, a una efectiva e intensa cooperación internacional.

Desde la perspectiva del CICR, representado en el Seminario por Jean-Philippe Lavoyer, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es, según una definición abreviada, el conjunto de normas para la protección de las víctimas de los conflictos armados. En un sentido más preciso, el DIH incluye las normas para la protección de personas que se encuentran en manos del enemigo (prisioneros de guerra, combatientes heridos y enfermos, población civil), así como las normas que gobiernan -es decir, que limitan- los medios y métodos de combate en el seno del conflicto (principio de distinción entre objetivos militares y población civil, principio de proporcionalidad, precauciones antes y durante el ataque). El CICR es "promotor" y "guardián" del DIH, y en particular desempeña la supervisión de su cumplimiento sobre el terreno de un modo en general discreto y confidencial, aunque puede realizar denuncias públicas en caso de que la confidencialidad no tenga los resultados esperados.

Las concepciones expuestas se inscriben, bien en la acción institucional internacional, bien en la garantía de cumplimiento de estándares normativos internacionales. Pero, en sentidos coadyuvantes, la protección internacional reviste también formas que tienen un carácter más concreto. En particular respecto de los apátridas, tal y como señala Carol Batchelor, representante del ACNUR, las Convenciones de Naciones Unidas de 1954, relativa al estatuto de apátrida, y de 1961, sobre la reducción de la apatridia, constituyen formas de prevención y de soluciones duraderas respecto de un colectivo con frecuencia desprovisto de identidad, y por ende de la posibilidad de ejercer ninguno de los derechos que son inherentes a la dignidad humana. La ratificación de estos instrumentos por los Estados constituye en ocasiones una solución a los problemas, y en todo caso constituye el punto de partida imprescindible para la protección internacional de los apátridas.

Otras formas de protección internacional se basan en la actuación de los instrumentos de control creados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de los comités encargados de supervisar la interpretación y la aplicación de los grandes pactos y convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas, tal y como explicó

en el Seminario María Francisca Ize-Charrin, representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). El ACNUDH desarrolla, desde su creación en 1993, una labor de coordinación de ese conjunto complejo y heterogéneo de mecanismos, a los que se añade la asistencia técnica en materia de derechos humanos desarrollada por diferentes departamentos y programas de la ONU. Los resultados más perfectos de esta protección internacional, las resoluciones de los comités con capacidad y competencia para recibir denuncias, requieren el agotamiento de los recursos internos del Estado y tienen de momento un marcado cariz individual, aunque pueden y deben tener repercusiones más amplias por la vía interpretativa.

En esta línea de protección casuística, la solución más garantista se cifra en la plena protección jurisdiccional de los derechos y libertades del individuo denunciante frente al Estado violador, que se realiza mediante sentencias internacionales obligatorias. Por lo que respecta a la protección frente a la expulsión, que guarda relación estrecha con la forma paradigmática de la protección internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha realizado, según el Profesor Pablo Santolaya, una suerte de introducción indirecta del principio de "*non refoulement*" en el Convenio europeo de derechos humanos, favoreciendo una comprensión amplia del carácter 'personal' o 'individual' que ha de probarse respecto de la persecución para deslegitimar la devolución al Estado en que peligran los derechos humanos de la persona en cuestión. Hasta el momento, la jurisprudencia se ha pronunciado respecto de expulsiones o extradiciones que pueden suponer una violación de los artículos 3 (prohibición de torturas y tratos inhumanos), 5.4 (condiciones de libertad personal), 8 (derecho a la vida privada y familiar) y 13 (recurso efectivo). Sin embargo, la 'autocensura' del Tribunal deja, según el Profesor, un excesivo margen de apreciación discrecional al Estado respecto de las circunstancias de cada caso.

2. Soluciones orientadas a la protección territorial en la Unión

La actual configuración de la comunidad internacional hace que las diferentes formas de protección internacional de los derechos humanos de las personas y de las poblaciones en peligro se orienten hacia el logro de la garantía de protección estable de los derechos por el Estado en que residen las víctimas o por un Estado tercero. La Unión Europea, organización intergubernamental de integración en cuyo seno se ejercen de modo creciente competencias soberanas, se dispone a iniciar -ha iniciado ya en el ámbito de la protección temporal de grandes grupos de refugiados- la armonización de definiciones y estatutos, procedimientos y beneficios sociales de las personas que merecen protección. El marco de referencia de ese proceso de armonización, conducente al establecimiento de un procedimiento único para la concesión del asilo y un estatuto único para los beneficiarios de asilo, no puede ser otro que los instrumentos de derechos humanos existentes, teniendo especialmente en cuenta el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

A lo largo de las sesiones de debate, muchos participantes han insistido en que la aparición de formas complementarias o subsidiarias de protección en el Derecho comunitario no debe en ningún caso menoscabar las actuales posibilidades de obtener asilo en virtud de la Convención de 1951. La armonización legislativa supone la progresiva desaparición de interpretaciones distintas dadas por Estados distintos, y en esa medida puede truncar expectativas de obtener asilo. En este sentido, parece necesario reno-

var de modo expreso el compromiso de mantener y seguir expandiendo el 'acervo interpretativo' de la Convención de 1951.

3. Definiciones de personas protegidas y estatutos comunitarios

Toda vez que, por un lado, los estatutos previstos en las normas comunitarias cuya adopción se propone por la Comisión superan los derechos previstos en los estatutos incluidos en los instrumentos internacionales, y que, por otro lado, la voluntad política necesaria para la aprobación de las correspondientes normas comunitarias depende en gran medida de quiénes sean sus futuros beneficiarios, la discusión sobre la armonización debe inicialmente centrarse en la definición de las categorías de beneficiarios de protección internacional en el territorio de la Unión. Estas categorías, y ello no puede olvidarse en el momento de abordar su redacción, serán aplicadas y al efecto interpretadas por los Estados miembros, y serán finalmente objeto de interpretación auténtica por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Tampoco puede desconocerse el efecto indirecto que sobre su interpretación pueda tener el Convenio europeo de derechos humanos, en particular a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La necesidad de vincular la interpretación de las futuras categorías de personas protegidas a los criterios más avanzados emanados del Derecho Internacional, hace conveniente realizar alguna mención en las normas comunitarias a la labor *cuasijurisprudencial* de los comités que velan por la interpretación de los más importantes convenios de derechos humanos adoptados en el marco de las Naciones Unidas. En particular, los comités que han realizado mayores desarrollos en la interpretación de los respectivos instrumentos son el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, y el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. A este respecto, las resoluciones que resuelven casos concretos son muy útiles, pero debe prestarse especial atención a las "observaciones generales" realizadas por los comités sobre el alcance de los derechos reconocidos en los respectivos instrumentos.

Por otro lado, tal y como señaló el representante de Alemania, la mención realizada en el Tratado de la Comunidad Europea a la Convención de 1951 sobre el estatuto del refugiado, exige considerar que el principal texto internacional sobre los refugiados forma parte integrante del Derecho comunitario primario. Esta constitucionalización de la Convención de 1951 otorga al Tribunal de Justicia competencia jurisdiccional para realizar una interpretación uniforme de su contenido en los Estados miembros.

Según algunos participantes en el debate, las categorías de protección subsidiaria podrían no ser necesarias en caso de que se favoreciese una interpretación suficientemente amplia de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951. En este sentido, Ivor Jackson adujo que, en la práctica, la mayor parte de las violaciones de derechos humanos y otras situaciones, enumeradas en las normas comunitarias sobre formas complementarias de protección cuya adopción se propone, aparecen en un contexto político que desde luego permitiría extender los beneficios de la Convención de Ginebra. En todo caso, la protección subsidiaria o complementaria sólo debiera resultar aplicable una vez que se hayan agotado las posibilidades de aplicar la definición de refugiado, y su concesión no debería vincularse a una enumeración de causas que sea exhaustiva o "cerrada".

4. Competencias externas de la Unión

Finalmente, estas nuevas competencias de la Comunidad Europea han de tener su paralelismo en el ámbito externo. Es indiscutible que la Unión puede contribuir decisivamente a la protección del derecho de asilo en el mundo. La coherencia es, ciertamente, una obligación recogida en el marco de los tratados comunitarios. En este sentido, debe tenerse en cuenta la relación dinámica existente entre la ausencia de protección de las personas y las poblaciones en el Estado en que residen y la potencialidad de los desplazamientos de población que repercuten en la seguridad regional e internacional. Los esfuerzos para lograr el escrupuloso respeto de los derechos humanos y del Derecho Humanitario, la persecución y castigo de los criminales de guerra y contra la paz y la humanidad; así como la reducción de la apatridia y la protección de los apátridas, son el único modo legítimo de mantener la paz y la seguridad internacionales en el ordenamiento vigente. La Unión Europea no puede eludir ese compromiso. El respeto universal de los derechos humanos -civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales- es al fin y al cabo un compromiso con la paz, el desarrollo y la seguridad internacional.

Tal y como indicó Volker Türk, la responsabilidad primordial de salvaguardar los derechos de los refugiados recae sobre los Estados. Pero, especialmente en situaciones de flujos masivos de refugiados, la capacidad de la comunidad internacional para asistir y apoyar a los Estados afectados, también a través del ACNUR, se ha convertido en un elemento esencial de la protección de los refugiados. Los Estados en desarrollo carecen con frecuencia de recursos suficientes, en particular para mantener la ley y el orden en los campos de refugiados y en los asentamientos. La actuación de las organizaciones humanitarias, tal y como indicó Jean-Philippe Lavoyer, alcanza aquí su límite, sobre todo cuando se trata de desarmar a facciones beligerantes que aparecen mezcladas con los refugiados. En este sentido, la asistencia exterior es el modo de garantizar tanto la no devolución y el disfrute de los derechos básicos por los refugiados, como la separación de los elementos armados que preserva el carácter civil de los campos de refugiados.

Por su parte, el representante del CICR, aclaró que el Derecho Internacional Humanitario resulta también de aplicación en favor de refugiados y desplazados. En primer término, los refugiados y las personas internamente desplazadas gozan de la protección conferida en general a la población civil, siendo en particular de aplicación la IV Convención de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977. Además, existen normas específicamente diseñadas para los refugiados, y que en particular incluyen referencias al principio de *non refoulement* (art. 45 IV Convención), a la especial protección de los refugiados nacionales de la Potencia Ocupante en territorio ocupado (art. 70 IV Convención), a los refugiados y apátridas protegidos por instrumentos internacionales antes del comienzo de las hostilidades (art. 73 Protocolo I), y a la prohibición de provocar desplazamientos forzosos (art. 49 IV Convención y art. 17 Protocolo II).

El razonamiento de Carol Batchelor respecto de los apátridas puede generalizarse en el marco de las consideraciones previas. Para la representante del ACNUR, si se abordan las causas subyacentes a la apatridia de modo que se logre su reducción, se habrá logrado al mismo tiempo reducir una de las causas subyacentes al desplazamiento humano y a los flujos de refugiados. Así, cuanto más se refuercen las garantías de obtener la ciudadanía en un Estado determinado y la correspondiente protección nacional en ese mismo Estado, menor será la necesidad de procurar protección internacional para cubrir las lagunas.

3. PANEL II - *La protección internacional en la práctica jurisdiccional de los Estados miembros de la Unión Europea*

Las resoluciones judiciales, bien se trate de recursos interpuestos frente a denegaciones de asilo, bien resuelvan la no extradición del recurrente, pueden plantear al Ejecutivo la obligación de otorgar algún tipo de protección o estatuto para legalizar la situación de determinados extranjeros en cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea. El Panel que se dedica a este tema, moderado por Angel Galgo Peco, Vocal asesor de la Secretaría Técnica del Consejo General del Poder Judicial, trata de poner de manifiesto la casuística existente y determinar, en un momento posterior, si los problemas prácticos que pudieran derivarse para los Estados miembros se contemplan -o debieran contemplarse- en la propuesta de Directiva sobre Protección Subsidiaria. Los Ponentes, Wolfgang Bartsch, Juez, VG Braunschweig. Alemania, José Luis Sánchez Díaz, Magistrado de la Audiencia Nacional. España, Mark Ockelton, Adjunto al Presidente del Tribunal de Apelación para la Inmigración. Reino Unido y Tomás González Cueto, Director General de Política Legislativa y Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia (España) expusieron la problemática señalada desde la diferente perspectiva de sus legislaciones internas.

En Alemania, la deportación a un Estado en el que hay una orden de búsqueda es competencia exclusiva de los tribunales. En todos los demás casos es el interesado quien debe plantear recurso judicial. El derecho internacional no reconoce el derecho a la deportación salvo cuando exista un tratado firmado entre dos o más Estados.

En caso de que haya dos tratados entre las mismas partes contratantes, sólo se puede aplicar si hay coincidencia entre ellos. Tal como señala el artículo 53 del Convenio de Viena, un tratado no está en vigor si entra en colisión con otro tratado. En la cooperación en materia penal, una extradición depende siempre de este criterio. Por otra parte, hay que tener en cuenta que un convenio internacional tiene mayor jerarquía que la ley interna.

En materia de asilo político, las decisiones administrativas no son vinculantes para los tribunales. El tribunal debe averiguar por su cuenta la situación del país que solicita la extradición y no puede extraditar si es un país en el cual hay peligro de que se ejerza una persecución o se cometan violaciones a los derechos humanos. Por otra parte no es posible extraditar a países en los cuales está instaurada la pena de muerte, salvo que dicho país se obligue a no aplicarla en el caso en cuestión. La participación de los tribunales garantiza que el principio de *non refoulement* sea aplicado.

En todo caso, hay que propugnar por que se regule no sólo la extradición hacia el exterior de Europa sino dentro del ámbito europeo, con el fin de que se garanticen los mismos derechos.

El magistrado Ockleton afirmó que, en el Reino Unido, existe un órgano judicial que goza de una gran independencia. Esto no es sólo una opinión de los jueces, sino que el propio Ministro del Interior ha manifestado que los jueces tienen un poder excesivo que debería ser limitado.

Hay que señalar que pese a que en el Reino Unido no hay una Constitución, lo cierto es que existe una tradición jurisprudencial de más de 400 años, aunque es cierto que no se trata de un texto escrito. Las decisiones tomadas en materia de inmigración pueden ser objeto de recurso ante los tribunales. Por su parte, las decisiones adoptadas por

los jueces proporcionan una valiosa información al Gobierno en sus actuaciones para casos y decisiones futuras.

Como consecuencia de las sentencias judiciales se produce un desarrollo interpretativo de la ley. El juez debe aplicar la Ley sin depender de los deseos del Ejecutivo. Sin embargo, no hay que olvidar que la independencia tiene dos caras: si bien es cierto que el juez es independiente, el Ejecutivo también lo es en su campo propio de actuación. Al respecto, en el Reino Unido se trata de buscar un equilibrio entre el interés nacional en materia inmigratoria y los límites que señalan las leyes y el ordenamiento jurídico.

Según José Luis Sánchez Díaz, Magistrado de la Audiencia Nacional, en España rige el principio de la presunción de legitimidad de las actuaciones administrativas en el buen entender de que las mismas van dirigidas a la satisfacción del interés general. Este principio a veces se ve sometido al siguiente cuestionamiento: ¿Es el mismo compatible con la Constitución que establece la tutela judicial de todos los ciudadanos?

El fundamento en que se basan las medidas cautelares es la búsqueda de un equilibrio entre las actuaciones de la Administración y los derechos individuales. Retrasar una decisión a través de varias apelaciones es negativo para el solicitante de asilo. Sería muy conveniente la existencia de un órgano único que se ocupe de los asuntos de asilo. Con ello se estaría haciendo realidad el principio de la tutela efectiva.

Hay dos tipos de medidas cautelares, una que podríamos llamar "cautelarísimas", urgentes o muy provisionales, y otra que sería la suspensión de la decisión.

El problema de la prueba en el caso de los solicitantes de asilo es complejo. El solicitante suele carecer de los medios de aportar los elementos de prueba. Los tribunales señalan que pueden aportarse las llamadas "pruebas indiciarias" siempre que puedan establecerse indicios suficientes. Al respecto, el Tribunal Supremo de España ha establecido que si se proviene de un país conflictivo se puede prescindir de las pruebas, y esto puede ser extensivo a situaciones en que sea menester tener en cuenta las razones humanitarias.

Finalmente, Tomás González Cueto, Director General de Política Legislativa y Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia (España), refiriéndose a la extradición señaló que si los tribunales no permiten la extradición, el Gobierno no puede llevarla a cabo. Si los tribunales la permiten puede el Gobierno no aplicarla porque se trata de una materia que en España no es un mero asunto judicial sino internacional y de política interna.

Respecto a la noción de delito político, el ponente afirmó que la Constitución Española prohíbe ser condenado por tal motivo, aunque se excluyen los actos terroristas. Señaló asimismo el peligro de la ambigüedad normativa. La extradición se puede llevar a cabo en función de la confianza en el respeto a los derechos humanos por el Estado requirente. Si se tiene dicha confianza es factible llevarla a cabo, de lo contrario se recomienda no resolver a favor. Por otra parte, se debe considerar que la pena máxima en España es de 30 años de cárcel y si el Estado que solicita la extradición excede de la misma no es posible llevarla a cabo.

El refugiado no puede ser extraditado al país del que ha salido huyendo por motivos de persecución. Tampoco puede serlo si se intuye que quien lo requiere, aunque alegue otros motivos, lo que desea es hacerle cumplir condena por motivos de raza o de otro tipo, en los que subyace un elemento político.

En todo caso el ponente recalcó que su opinión, quien comete un delito debe ser objeto de una pena por ello, no debe quedar impune, y en este caso nuestro ordenamiento permite que pueda ser juzgado en España.

En cuanto al futuro de la extradición la idea es que en la actualidad se tiende hacia una simplificación procedimental, ya que ello favorece su aplicación. Si los sistemas jurídico- penales son más homogéneos, como ocurre en el ámbito de la Unión Europea, se facilitan los procedimientos de extradición; y sucede al contrario en el caso de Estados donde la cultura jurídica ofrece otras características.

Conclusiones

- 1.- Los ponentes de Alemania, Reino Unido y España expusieron respectivamente la práctica de sus ordenamientos jurídicos en materia de extradiciones y expulsiones con especial énfasis en los casos que afectan a los solicitantes de asilo.
- 2.- Los ponentes señalaron con respecto al principio de *non refoulement* que, pese a los matices divergentes en cuanto a la administración judicial todos los ordenamientos reconocen dicho principio y lo aplican de manera rigurosa.
- 3.- En el caso de peticiones de extradición se suele aplicar el principio general del Derecho de *in dubio pro reo*. En todo caso en la práctica jurisdiccional de los Estados de los ponentes (Alemania, Reino Unido y España) inclusive cuando hay una petición expresa de extradición, la misma no se ejecuta si no hay plena seguridad de que en el Estado existe una situación de pleno respeto a los Derechos Humanos del solicitante.
- 4.- En algunos de los Estados no se produce nunca una extradición -inclusive en casos de presuntos actos penales- si en el Estado requirente existe la posibilidad de que se pueda aplicar al extraditado la pena de muerte, salvo que dicho Estado se comprometa a no aplicar dicha pena al extraditado.
- 5.- Se subrayó que el juez debe aplicar la Ley sin estar dependiendo de los deseos del Ejecutivo, pero que esto implica que la independencia tiene dos caras: El juez es independiente, pero el Ejecutivo también lo es, y ambos deben respetar su esfera propia de actuación. Esto es de aplicación en casos como la extradición, ya que si los tribunales no permiten la extradición, el Ejecutivo no puede llevarla a cabo, pero en algunos Estados (caso de España) , aunque los tribunales permitan la extradición, el Gobierno puede no aplicarla ya que no se trata de un mero asunto judicial sino con implicaciones internacionales y de política interna.
- 6.- Los ponentes pusieron énfasis en la necesidad de que haya reglas claras y precisas y que se evite a toda costa la ambigüedad y la vaguedad en las normas.
- 7.- En materia de asilo e inmigración es imprescindible tener en consideración la búsqueda de un equilibrio entre el interés nacional y los límites legales existentes.
- 8.- Se expuso la conveniencia, en aquellos lugares donde hay la posibilidad de que diversas instancias jurisdiccionales se ocupen de los recursos de los solicitantes de asilo, de que hubiera un único órgano que se ocupara de los mismos, con el fin de garantizar el principio de la tutela judicial efectiva.

9.- Respecto al problema de la prueba, se precisó que la práctica muestra que los solicitantes de asilo suelen carecer en muchas ocasiones de elementos probatorios. En el caso de España los tribunales señalan que las pruebas pueden ser indiciarias, siempre que existan indicios suficientes. El Tribunal Supremo en una sentencia expone que si un solicitante de asilo procede de un país conflictivo se puede prescindir de los elementos probatorios, y se interpreta que esto puede ser extensivo a las razones humanitarias.

4. PANEL III - *La protección internacional en la práctica de los Estados de la Unión Europea*

Este Panel tenía la finalidad de establecer un marco comparativo de legislación y prácticas en diversos Estados miembros de la Unión Europea. Se trataba de poner de manifiesto la existencia de alternativas jurídicas al Estatuto de los Refugiados según la Convención de 1951 en aquellos casos o situaciones en que los beneficiarios no fuesen refugiados y, sin embargo, merecieran algún otro tipo de protección. Este panel fue moderado por M.^a Angeles Siemmens, experta en Derecho Humanitario y Derecho del Refugiado.

Inge de Meulenaere, representando al Ministerio del Interior de Bélgica, manifestó que el sistema de protección belga en materia de asilo carece de protección subsidiaria. Se fundamenta en una interpretación amplia del concepto de refugiado contenido en CG51.

A nivel procedimental, el sistema se divide en 3 etapas: presentación de la solicitud, tramitación de la misma, y resolución favorable o denegatoria, con posibilidad de recurso en caso negativo.

En caso de suspensión de la orden de abandono del territorio belga (no repatriables por un período de hasta 3 meses), se abre la posibilidad para la regularización a través de la solicitud de una autorización de estancia superior a 3 meses. La regulación de la situación de los no repatriables queda recogida en una Circular de 1980, deja abierta la vía para el acceso a residencia de muchos solicitantes de asilo denegados dada la ambigüedad de la cláusula.

Por su parte, Jean de Croone, del Ministerio del Interior de Francia afirmó que en su país existen 3 niveles de protección:

- El Estatuto de Refugiado según la CG51
- Protección subsidiaria (extranjeros protegidos por el artículo 3 de la Convención de Roma), denominada "asilo territorial" en el ámbito francés
- Protección temporal

El proceso de examen de solicitud de asilo en frontera no entra a analizar los fundamentos. En caso de autorización de entrada, podrá solicitar asilo. Sólo cuatro motivos producen inadmisión a trámite: que la competencia recaiga en otro Estado, la existencia de la cláusula de cesación, que la presencia del solicitante constituya amenazas contra la República y que de la solicitud se deduzca su carácter fraudulento o abusivo.

La solicitud de asilo se cursa en las prefecturas y los posibles recursos se canalizan a través de un organismo de apelación (Comission de recours).

Una vez rellenado el formulario, el solicitante se presenta ante la OFPRA, concediéndosele una autorización de estancia por un mes para recabar documentación a adjuntar a su solicitud.

Concedida la condición de asilado, la persona recibe una tarjeta de residencia renovable.

En caso negativo, se puede presentar apelación con efectos suspensivos.

Conclusiones

Las aportaciones de otros Estados miembros al debate sobre el tema de este panel pusieron de manifiesto la existencia de una variedad de prácticas y normas que las distintas administraciones aplican para resolver el problema de personas no expulsables por razones ajenas al derecho humanitario (ej. ciertos casos en que no se concede una extradición), y aquellas a las que se autoriza a permanecer por razones humanitarias, sin que se percibiera algún tipo de actuación armonizada o coherente de Estado a Estado.

2.º DIA

Conferencia por el Prof. Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid - Tema: "Las prestaciones del Estado Social en Europa y sus límites"

El ponente centró su intervención en los derechos sociales que se recogen en las Constituciones de los Estados miembros, su contenido, su alcance, así como su aplicación en el ámbito del derecho de asilo. Destacó la progresiva comunitarización de este derecho en el Tratado de Amsterdam, que se vió reforzada en la Cumbre de Tampere.

Señaló la conexión de los derechos sociales con los valores de igualdad y solidaridad. Su configuración y estructura es muy heterogénea, a veces como derechos subjetivos, otras como mandatos al legislador o como normas de fines o principios. Estos últimos son normas incompletas, sólo obtienen contenido concreto cuando entran en contacto con otras que los perfeccionan. Además están fuertemente condicionados por la realidad social, como son las limitaciones presupuestarias y de gastos.

Según la Carta Europea de Derechos Sociales, se trata de derechos de todas las personas, pues están ligados a su dignidad, que es idéntica para nacionales y extranjeros.

Cabría distinguir entre tres círculos de derechos:

1. Los comunes a todas personas. Son aquellos que las Constituciones recogen para todos.
2. Los derechos políticos.

3. Los derechos sociales, a los cuales se pueden establecer límites, que en ningún caso podrían violar su contenido esencial. Estos serían de aplicación a los refugiados.

En tanto que derechos subjetivos, no pueden realizarse exclusiones generales, pero derecho a derecho podrían graduarse por las instituciones.

Conferencia por el Prof. Nuno Piçarra, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nova de Lisboa - Tema: "Los fundamentos de la armonización de la protección internacional en el contexto del Tratado de Amsterdam"

La intervención se centró en tres aspectos fundamentales:

- Dificultades de partida para el programa de armonización
- Marco institucional y jurídico
- Balance

1. En lo relativo a las dificultades de partida, el Prof. Piçarra identificó, fundamentalmente dos:

- La primera, el hecho de que hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam todo lo relativo al asilo pertenecía a la exclusiva competencia de los Estados, aunque el Tratado de Maastricht y el Acuerdo de Schengen definieran un marco de cooperación. Esta situación ha quedado constatada en un estudio reciente realizado dentro del marco del programa ODYSSEUS en el que se advierte que la diversificación es tal que entrañará una dificultad añadida para poder encontrar un denominador común.
- La segunda, que durante los últimos diez años todos los Estados miembros, por uno u otro motivo, han desarrollado una muy intensa actividad normativa nacional en este campo, lo que ha generado una resistencia a modificar estos conjuntos normativos. Esta resistencia a sobrepasar el contorno de sus legislaciones nacionales ha ralentizado los trabajos del Consejo, razón por la que la Unión ha lanzado la idea.

2. Por lo que hace al marco institucional y jurídico, el Prof. Piçarra subrayó:

- Que la modificación realizada por el Tratado de Amsterdam concibe las medidas sobre protección internacional como "medidas de acompañamiento" directamente vinculadas a la libre circulación de personas; sin embargo el profesor matiza que en rigor, las políticas de protección internacional no son simples complementos de las políticas de libre circulación de personas, sin embargo la aproximación técnica, funcional y de Seguridad Pública que sigue el Tratado de Amsterdam respecto a las políticas comunitarias de Protección Internacional no deja de tener una significación política.;
- Que el Tratado no atribuye a la Comunidad competencias para regular la protección internacional en su conjunto; sino en campos específicos;
- Que el Tratado no establece una exclusividad en el derecho de iniciativa de la

Comisión;

- Que el Título IV del Tratado es un caso particular de cooperación reforzada que da lugar a múltiples posibilidades de "geometría variable" en la adopción de decisiones.

3. Por último, señaló que el período fijado por el Tratado para la adopción de las decisiones que prevé es de cinco años.

El conferenciante destacó que este marco no puede ser, lógicamente, modificado más que de la forma prevista para la revisión de los tratados comunitarios. Sin embargo, también se refirió al hecho de que se han producido dos tentativas de "mutación informal", el Plan de Acción de Viena y las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, que han pretendido acelerar el proceso y dotarle de una autonomía y un impacto político no previstos por el Tratado.

El Prof. Piçarra manifestó que, pese a aplaudir estos esfuerzos, no puede olvidarse lo previsto por el Tratado, cúspide del sistema normativo comunitario, considerando que debe evitarse que el voluntarismo se traduzca en una "huida hacia delante" que dé lugar a normas imperfectas o marcadas por la provisionalidad. Y concluyó que, dados estos condicionantes, el balance de los tres años desde la entrada en vigor del Tratado está lejos de ser descorazonador, pese a que no sea probablemente el ideal.

Concluyó su intervención diciendo que los progresos necesarios para el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia no pueden distraer a los Estados miembros de la tarea esencial que supone la reforma de la Unión, sus instituciones y procedimientos decisorios de cara a la ampliación, pero igualmente, la inminencia de la misma no debería constituirse en un obstáculo al progreso de dichos espacios.

5. PANEL IV - *Directivas Europeas en materia de asilo: normas mínimas de procedimientos, normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y definición del término refugiado y protección subsidiaria.*

Las propuestas de Directivas fueron presentadas por los Expertos de la Comisión Europea Sres. Friso Roscam Abbing y Stefano Vicenzi. Actuó como Moderadora Da. Gloria Bodelón, Subdirectora de la Oficina de Asilo y Refugio, España.

Los ponentes comenzaron planteando que la armonización en materia de asilo emana del mandato del Tratado de Amsterdam y la Declaración de Tampere. Destacan en primer lugar que los procesos de armonización requieren un gran esfuerzo por parte de los Estados Miembros, suponen un ejercicio de consenso en el que cada Estado Miembro tendrá no sólo que transigir en algunos puntos, sino que tendrá que modificar las legislaciones nacionales.

Stefano Vicenzi explicó la estructura de la Directiva de Condiciones de Acogida y señaló, como los puntos más conflictivos, su ámbito de aplicación, la libertad de circulación, el acceso al mercado laboral y las características mínimas de la ayuda material.

Frisco Roscam explicó también la estructura básica de la Directiva de Definición del término de refugiado y protección subsidiaria. Dejando establecida la protección bajo el mandato de la CG51, explicó en qué casos se aplicaría la protección subsidiaria. La

idea básica de la directiva es que la protección subsidiaria cubra aquellas situaciones merecedoras de protección que no prevé la CG51.

En el turno de debate, respecto a la Propuesta sobre Condiciones de Acogida se subrayó que uno de los puntos más importantes a armonizar es el acceso de los solicitantes de asilo al mercado de trabajo.

En lo concerniente al marco de la Definición de Refugiado y Protección Subsidiaria, la referencia al artículo 3 de la Convención Europea de DD.HH. se consideró como un planteamiento demasiado vago y genérico. También se preguntó si la protección subsidiaria estaría sujeta a los mismos principios y cláusulas de cesación que el estatuto de refugiado de la CG51, o si sería necesario establecer desde el principio que se trata de una protección temporal.

Otro participante planteó que el nivel de riesgo personal necesario para acogerse a la protección subsidiaria -que hace referencia a las violaciones más graves de los derechos humanos contempladas en los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos- es tan elevado, que estos casos, en un escenario real, podrían generalmente subsumirse bajo la definición de refugiado; sin embargo la propuesta de Directiva parecía no resolver casos residuales de protección que son los que realmente preocupan a los Estados puesto que no hay marcos jurídicos internacionales de referencia.

Se expusieron también los problemas que podrían surgir por el incumplimiento de los plazos establecidos por el Tratado de Amsterdam para culminar el proceso de armonización en materia de asilo, y también se cuestionó si la creación de un "Foro de observación" no supondría una duplicación de organismos, ya que el Grupo CIREA cumple en parte este cometido.

6. CONCLUSIONES GENERALES

- I. La definición de refugiado que recoge la Convención de 1951 ha sido complementada por otros instrumentos como la definición de la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de Indias de 1984. Esta definición ha sido interpretada a lo largo de muchos años de manera amplia, de forma que ha podido adaptarse a una multitud de situaciones en que las formas de persecución han variado a lo largo del tiempo. No conviene intentar construir definiciones que pretendan especificar la persecución de manera detallada ni exhaustiva, ya que ello puede conducir a interpretaciones excluyentes en el marco de una realidad cambiante.
- II. La duración de la protección subsidiaria no debería regularse a priori. Ella dependerá de las circunstancias de cada caso atendiendo, en general, a las obligaciones establecidas por los Convenios Internacionales que determinen la concesión de un estatuto favorable y, en especial, apelando al sentido común.

- III. Respecto a los apátridas, se advirtió que hay una relación directa entre la carencia de nacionalidad, la marginalización, el problema de la identidad y la carencia de derechos. En este colectivo, los más perjudicados son las mujeres y los menores considerando los problemas registrales (determinación de fecha y lugar de nacimiento, matrimonios, etc). La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 sobre la reducción de los casos de Apatridia ofrecen un marco jurídico único para evitar estas situaciones de desprotección. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y las mencionadas Convenciones sobre la Apatridia son complementarias. Se propugnó que los casos de apátridas *de Facto* sean tratados en un marco jurídico para evitar estas situaciones y permitir a los afectados recuperar su identidad y adquirir una nacionalidad.
- IV. En cuanto al Derecho Interuacional Humanitario se puso de manifiesto su importancia para refugiados y desplazados en el marco de conflictos armados, tanto internos como internacionales. Lo importante no es elaborar nuevas normas o convenios internacionales en esta materia, sino promover la plena aplicación de la normativa internacional vigente.
- V. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, especialmente a través de su artículo 3, refuerza el principio de *non-refoulement*, ya que ofrece a los afectados la posibilidad de acudir a un tribunal internacional una vez agotadas las instancias del derecho interno.
- VI. Respecto a la actividad jurisdiccional en esta materia, se puso de manifiesto que la práctica judicial en los diversos Estados Miembros también refuerza el respeto al principio de *non-refoulement* y marca las pautas para la interpretación de la legislación por parte de los órganos ejecutivos a quienes compete aplicarla.
- VII. Respecto a la carga de la prueba, los tribunales aceptan las llamadas "pruebas indiciarias" que ponen el énfasis en la situación objetiva en el país de origen de los solicitantes de asilo, aliviando a los mismos de la necesidad de aportar pruebas documentales que, en muchos casos, no llevan consigo ni pueden obtener razonablemente.
- VIII. Se afirmó que la independencia de los poderes Ejecutivo y Judicial es mutua en sus respectivos ámbitos de actuación y se subrayó la necesidad de elaborar normas claras y precisas, ya que a la hora de aplicar o interpretar la ley, la ambigüedad es más nociva que la ausencia de normas.
- IX. Se reconoció el enorme esfuerzo que deben realizar los Estados Miembros de la Unión Europea para llegar a un consenso en lo que respecta a la elaboración de las Directivas necesarias que culminen en la armonización legislativa en materia de asilo, como prescrito en el Tratado de Amsterdam y en la Declaración de Tampere.
- X. Respecto a la Propuesta de Directiva sobre "Condiciones de Acogida" hubo acuerdo en que los puntos más conflictivos eran su ámbito de aplicación, la libertad de circulación, el acceso al mercado laboral y las características mínimas de la ayuda material.

- XI. Sobre la Directiva relativa a la Definición del Concepto de Refugiado y a las Condiciones para otorgar Protección Subsidiaria, los participantes entendieron que la protección subsidiaria debería otorgarse a aquellos individuos o grupos a quienes no pueda aplicarse la CG51.
- XII. Habiendo examinado la gravedad de los hechos que justificarían la concesión de Protección Subsidiaria y su carácter exhaustivo según la Propuesta de Directiva, el problema que se suscita a priori es, sin embargo, si la Protección Subsidiaria estaría sujeta a la cláusula de cesación prevista en el Estatuto del Refugiado de la CG51 o si habría que establecer que se trata de una protección temporal. Al respecto se reiteraron las sugerencias recogidas en la Conclusión II (*supra*) en tanto se reconoció que el texto de la Propuesta requeriría un debate profundo y detallado por parte de los Estados Miembros.

7. LISTA DE ASISTENTES (Orden Alfabético)

- *Alcaraz, Magdalena*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Álvarez, Virginia*. Asociación Comisión Católica Española para las Migraciones (ACCEM). España.
- *Amurrio, Roberto*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Aparicio, José Ramón*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Arenas, Nuria*. Universidad de Huelva. España.
- *Arnáiz, Juan Carlos*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Arroyo, Marta*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). España.
- *Asensio, Flor*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Badillo, Concepción*. Médicos sin Fronteras. España.
- *Báez, Carlos*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Ballesteros, Marta*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Ballestín, Cristina*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Barry, Anane*. Ministerio de Justicia. Irlanda.
- *Bartsch, Wolfgang*. Alemania.
- *Batchelor, Carol*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Suiza.

- *Belgrano, Marcelo*. Colegio de Abogados de Madrid. España.
- *Benavente, Maximiliana*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Beramendi, Milagros*. Médicos sin Fronteras. España.
- *Bergman, Margareta*. Oficina Sueca de Inmigración. Suecia.
- *Bernard, François*. Comisión de Recursos de Refugiados. Francia.
- *Binder, Thomas*. Ministerio del Interior. Alemania
- *Blanes, Eduardo*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Bodelón, Gloria*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Boggio, Carlos*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Borchardt, Gustaaf*. Comisión Europea. Bélgica.
- *Buch, Pierre*. Comisión Permanente de Recursos de Refugiados. Bélgica.
- *Burgos, Eugenio*. REPER. España.
- *Caballero, Bernardo*. Ministerio del Interior. España.
- *Cabo, José Ramón*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Cabrini, Luigi*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Cámara, Ascensión*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Cano, María*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Carpentier, Frank*. Comisaría General de los Refugiados. Bélgica.
- *Casado, Manuel*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Caso, Pilar*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Catarino, Gabriel*. Comisaría Nacional para los Refugiados. Portugal.
- *Cerezo, Alberto*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Cervera, David*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Claro, Irene*. Amnistía Internacional. España.
- *Costello, David*. SCIFA. Irlanda.
- *De Blauw, Kim*. Embajada ante la U.E. USA.
- *De Raro, Encarna*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *De la Rocha, Maruxa*. Cruz Roja. España.

- *De las Casas, Isabel.* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *De Meulnaere, Inge.* Ministerio del Interior. Bélgica.
- *De Santiago, Enrique.* Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). España.
- *Del Pozo, María.* Amnistía Internacional. España.
- *Domínguez, Dolores.* Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Douglas, Phil.* Ministerio del Interior. Reino Unido.
- *Durieux, Jean F.* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Ginebra.
- *Entrena, M.^a Luz.* Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). España.
- *Escrigas, Carmen.* Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Farinha, Monica.* Servicio de Extranjeros y Fronteras. Portugal.
- *Fernández, Antonio Pablo.* Universidad de Huelva. España.
- *Fernández, Julia.* Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM). España.
- *Fernández-Miranda, Enrique.* Ministerio del Interior. España.
- *Ferreiro, Clara.* Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Fox, Carll.* Embajada USA en España. USA
- *Fraile, Pedro.* Ministerio del Interior. España.
- *Franceschelli, Renato.* Ministerio del Interior. Italia.
- *Fulcie, Marie Sol* Ministerio de Asuntos Exteriores. Italia.
- *Fullerton, Mary Ellen.* Universidad de Derecho de Brooklyn. USA.
- *Galatoulas, Dimitros.* Asilo. Grecia.
- *Galgo, Ángel.* Consejo General del Poder Judicial España.
- *García de Vinuesa, Belén.* Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR). España.
- *García Roca, Javier.* Universidad de Valladolid. España.
- *García, Alexandre.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Francia.
- *García, Ignacio.* Universidad Carlos III de Madrid. España.
- *García, Rafael.* Oficina de Asilo y Refugio. España.

- *González Cueto, Tomás*. Ministerio de Justicia. España.
- *González, Pilar*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Guardo, Rafael*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Gutiérrez, Paloma*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Hernández-Hurtado, Luis*. Ministerio del Interior. España.
- *Herrera, Estrella*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Inge de Meulenaere*. Ministerio del Interior. Bélgica.
- *Ize-Charrín, M.^a Francisca*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- *Jackson, Ivor*. Experto en Derecho Internacional. Suiza
- *Jean de Croone*. Ministerio del Interior. Francia.
- *Jespersen, Bent Ove*. Oficina Danesa de Refugiados. Dinamarca.
- *Johansen, Frank*. Dinamarca.
- *Jones, Rob*. Ministerio del Interior. Reino Unido.
- *Joseph, Keaney*. Unidad de Casos. Irlanda.
- *Kolanowski, Stéphane*. Comité Internacional de Cruz Roja. Bélgica.
- *Krappen, Rainer*. Ministerio del Interior. Alemania.
- *Lavoyer, Jean Philippe*. Comité Internacional de Cruz Roja. Suiza
- *Lopes, Adelino*. Tribunal Supremo Administrativo. Portugal.
- *López Picth, Pablo*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *López, Carmen*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Mantero, Gioia*. Ministerio del Interior. Italia.
- *Marcelan, Alba*. Universidad Carlos III de Madrid. España.
- *Matilla, Cristina*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Matos, Pedro*. Servicio de Extranjeros y Fronteras. Portugal.
- *Mclen, Roderick*. REPER. Reino Unido.
- *Méndez, Cristina*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Micheloyannki, María*. REPER. Grecia.

- *Muñoz, María José*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Muñoz, Rocío*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Nuno, Piçarra*. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
- *Ockelton, Marck*. Tribunal de Apelaciones de Inmigración. Reino Unido.
- *Odofin, Clara*. Consejo Europeo de Refugiados y Asilados (ECRE). Reino Unido.
- *Peral, Luis*. Universidad Carlos III de Madrid. España.
- *Perales, Felipe*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Pereira, Julio*. Servicio de Extranjeros y Fronteras. Portugal.
- *Pérez, Julia*. Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM). España.
- *Pérez, Manuel*. Ministerio del Interior. España.
- *Pino, Paloma*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Polo, Rafael K*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Prieto, Julián*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Quintero, Roberto*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Riba de Casterllanau, Cristina*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Rocha, Claudia*. Servicio de Extranjeros y Fronteras. Portugal.
- *Rodríguez Villasante, José Luis*. Cruz Roja. España.
- *Roscam-Abbing, Friso*. Comisión Europea. Bélgica.
- *Ruíz Giménez, Itziar*. Aministía Internacional. España.
- *Ruíz, Pilar*. Ministerio de Asuntos Exteriores. España.
- *Salido, María José*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Salvador, Florentina*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.
- *Sánchez, José Luis*. Audiencia Nacional. España.
- *Santolaya, Pablo*. Universidad Complutense de Madrid. España.
- *Siale, Fina*. Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM). España.
- *Siemens, M.^a Ángeles*. España con ACNUR. España.

- *Silladsen, Nina*. Oficina Danesa de Refugiados. Dinamarca.
- *Sjogren, Lars*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Suecia.
- *Stefano Vincenzi*. Comisión Europea. Bélgica.
- *Törrönen, Jaana*. Dirección de Inmigración. Finlandia.
- *Traspas, Pablo*. Médicos sin Fronteras. España.
- *Türk, Volker*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Suiza.
- *Ubeda, Amaya*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España.
- *Valiente, Mauricio*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). España.
- *Van Eck Carina*. Ministerio de Justicia. Holanda.
- *Van Isacker, Ann*. Recurso. Bélgica.
- *Vidal, Francisca*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Vidal, Inmaculada*. Oficina de Asilo y Refugio. España.
- *Virtanen, Mervi*. Ministerio de Trabajo. Finlandia.
- *Visanen, Pentti*. Ministerio del Interior. Finlandia.
- *Viskun, Sara*. Asilo. Dinamarca.
- *Waisma, Marjo*. Ministerio del Interior. Finlandia.
- *Walsh, Iain*. Ministerio del Interior. Reino Unido.
- *Wasser, Detlef*. Ministerio de Justicia. Alemania.
- *Zabala, Jon*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). España.
- *Zabala, María*. Comité Internacional de Rescate. España.
- *Zamora, Julián*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). España.

N.º Especial - Diciembre 2002

Revista de Documentación

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

**SCOPE AND CONTENTS OF THE
INTERNATIONAL PROTECTION.**

MADRID, 8TH AND 9TH JANUARY 2002



**MINISTERIO
DEL INTERIOR**

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

Revista de Documentación

SPANISH PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNIÓN

Seminar:

“Scope and contents of the international protection”

*Organized by the Government's Delegation for
Aliens and Immigration of the Home Office*

Madrid, 8th and 9th of january, 2002



EDITA: Secretaría General Técnica
Ministerio del Interior

DEPOSITO LEGAL: M-24411-1992

NIPO: 126-02-010-2

ISSN: 1132-7863

IMPRIME: Gráficas Ferlibe, S.L.
Mamerto Lopez, 49 - 28026 MADRID

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
I. Programme	7
II. Speech of H.E. Enrique Fernández Miranda at the opening of the Seminar	13
III. Contributions and Debates	
1. Introduction	17
2. Panel I: legal basis of international protection	18
3. Panel II: international protection in the jurisdictional practice of the Member States of the European Union	22
4. Panel III: international protection in the practice of the States of the European Union	26
5. Panel IV: European Directives in matters of Asylum: Minimum regulations of procedures, for the admittance of applicants of asylum and definition of the term "refugee" and subsidiary protection	29
6. General conclusions	30
7. List of participants	32

I. PROGRAMME

FIRST DAY: 8th JANUARY

09:00 H. **Reception of the participants and credentials**

09:30 H. **Opening session**

Director *Gustaaf Borchardt* on behalf of the European Commissioner of Justice and Law.

Secretary of State for Immigration, Excm. Sr. D. *Enrique Fernández-Miranda y Lozana*.

10:00 H. Coffee - break

10:30 H. **Opening talk: "The evolution of the concept of the international protection"**

Ivor Jackson, expert on Refugees International Law.

Debate

11:15 H. **Panel 1: "Legal basis of international protection"**

Speakers:

- *Volker Turk*, Head of Legal services of UNHCR. Geneva.
- *Carol Batchelor*, Legal services of UNHCR. Geneva.
- *Jean-Philippe Lavoyer*, Head of de Legal Division of the International Red Cross Committee. Geneva.
- *M.^a. Francisca Ize Charrín*, Head of Support Services of United Nations High Commission for Human Rights.
- *Pablo Santolaya Machetti*, Professor of Constitutional Law at the Complutense University in Madrid.

Moderator:

- *Luis Peral Fernández*, Professor of Public International Law at the Carlos III University in Madrid.

Debate

13:30 H. Lunch

15: 15 H. **Panel 2: "International protection in the jurisdictional practice of the States of the European Union"**

Speakers:

- *Wolfgang Bartsch*, Judge, VG Braunschweig. Germany.
- *José Luis Sánchez Díaz*, Audiencia Nacional. Magistrate. Spain.

- *Mark Ockelton*, President Associate of the Court of Appeal for Immigration. U K.
- *Tomás González Cueto*, General Director of Legislative Policy and International Law Cooperation. Spanish Attorney General's Office.

Moderator:

- *Angel Galgo Peco*, Advisor member of the Technical Secretary of the General Council of the Judiciary.

Debate

16:30 H. Coffee - break

16:45 H. **Panel 3: "International protection in the practice of the States of the European Union"**

Speakers:

- *Inge de Meulenaere*, Advisor of the Belgian Home Office.
- *Jean de Croone*, Advisor of the French Home Office.
- *Carina Van Eck*, Advisor of the Dutch Home Office.

Moderator:

- *Angeles Siemens*, Jurist specialized in Refugees and Human Rights.

Debate.

18:00 H. **Closure (first day)**

SECOND DAY: 9th JANUARY

9:00 H. **Conference: "The assistance of the welfare state in Europe: its beneficiaries and its limits"**

Javier García Roca, Professor of Constitutional Law at Valladolid University

9:30 H. **Conference: "The basis of the international protection harmonization in the context of the Amsterdam Treaty"**

Nuno Piçarra, Professor of Law at Nova University, Lisboa. Portugal.

Debate

10:00 H. Coffee - break

10:30 H. **Panel 4: "European guidelines regarding asylum: Minimum Regulations of Proceedings, Minimum Regulations for Admittance of the political asylum applicants and Definition of the term of refugee and subsidiary protection."**

Speakers:

- *Friso Roscam Abbing*, European Commission Expert
- *Stefano Vincenzi*, European Commission Expert

Moderator:

- *Gloria Bodelón Alonso*, General Deputy Director of Asylum Debate

12: 15 H. **Summary of the talks the charge of the moderators of the different panels**
Debate

13:00 H. Lunch

15:30 H. Presentation of conclusions

16:00 H. Coffee - break

16:30 H. **Closing session**
General Director for Immigration, Ilmo. Sr. D. *Manuel Pérez Gómez*

17:00 H. End of the seminar

II. OPENING

OPENING REMARKS BY H.E. ENRIQUE FERNÁNDEZ-MIRANDA AT THE SEMINAR "SCOPE AND CONTENTS OF INTERNATIONAL PROTECTION"

Ladies and gentlemen, friends and collaborators:

It is for me a satisfaction to open the first seminar of the working groups of the European Council of Justice and Interior under the Spanish presidency.

The election of the contents of this seminar has not been product of chance: one of the great European concerns from the beginning of the 90's has been the control of immigration from the perspective of the migratory flows planning.

Reading the press, hearing certain declarations or opinions we get the feeling that in our surroundings exists a crisis in the control of immigration. Nevertheless, if we analyse seriously the phenomenon, we discover that the truly important thing does not fall on the effectiveness of the control of the States on their borders, more and more blurred in the nineteenth-century sense of the concept, but in the nature of that control. The essential thing nowadays is to discover how the migratory policies are integrated in the new world order. Multiple aspects define this new order such as the economic globalisation, the multiplicity of Human Rights international agreements, the extension to "foreigners" of diverse political and social rights formerly reserved to "nationals" or the proliferation of actors in the national and international scene.

To suitably face this new scene, clearly separating the diverse causes of emigration, the European Union through the Treaty of Amsterdam imparts different legislative mandates for the establishment of an asylum policy and an economic immigration policy.

The most obvious difference in the treatment of both types of migratory flows lies in the fact the asylum reference fits fully into the international conventions of protection of people, and most particularly within the framework of the international refugee law, whereas the economic immigration field leaves some margin of action to the national legislation.

This is so because an historical tradition exists of uses of the International Law for the protection of people who flee from armed conflicts that take place in their countries of origin.

Nowadays these problems have assumed new dimensions. As has been frequently indicated, "globalisation" is a phenomenon that affects us all and that does not consist only of an economic process but rather of social, political, environmental, cultural and legal dimensions that can affect the full enjoyment of all human rights.

In our time the values of peace and dignity of human beings have progressively been imposed as the fundamental axis of international legal order; the States, International Organisations and any other actor of the International Community must confront the present phenomenon of globalisation in all its dimensions, respecting and making respect the fundamental rights.

On some of these new challenges of international protection and most particularly on the expansion of the protection field and the forms to carry out that protection you are all going to deliberate during this seminar that I am now opening.

To know the historical evolution of international protection, to analyse the legal instruments that establish that protection and the influence that the different international treaties on human rights exert on them, are interesting elements to help you on that reflection.

Recently, in Geneva, we have reaffirmed the validity of the Convention on refugees to protect the individual persecution, which, unfortunately, many people are subject to in some States. Nevertheless, conscious that not only attacks exist to the exercise of certain fundamental rights, UNCHR itself has opened a debate on the need to make new interpretations, more in tune with the new problems of the refugee concept.

The Amsterdam Treaty itself includes in its asylum frame, not only the Geneva Convention of 1951 but also "other International Treaties." I'm not speaking only of "refugees" but the Treaty also refers to other groups of people in need of protection.

It is, therefore, reasonable to meditate on the scope and current contents of International Protection, to see if it remains faithful exclusively to the classic principle of "no devolution" or if, as it seems verified, it has been enlarged, embracing the social and political rights that the Constitutions of all our States recognise to citizens, a point on which it is convenient to emphasise and to know the role that in our legal systems perform Judges and Courts, in their strategic position, not only as interpreters of the national and international law, but also of the defence of people without a face.

The setting in common of this group of juridical instruments, as well as the knowledge of the national patterns and practices in the application of the international protection, should contribute with the basis for development of the works that the Amsterdam Treaty entrusts to the Member States and European Institutions, within the respect to that established in the European Community Constitution Treaty that should be the guiding reference of its contents and scope.

The European Commission in execution of that mandate has been performing a praiseworthy task, presenting to the Council a series of proposals of Directives on International Protection, some of which have already been adopted. To analyse the adaptation of these proposals to the juridical bases of the Treaty and other Conventions, as well as if they answer the questions that here will be discussed, is the final purpose of this Seminar.

I believe that you have before you two intense days to enlarge your knowledge, to debate, to compare and to meditate.

I wish that your work may be fruitful and I am sure that it will contribute in an important way to advance in the attainment of that common space of freedom that we are building on the values of democracy, solidarity and justice that identify European tradition.

III. CONTRIBUTIONS AND DEBATES

1. INTRODUCTION

At the Tampere Summit of October 1999, the Heads of State and of Government of the European Union expressed the commitment to establish a procedure of common asylum and a uniform statute for the beneficiaries of asylum, a commitment that constitutes one of the most ambitious objectives within the framework of the construction of a Space of Freedom, Security and Justice, as pointed out in Title IV of the European Union Treaty. By means of their Communication to the Council and the European Parliament on a procedure of common asylum and an uniform statute, of November 22, 2000, the Commission affirmed that the High United Nations High Commissioner for Refugees (UNCHR) must be consulted on the initiatives of the European Union as regards asylum, highlighting the insertion of this European process of harmonisation in the process of Global Consultations undertaken by the Office of UNCHR itself.

The Tampere mandate - the Commission continues in the mentioned Document - invites to a reflection on the relationship between the European Union, the Convention of Geneva of 1951 on the refugee's international statute and the organisms that carry out international protection functions, such as UNCHR. - in particular through its executive Committee - or International Red Cross Committee (IRCC), including the eventual adoption of "common positions". Thus, the harmonisation process leading to a common procedure of asylum and a uniform statute can have consequences in the broadening of the sphere of external jurisdictions of the Community -COM (2000) 755 final, point 5.3-.

In connection with these considerations, the Seminar on *Scope and Content of International Protection*, organised by the Government's Delegation for Aliens and Immigration of the Home Office on occasion of the Spanish Presidency of the European Union, has gathered an outstanding group of experts and representatives of international organisations who, together with the representatives of the Member States and of the Commission, have maintained a flowing debate along two working days. The experts of the General Directorate of Justice and Interior of the European Commission presented to the States and described in the Seminar two Proposals of Directives whose adoption is proposed to the Council: the proposal of Council Directive "*by which minimum rules are established on the requirements and the statute which citizens of countries and stateless persons can elect to be refugees or beneficiaries of other types of international protection*", and the proposal of Council Directive "*by which minimum norms are set up for the reception of asylum seekers in the Member States*". The contributions and conclusions of the Seminar may be connected as follows:

1st DAY

Opening Conference by Ivor C. Jackson, International Legal Expert on Refugees.

Subject: "*Evolution of the concept of international protection*"

Opening Conference by Ivor C. Jackson, International Legal Expert on Refugees.
Subject: "Evolution of the concept of international protection"

The speaker states the difference between international protection and national protection, conferring to the first one a dynamic character that is derived from the refugee definition itself gathered in the Statute of UNCHR.

The international protection of refugees may be conceived as a right to the international benefit of protection, by virtue of that covered both in the CG51 and in the Protocol of 1967, as well as in the Statute of UNCHR.

The speaker points out that in the refugee's individualised definition gathered in the CG51, opinions exist as that of "persecution" that have been widely interpreted in its 50 years of application.

This definition has been supplemented overlapped by other instruments as the Declaration of the OAU or the Cartagena Declaration, and although its character is limited to certain geographical environments, they should be understood as complementary to that gathered in the CG51. The existence of these definitions doesn't imply that the original one is restrictive.

Nevertheless, exist groups that are not adjusted to the definition that the CG51 makes of refugees, which has determined the progressive configuration of a subsidiary status. This one, anyway must be shaped safeguarding a series of guarantees among which the following are the outstanding ones:

- The concept of subsidiary protection must be derived from the full application of the concept of refugees covered by the CG51.
- The application of the refugee's notion must be based on a wide concept and not on an exhaustive enumeration of the persecution acts.
- Flexibility on the assignment of the *onus probandi* on the applicant.
- In case of application of subsidiary protection, its duration cannot and should not be limited a priori.

2. PANEL I - *Legal basis of international protection*

The number of interventions on this Panel, being moderator Mr. Luis Peral, professor of International Relations at the Carlos III University of Madrid, as well as the variety of the discussed background topics, has deserved a break down of the contributions and debates into four great sections:

1. *Forms of international protection*

The international protection function has manifold forms, particularly depending on the

subject of International Law that undertakes the action in favour of the person or population at risk. Thus, the definitions of international protection mirror the perspective from which the beneficiaries are contemplated and the concrete protection is undertaken. The objective is nevertheless common: to restore, safeguard, or promote the reestablishment or safeguard of the human rights, at least of the basic human rights, when a deprivation or an appreciable diminution of its enjoyment takes place. The international protection of refugees continues being today the paradigm of international protection, since it implies to legitimise the crossing of an international border as the last resort to achieve the respect of human rights.

According to UNCHR representative in the Seminar, Volker Türk, UNCHR Statute, in spite of the fact that it does not define in legal terms the concept of international protection, establishes in its article 8 a set of activities through which UNCHR provides international protection to the refugees and to those who considers deserve to be sheltered. From this perspective, international protection essentially emanates from UNCHR'S practical action and organisation, and acquires great dynamism. This form of assumption of responsibility in the absence of state protection, initially based on the alternative offer of diplomatic and consular protection, has evolved this way to include an ample guarantee of human rights protection linked in general, mainly in cases of massive exodus, to an effective and intense international cooperation.

From the perspective of the IRCC, represented at the Seminar by Jean-Philippe Lavoyer, according to an abbreviated definition International Humanitarian Law (IHL) is the set of norms for the protection of the victims of armed conflicts. In a more precise sense, IHL includes the norms for the protection of people who are in the enemy's hands (military prisoners, wounded and ill combatants, civil population), as well as the norms that rule - that is to say, that limit the means and methods of battle in the conflict (principle of distinction between military objectives and civil population, principle of proportionality, precautions before and during the attack). The IRCC is 'promoter' and 'guardian' of the IHL, and in particular carries out the supervision of its fulfilment on site in a way in general discreet and confidential, although it can make public denunciations when this confidentiality does not achieve the expected results.

The above concepts fall within either on the international institutional action or in the guarantee of fulfilment of international regulation standards. But, in contributing senses, the international protection also takes forms that have a more specific character. In particular respect to stateless persons, as indicated by Carol Batchelor, UNCHR's representative, the Conventions of the United Nations of 1954, relative to the statute of stateless persons, and of 1961, to the reduction of stateless persons, constitute forms of prevention and lasting solutions respect to a group frequently lacking identity, and thus lacking the possibility of exerting any of the rights that are inherent to human dignity. The ratification of these instruments by the States constitutes sometimes a solution to the problems, and in any case the essential starting point for international protection of the stateless persons.

Other forms of international protection are based on the performance of the control instruments created by the Human Rights Commission of the UN and by the committees in charge to supervise the interpretation and the application of great pacts and conventions of human rights of the United Nations, as explained in the Seminar by Maria

Francisca Ize-Charrin, representative of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR). UNHCHR develops, since its creation in 1993, a coordination work of that complex and heterogeneous set of mechanisms, to which is added the technical assistance on the matter of human rights developed by different departments and programs of the UN. The most perfect results of this international protection, the resolutions of the committees with capacity and jurisdiction to receive denouncements, require the exhaustion of the internal resources of the State and for the time being have a remarkable individual outlook, although they may and must have wider repercussions by the interpretation route.

On this line of special cases protection, the more guaranteed solution lies in the full jurisdictional protection of the rights and freedoms of the denouncing individual against the violating State, which is done by means of mandatory international sentences. Regarding the protection against expulsion, that keeps a close relationship with the paradigmatic form of international protection, the European Court of Human Rights (TEDH) has carried out, according to Professor Pablo Santolaya, a sort of indirect introduction of the principle of non refoulement in the European Agreement of human rights, favouring an ample understanding of the 'personal' or 'individual' character which must be proved respect to the persecution to discredit the return to the State in which the human rights of the person at issue are in danger. Up to the present time, case law has been pronounced respect to expulsions or extraditions that may imply a violation of articles 3 (prohibition of inhuman treatment or torture), 5,4 (personal freedom conditions), 8 (right to private and family life) and 13 (effective appeal). Nevertheless, the self-censure of the Court leaves to the State, according to the professor, an excessive margin of discretionary appreciation respect to the circumstances of each case.

2. Solutions oriented to territorial protection in the Union

The present configuration of the international community causes that the different forms of international protection of human rights of people and populations in danger are oriented towards the achievement of the guarantee of stable protection of their rights by the State in which the victims reside or by a third State. The European Union, being an inter-governmental organisation of integration within which sovereign competence is increasingly exerted, is ready to initiate - it has already initiated in the field of temporary protection of big groups of refugees - the harmonisation of definitions and statutes, procedures and social benefits of the people who deserve protection. The frame of reference of that process of harmonisation, leading to the establishment of a unique procedure for the granting of asylum and a unique statute for asylum beneficiaries, cannot be other than the existing human rights instruments, specially taking into account the Humanitarian International Law and the Refugee International Law.

Throughout the debate sessions, many participants have insisted on the fact that the emergence of complementary or subsidiary forms of protection in the Community Law should not impair in any case the present possibilities of obtaining asylum by virtue of the Convention of 1951. The legislative harmonisation implies the progressive disappearance of different interpretations given by different States and, to that extent, it may cut short expectations of obtaining asylum. In this sense, it seems necessary to expressly renew the commitment to maintain and to continue expanding the "acquis of interpretation" of the Convention of 1951.

3. Definition of protected people and community statutes

Due to the fact that, on one hand, the statutes provided in the community rules, whose adoption is proposed by the Commission, exceed the rights anticipated in the statutes included in international instruments, and that, on the other hand, the necessary political will for the approval of the corresponding community rules depends to a great extent on who are its future beneficiaries, the discussion on the harmonisation must initially be centered on the definition of the categories of beneficiaries of international protection in the territory of the Union. These categories, and this cannot be forgotten at the time of approaching its wording, will be applied and to that effect interpreted by the Member States, and they will finally be object of authentic interpretation by the Court of Justice of the European Communities. Neither can be ignored the indirect effect that the European Agreement of human rights may have on its interpretation, in particular through case law of the European Court of Human Rights.

The need to link the interpretation of future categories of protected persons to the more advanced criteria emanated from International Law, makes advisable to make some mention in the community rules of the quasi case law work of the committees that look after the interpretation of the most important human rights agreements adopted within the framework of the United Nations. In particular, the committees that have carried out greater developments on the interpretation of the respective instruments are the Committee of Human Rights, the Committee against Torture, and the Committee for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. On this regard, the resolutions that solve specific cases are very useful, but special attention must be given to the 'general observations' carried out by the committees on the extent of the rights recognised in the respective instruments.

On the other hand, and as pointed out by the representative of Germany, the mention made in the European Community Treaty to the Convention of 1951 on the refugee statute requires to consider that the main International text on the refugees is an integral part of primary Community law. This constitutionalising of the 1951 Convention grants to the Court of Justice jurisdictional competence to perform a uniform interpretation of its contents in the Member States.

According to some participants in the debate, the categories of subsidiary protection could not be necessary in case that a sufficiently ample interpretation of the definition of refugee contained in the 1951 Convention is favoured. In this sense, Ivor Jackson adduced that, in practice, most of the violations of human rights and other situations, enumerated in the community rules on complementary forms of protection which adoption is intended, appear in a political context that would certainly allow to extend the benefits of the Geneva Convention. In any case, the subsidiary or complementary protection should only be applicable once the possibilities of applying the refugee definition have been exhausted, and its granting would not have to be linked to an enumeration of causes that may be exhaustive or "closed".

4. External competence of the Union.

Finally, this new competence of the European Community has to have its parallelism in the external scope. It is unquestionable that the Union can decisively contribute to the protection of the right of asylum in the world. Consistency is certainly an obligation embraced in the framework of community treaties. In this sense, it should be kept in mind

the existing dynamic relation between the absence of protection of people and populations in the State in which they reside and the potentiality of displacements of populations which have repercussions in the regional and international security. The efforts to obtain the scrupulous respect of human rights and Humanitarian Law, the persecution and punishment of war criminals and those who act against peace and humanity, as well as the reduction of the statelessness and the protection of stateless persons, are the only legitimate way to maintain international peace and security in the ruling system. The European Union cannot elude that commitment. The universal respect of human rights - civil and political, and economic, social and cultural - is after all a commitment with peace, development and international security.

As indicated by Volker Türk, the fundamental responsibility to safeguard the rights of the refugees falls on the States. But, in particular, in situations of massive flows of refugees, the capacity of the international community to attend and support the affected States, also through UNCHR, has become an essential element of the protection of refugees. The developing States frequently lack sufficient resources, in particular to keep law and order in the refugee camps and settlements. The performance of humanitarian organisations, such as was indicated by Jean-Philippe Lavoyer, reaches here its limit, mainly when it is to dismantle belligerent factions that appear mixed with the refugees. In this sense, the external assistance is the way to guarantee both the no-devolution and the enjoyment of basic rights by the refugees, as well as the withdrawal of armed elements to preserve the civil character of the refugee camps.

On the other hand, the IRCC representative clarified that Humanitarian International Law turns out to be of application in favour of refugees and displaced people. In the first place, the refugees and people internally displaced enjoy the protection conferred in general to the civil population, being particularly of application the IV Convention of Geneva of 1949 and the two Additional Protocols of 1977. Also, rules exist specifically designed for refugees, which in particular include references to the non refoulement principle (art. 45 IV of the Convention), to the special protection of national refugees of the Occupying Power in occupied territory (art. 70 IV of the Convention), to the refugees and stateless persons protected by international instruments before the beginning of hostilities (art. 73 protocol 1), and to the prohibition to cause forced displacements (art. 49 IV of the Convention and art. 17 Protocol 11).

The reasoning of Carol Batchelor respect to stateless persons can be generalised within the framework of the previous considerations. For the representative of UNCHR, if the underlying causes of stateless persons are approached so that its reduction is obtained, it will have been possible at the same time to reduce one of the underlying causes of human displacement and flows of refugees. Thus, the more the guarantees are strengthened to obtain the citizenship of a certain State and the corresponding national protection in that same State, the less will be the need to obtain international protection to cover the lagoons...

3. PANEL II - *International protection in the jurisdictional practise of the Member States of the European Union*

The judicial decisions, should they be appeals filed against denials of asylum, or should they solve the non-extradition of the petitioner, they can present to the Executive the obli-

gation of giving protection or statute of some kind in order to legalise the situation of certain foreigners in any of the Member States of the European Union. The Panel dedicated to this subject, moderated by Angel Galgo Peco, Adviser member of the Technical Secretariat of the General Council of the Judiciary, tries to reveal the existent casuistry and to determine, at a later stage, whether the practical problems that may derive from it for the Member States are contemplated- or should be contemplated- in the proposal of the Directive on Subsidiary Protection. The speakers, Wolfgang Bartsch, Judge, VG Braunschweig, Germany, José Luis Sánchez Dfaz, Magistrate of the National Criminal Court, Spain, Mark Ockelton, Assistant to the President of the Court of Appeal for the Immigration, United Kingdom, and Tomás González Cueto, General Director of Legislative Politics and International Juridical Cupertino of the Ministry of Justice, Spain, exposed the above mentioned problems from the different perspective of their internal legislation.

In Germany, the deportation to a State in which there is an arrest warrant is of the exclusive competence of the Courts. In all the other cases is the person concerned who must file an appeal. The international Law does not recognise the right to deportation unless there is a treaty signed between two or more States.

In case there are two treaties between the same contracting parties, it can only be effective if there is coincidence between them. As pointed out by Article 53 of the Vienna Convention, a treaty is not in force if it conflicts with another treaty. In the co-operation regarding criminal matters, an extradition always depends on this approach. On the other hand, it is necessary to keep in mind that an international convention has higher hierarchy than the internal law.

As regards political asylum, the administrative decisions are not binding for the Courts. The Court must find out on its own account the situation of the country that demands the extradition and cannot extradite if it is a country in which there is a risk that a persecution is carried out or that there will be violation of the human rights. On the other hand it is not possible to extradite to countries where death penalty is established, unless that country binds itself to the non application of it in that particular case. The involvement of the Courts guarantees that the principle of *non refoulement* be applied.

In any case, we have to insist in regulating not only the extradition outside the borders of Europe but also within the European territory in order to have the same rights guaranteed.

Magistrate Ockelton affirmed that, in the United Kingdom, there is a judicial body that has great independence. That is not only the Judges view, but also the Home Office itself has stated that Judges have an excessive power that should be limited.

We must point out that even though in the United Kingdom there is no Constitution, it is true that there is a jurisprudential tradition of over 400 years, although it is not written down. The decisions adopted concerning immigration can be the subject of an appeal before the Courts. On their part, the decisions adopted by the Judges provide valuable information to the Government for its actions on future cases and decisions.

As a consequence of the judicial sentences an interpretative development of the Law takes place. The Judge must apply the Law with independence of the wishes of the

Executive. However, we must not forget that independence has two sides: although it is certain that the Judge is independent, the Executive is also independent in its own scope of action. To this respect, the United Kingdom intends to attempt to achieve a balance between the national interest in the matter of immigration and the limits pointed out by the laws and the juridical order.

According to José Luis Sánchez Díaz, Magistrate of the National Criminal Court (Audiencia Nacional), in Spain governs the principle of presumption of legitimacy of the administrative actions in the understanding that they are so on behalf of the general interest. This principle sometimes is submitted to the following question: Is this principle compatible with the Constitution that establishes the judicial tutelage for all citizens?

The ground on which are based the precautionary measures is the search for a balance between the actions of the Administration and the individual rights. To postpone a decision through a series of appeals is negative for the applicant of asylum. It would be of great convenience the existence of a unique body that would deal with asylum matters, making by this possible the principle of effective tutelage.

There are two types of precautionary measures: one that we could call "very precautionary", urgent or very provisional, and another one that would be the postponement of the decision.

The problem of the proof in the case of applicants of asylum is complex. The applicant usually does not have the means to present the elements of proof. The Courts point out that the so called "indiciary proofs" may be presented whenever is possible to establish enough evidence. To this respect, the Spanish Supreme Court has established that if one comes from a country in conflict it is not necessary to present evidence, and this can be extended to situations in which it is necessary to consider humanitarian reasons.

Lastly, Tomás González Cueto, General Director of Legislative Politics and International Juridical Co-operation of the Ministry of Justice (Spain), referring to the extradition, pointed out that if the Courts do not allow the extradition, the Government couldn't carry it out. Even if the Courts allow it, the Government might not carry it out because it is an issue that in Spain is not a mere judicial matter but international and of internal politics.

As for the notion of political offence, the speaker stated that the Spanish Constitution does not allow to be sentenced for this reason, although the terrorist acts are excluded. He also pointed out the danger of ambiguous regulations. The extradition can be executed depending on the trust on the respect to the human rights by the requesting State. If that trust exists, it is possible to carry out the extradition, otherwise it is advisable not to decide in its favour. On the other hand, it should kept in mind that the maximum penalty in Spain is of 30 years of prison and that if the State that demands the extradition exceeds this one, it is not possible to carry it through.

The refugee cannot be extradited to the country he fled from by persecution reasons. Neither can he be extradited if it is guessed that who is requiring him, although alleging other reasons, what he wants is to make him serve a sentence for reasons of race or any other kind, in which a political element underlies.

In any case, the speaker emphasised that in his opinion, the person that commits a

crime should be sentenced for it, should not remain unpunished, and in this case our juridical order allows that he be sentenced in Spain.

As for the future of extradition, the idea is that at the present time, there is a tendency to a simplification of the procedures, in order to favour its application. If the juridical-penal systems are more homogeneous, as it happens within the territory of the European Union, the procedures for extradition are made easier; the opposite takes place in the case of States where the juridical culture has other characteristics.

Conclusions

1. The speakers of Germany, United Kingdom and Spain exposed, respectively, the practise of their juridical regulations in the matter of extradition and expulsions, emphasizing particularly the cases that affect the applicants of asylum.
2. The speakers pointed out regarding the principle of non refoulement that, despite the divergent nuances concerning the judicial administration, all the regulations recognise this principle and apply it in a rigorous way.
3. In the case of requests for extradition, the Law's general principle of *in dubio pro reo* is usually applied. In any case, in the jurisdictional practise of the States of the speakers (Germany, United Kingdom and Spain), even when there is an expressed request for extradition, the same is not executed if there is no total certainty that in the State concerned exists a situation in which the Human Rights of the applicant are fully respected.
4. In some of the States an extradition never takes place even in cases of suspected criminal acts if in the requesting State the possibility exists that death penalty could be applied to the extradited person, unless that State binds itself to not applying said penalty to the extradited person.
5. It was emphasized that the judge should apply the Law with independence of the wishes of the Executive, but this implies that independence has two sides: the judge is independent but so is the Executive, and both should respect their own scope of performance. This applies to cases like extradition because, if the Courts do not allow the extradition, the Executive cannot carry it out, but in some States (i.e. Spain), although the Courts allow the extradition, the Government might not carry it out because it is not a mere judicial matter but with international and internal politics implications.
6. The speakers emphasized the need to have clear and precise regulations and to avoid at all costs the ambiguity and the vagueness in the regulations.
7. As regards asylum and immigration it is indispensable to consider the search for a balance between the national interest and the existent legal limitations.
8. It was expressed the convenience, in those places in which there is a possibility that several jurisdictional authorities take care of the resources of the applicants of asylum, to have a unique body that would take care of the same in order to guarantee the principle of the effective judicial tutelage.
9. As for the problem of proof it was precised that practise shows that the applicants

of asylum lack in many cases probatory elements. In the case of Spain, the Courts point out that the evidences can be indicary whenever there are enough evidences. The Supreme Court states in a sentence that if an applicant of asylum comes from a country in conflict it is possible to overlook the probatory elements, and this is interpreted as extended to humanitarian reasons.

4. PANEL III - *International protection in the practice of the states of the European Union*

This Panel had the purpose of establishing a comparative frame of legislation and practise in different Member States of the European Union. It was a matter of showing the existence of juridical alternatives to the Statute of Refugees according to the 1951 Convention in those cases or situations in which the beneficiaries were not refugees but deserved protection of some other kind. This Panel was moderated by MQ Angeles Siemmens, expert in Humanitarian Law and Refugee Law.

Inge de Meulenaere, representing the Ministry of the Interior of Belgium, stated that the Belgian protection system as regards asylum lacks subsidiary protection. It is based on a wide interpretation of the notion of refugee contained in the CG51.

At procedural level, the system is divided in three stages: presentation of the application, carrying out of the same and favorable or negative resolution, with the possibility of appeal in a negative case.

In case of suspension of the order to leave the Belgian territory (not to be repatriated for a period up to three months), there is a possibility for regularisation through the application of a stay authorisation for over three months. The regulation of the situation of the persons not to be repatriated contained in a Circular of 1980 opens a way of access to residence of many refused applicants of asylum, considering the ambiguity of the clause.

On his part, Jean de Croone, of the Ministry of the Interior of France, stated that in his country there are three levels of protection:

- Statute of refugee according to the CG51
- Subsidiary protection (foreigners protected by article 3 of the Rome Convention), called "territorial asylum" in the French environment.
- Temporary protection

The process of examination of application of asylum at the border does not analyse the bases. In case of authorisation of entry, it will be possible to demand asylum. Only four reasons lead to non-admission of the procedure: that the competence falls into another State, the existence of the clause of suspension, that the presence of the applicant means a threat to the Republic and that from the application might be deduced its fraudulent or abusive character.

The application of asylum is dealt with in the prefectures and the possible resources are channelled through an organism of appeal (Commission de recours).

Once the application form has been filled in, the applicant presents himself at the OFPRA, being granted a stay authorisation for a month in order to collect information to attach to his application.

Once the condition of refugee has been granted, the person receives a renewable residence card. In case of a negative answer, it is possible to file an appeal with suspensive effect.

Conclusions

The contributions of other Member States to the debate on the subject of this Panel showed the existence of a variety of practises and regulations that the different administrations apply to solve the problem of the persons that cannot be subject to expulsion for reasons outside Humanitarian Law (i.e. certain cases on which an extradition is not granted), and those in which there is an authorisation to stay for humanitarian reasons, not having noticed a harmonised or coherent performance of any kind from State to State.

2nd DAY

Conference by Prof. Javier García Roca, Professor of Constitutional Law at the Valladolid University. Subject: *"The Benefits of the Social State in Europe and its limits"*

The speaker centered his intervention in the social rights contained in the Constitutions of the Member States, its contents, its scope, as well as its application in the area of right to asylum. He highlighted the progressive communitarisation of this right in the Amsterdam Treaty that was reinforced in the Tampere Summit.

He pointed out the connection of the social rights with the values of equity and solidarity. Its configuration and structure is very heterogeneous, sometimes as subjective rights, others as mandates to the legislator or as rules of ends or principles. The principles are incomplete rules that only obtain full meaning when they get in touch with other rules that improve them. They are also strongly conditioned by the social reality, as are the budgetary and expenses limitations.

According to the European Chart of Social Rights, these are the rights of all persons, since they are linked to their dignity, which is identical for nationals and foreigners.

One may distinguish between three circles of rights:

1. Those common to all persons. There are those that the Constitutions gather for everybody.
2. The political rights.

3. The social rights, that can be limited but under no condition could these limits violate their essential content. These would of application to the refugees.

Being subjective rights it is not possible to carry out general exclusions, but they could be measured out by the institutions right by right.

Conference by Prof. Nuno Piçarra, of the Law School at the New University of Lisbon. Subject: *"The bases of the harmonisation of the international protection in the context of the Amsterdam Treaty"*.

The intervention was centered in three fundamental aspects:

- Difficulties of the taking off for the harmonisation program
- Institutional and juridical frame
- Balance

1. In that related to the difficulties of the taking off, Prof. Piçarra identified, essentially, two:

- The first one, the fact that until the coming into effect of the Amsterdam Treaty, everything concerning asylum was of the exclusive competence of the States, although the Maastricht Treaty and the Schengen Agreement defined a frame of Cupertino. This situation has been verified in a recent study carried out within the frame of the program ODYSSEUS in which can be noticed that the diversification is such that it would suppose an added difficulty in finding a common denominator.
- The second one, the fact that in the last ten years, all Member States, by one reason or another, have developed a very intense national regulation activity in this field, which has generated a resistance to modify these groups of roles. This resistance to surpass the contour of their national legislation has slowed down the performances of the Council, reason for which the Union has launched the idea of the harmonisation.

2. Concerning the institutional and juridical frame, Prof. Piçarra underlined:

- That the modification carried out by the Amsterdam Treaty considers the measures on international protection as "accompanying measures" directly binded to the free movement of persons; however, Prof. Piçarra explained that, in fact, the international protection politics are not mere complements to the politics of free movement of persons, although the technical, functional and of Public Security approach that follows the Amsterdam Treaty regarding the communitarian politics of International Protection still has a political meaning;
- That the Treaty does not attribute to the Community competence to regulate the international protection as a whole, but in specific fields;

- That the Treaty does not establish that the Commission has the exclusivity of the right of initiative;
 - That the Title IV of the Treaty is a particular case of reinforced co-operation that gives room to several possibilities of "variable geometry" in the adoption of decisions.
3. Lastly, he pointed out that the period established by the Treaty for the adoption of the expected decisions is of five years.

The speaker highlighted that this frame can only be modified, logically, in the way foreseen for the revision of the communitarian treaties. However, he also mentioned the fact that there have been two intents of "informal mutation", the Plan of Action of Vienna and the conclusions of the Tampere European Council, that have tried to accelerate the process and to give it an independence and a political impact not foreseen by the Treaty.

Prof. Piyarra stated that, in spite of applauding these efforts, it cannot be forgotten that foreseen by the Treaty, the peak of the communitarian regulation system, keeping in mind that it should be avoided that the voluntarism translates into a "relentless pursuit of the unattainable" that gives place to regulations that are imperfect or provisional. And he concluded that, given these conditions, the balance of three years from the coming into effect of the Treaty is far from being heartbreaking, although it is probably not the ideal.

He finished his intervention saying that the necessary progress for the gradual establishment of a space of freedom, security and justice cannot distract the Member States from the essential task that means the reform of the Union, its institutions and decisive proceedings in view of the enlargement. Also, the imminence of the above should not be an obstacle to the progress in those spaces.

5. PANEL IV - *European directives in matters of asylum: minimum regulations of procedures, minimum regulations for the admittance of applicants of asylum and definition of the term "refugee" and subsidiary protection*

The proposals of Directives were presented by the Experts of the European Commission, Mr. Friso Roscam Abbing and Mr. Stefano Vicenzi. Miss Gloria Bodelón, Sub-Director of the Office of Asylum and Refuge, Spain, acted as Moderator.

The speakers began by outlining that the harmonisation in the matter of asylum comes from the mandate of the Amsterdam Treaty and the Tampere Declaration. They highlight, in the first place, that the processes of harmonisation require a big effort on the part of all the Member States since they entail an exercise of consent in which each Member State would have not only to compromise on some points but also to modify the national legislation.

Stefano Vicenzi explained the structure of the Directive of Conditions of Admittance and pointed out as the most conflictive points its frame of application, the freedom of movement, the access to the labour market and the minimum characteristics of material aid.

Friso Roscam explained also the basic structure of the Directive of Definition of the term "refugee" and subsidiary protection. Having established the protection under the CG51 mandate, he explained in which cases would be applied the subsidiary protection. The basic idea of the directive is that the subsidiary protection covers those situations deserving protection not foreseen in the CG51.

At the debate time, concerning the Proposal on Admittance Conditions, it was underlined that one of the most important points to be harmonised is the access of the applicants of asylum to the labour market.

Concerning the framework of Definition of Refugee and Subsidiary Protection, the reference to Article 3 of the European Convention on Human Rights was considered as a position far too vague and general. It was also asked if the subsidiary protection would be subjected to the same principles and suspension clauses that the statute of refugee of the CG51, or if it would be necessary to establish from the beginning that it is a temporary protection.

Another participant stated that the level of personal risk necessary to have access to subsidiary protection- which makes reference to the most serious violations of the human rights contemplated in the International Agreements on Human Rights is so high that, in these cases, in a real scenario, they could generally subsume themselves under the definition of refugee; however, the proposal of the Directive seemed not to solve remaining cases of protection that are those that really concern the States since there are no international juridical frames of reference.

They were also exposed the problems that could arise for not complying with terms established in the Amsterdam Treaty for finishing the harmonisation process in the matter of asylum, and it was also questioned if the creation of a "Surveillance Forum" would not suppose a duplicity of organisms, since the Group Crn.EA carries out in some way this task.

6. GENERAL CONCLUSIONS

- I. The definition of refugee that is contained in the Convention of 1951 has been complemented by other instruments like the definition of the Convention of the OAU (Organisation of African Unity) of 1969 and the Declaration of Cartagena de Indias of 1984. This definition has been widely interpreted along many years, allowing it to be adapted to multiple situations in which the ways of persecution have varied with time. It is not advisable to try to build up definitions that pretend to specify the persecution in a detailed or an exhaustive way, because this can lead to excluding interpretations within the frame of a changing reality.
- II. The length of the subsidiary protection should not be regulated a priori. This will depend on the circumstances of each case considering, in general, the obligations established by the International Agreements that determine the concession of a favourable statute and, particularly, appealing to the common sense.

- III. As for the stateless persons, it was noticed that there is a direct relationship between the lack of nationality, the marginalization, the problem of identity and the lack of rights. In this group, the most harmed are women and minors considering the registration problems (determination of date and place of birth, marriages, etc.). The Convention of 1954 on the Statute of the Stateless Persons and the Convention of 1961 on the reduction of cases of Statelessness offer a unique juridical frame in order to avoid these situations of non-protection. The Convention on the Statute of the Stateless Persons of 1951 and the above mentioned Conventions on Statelessness are complementary. It was proposed that the cases of stateless *de facto* be treated within a juridical frame to avoid these situations and to allow the affected persons to get their identity back and to acquire a nationality.
- IV. Regarding the Humanitarian International Laws it was stated its importance for refugees and displaced persons within the frame of armed conflicts, both internal and international. The important thing is not to elaborate new treaties or international agreements on this matter, but to promote the full application of the international regulation in force.
- V. The European Agreement of Human Rights, particularly through its Article 3, reinforces the principle of *non-refoulement*, because it offers to the affected persons the possibility to go to an international court once the instances of internal law are depleted.
- VI. Regarding the jurisdictional activity on this matter, it was made clear that the judicial practice in the different Member States also reinforces the respect to the principle of *non-refoulement* and lays down the norms for the interpretation of the legislation on the part of the executive organs competent to apply it.
- VII. Regarding the *onus probandi*, the courts accept the so called "indiciary proofs" that emphasize the objective situation in the departure country of the applicants of asylum, relieving them of the need to bring forward documentary proofs that in many cases neither they have them nor can they be obtained by reasonable means.
- VIII. It was stated that the independence of the Executive and Judiciary powers is mutual on their respective scopes of performance and it was underlined the need to elaborate clear and precise norms since at the time of applying or interpreting the law, the ambiguity is more pernicious than the absence of norms.
- IX. It was acknowledged the tremendous effort that the Member States of the European Union have to make to reach a consensus regarding the elaboration of the necessary Directives that culminate in the legislative harmonisation in the matter of asylum, as prescribed in the Amsterdam Treaty and in the Tampere Declaration.
- X. Regarding the Directive's Proposal on "Conditions of Admittance" there was general agreement in that the most conflictive points were its scope of application, the freedom of movement, the access to the labour-market and the minimum characteristics of material aid.

- XI. Regarding the Directive related to the Definition of the Notion of Refugee and the Conditions to grant Subsidiary Protection, the participants understood that the subsidiary protection should be granted to those individuals or groups to whom it is not possible to apply the CG51.
- XII. Having examined the seriousness of the facts that would justify the concession of Subsidiary Protection and its exhaustive character following the Directive's Proposal, the problem that a priori arises however is if the Subsidiary Protection would be subject to the clause of suspension established in the Statute of the Refugee of the CG51 or if it should be established that it is a temporary protection. To this respect, the suggestions contemplated in the Conclusion 11 (supra) were reiterated while it was recognised that the text of the Proposal would require a deep and detailed debate on the part of the Member States.

7. LIST OF PARTICIPANTS (Alphabetical order)

- *Alcaraz, Magdalena*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Álvarez, Viginia*. ACCEM. Spain.
- *Amurrio, Roberto*. IMSERSO. Spain.
- *Aparicio, José Ramón*. IMSERSO. Spain.
- *Arenas, Nuria*. Huelva University. Spain.
- *Amáiz, Juan Carlos*. UNCHR. Spain.
- *Arroyo, Marta*. CEAR. Spain.
- *Asensio, Flor*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Badillo, Concepción*. MSF. Spain.
- *Báez Evertsz, Carlos*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Ballesteros, Marta*. UNCHR. Spain.
- *Ballestín, Cristina*. Refuge and Asylum Office. Spain..
- *Barry, Anane*. Ministry of Justice. Ireland.
- *Bartsch, Wolfgang*. Germany.
- *Batchelor, Carol*. UNHCR. Switzerland
- *Belgrano, Marcelo*. Bar Association. Spain.
- *Benavente, Maximiliana*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Beramendi, Milagros*. MSF. Spain.

- *Bergman, Margareta*. Swedish Immigration Office. Sweden.
- *Bernard, François*. Refugees Appeals Commission. France
- *Binder, Thomas*. Home Office. Germany.
- *Blanes, Eduardo*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Bodelón, Gloria*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Boggio, Carlos*. UNCHR. Spain.
- *Borchardt, Gustaaf*. European Commission. Belgium.
- *Buch, Pierre*. Permanent Commission of Refugees Appeals. Belgium
- *Burgos, Eugenio*. REPER. Spain.
- *Caballero, Bernardo*. Home Office. Spain.
- *Cabo, José Ramón*. Refuge and Asylum Office. Spain..
- *Cabrini, Luigi*. UNCHR. Spain.
- *Cámara, Ascensión*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Cano, María*. IMSERSO. Spain.
- *Carpentier, Frank*. General Police Office for Refugees. Belgium.
- *Casado, Manuel*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Caso, Pilar*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Catarino, Gabriel*. General Police Office for Refugees. Portugal.
- *Cerezo, Alberto*. UNCHR. Spain.
- *Cervera, David*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *Claro, Irene*. International Amnesty. Spain.
- *Costello, David*. SCIFA. Ireland.
- *De Blauw, Kim*. US Embassy in EU.
- *De Raro, Encarna*. Refuge and Asylum Office. Spain.
- *De la Rocha, Maruxa*. Red Cross. Spain
- *De las Casas, Isabel*. UNCHR. Spain.
- *De Meulnaere, Inge*. Home Office. Belgium.
- *De Santiago, Enrique*. UNCHR. Spain.
- *Del Pozo, María*. International Amnesty. Spain.
- *Domínguez, Dolores*. IMSERSO. Spain.

- *Douglas, Phil.* **Home Office. UK**
- *Durieux, Jean F.* **UNCHR. Geneva.**
- *Entrena, M.^a Luz.* **UNCHR. Spain.**
- *Escrigas, Carmen.* **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Farinha, Monica.* **Foreigners and Borders Service. Portugal.**
- *Fernández, Antonio Pablo.* **Huelva University. Spain.**
- *Fernández, Julia.* **ACCEM. Spain.**
- *Fernández-Miranda, Enrique.* **Home Office. Spain.**
- *Ferreiro, Clara.* **IMSERSO. Spain.**
- *Fox, Carll.* **US Embassy. Spain.**
- *Fraile, Pedro.* **Home Office. Spain.**
- *Franceschelli, Renato.* **Home Office. Italy.**
- *Fulcie, Marie Sol* **Foreign Office. Italy.**
- *Fullerton, Mary Ellen.* **Brooklyn University. USA.**
- *Galatoulas, Dimitros.* **Asylum. Greece.**
- *Galgo, Ángel.* **Magistrate. Spain.**
- *García de Vinuesa, Belén.* **UNHCR. Spain.**
- *García Roca, Javier.* **Valladolid University. Spain.**
- *García, Alexandre.* **Foreign Office. France.**
- *García, Ignacio.* **University Carlos III. Madrid. Spain.**
- *García, Rafael.* **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *González Cueto, Tomás.* **Ministry of Justice. Spain.**
- *González, Pilar.* **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Guardo, Rafael.* **IMSERSO. Spain.**
- *Gutiérrez, Paloma.* **IMSERSO. Spain.**
- *Bernández-Burtado, Luis.* **Home Office. Spain.**
- *Berrera, Estrella.* **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Inge de Meulenaere.* **Home Office. Belgium.**
- *Ize-Charrín, M.^a Francisca.* **United Nations High Commission for Human Rights.**
- *Jackson, Ivor.* **International Legal Expert. Switzerland.**

- *Jean de Croone*. **Home Office**. France.
- *Jespersen, Bent Ove*. **Danish Refugees Office**. Denmark.
- *Johansen, Frank*. **Denmark**.
- *Jones, Rob*. **Home Office**. UK.
- *Joseph, Keaney*. **Cases Unity**. Ireland.
- *Kolanowski, Stéphane*. **International Red Cross Committee**. Belgium.
- *Krappen, Rainer*. **Home Office**. Germany.
- *Lavoyer, Jean Philipe*. **International Red Cross Committee**. Switzerland.
- *Lopes, Adelino*. **Administrative High Court**. Portugal.
- *López Picth, Pablo*. **IMSERSO**. Spain.
- *López, Carmen*. **Refuge and Asylum Office**. Spain.
- *Mantero, Gioia*. **Home Office**. Italy.
- *Marcelan, Alba*. **University Carlos III**. Madrid. Spain.
- *Matilla, Cristina*. **IMSERSO**. Spain.
- *Matos, Pedro*. **Foreigners and Borders Service**. Portugal.
- *Mclen, Roderick*. **REPER**. UK.
- *Méndez, Cristina*. **Refuge and Asylum Office**. Spain.
- *Micheloyannki, María*. **REPER**. Greece.
- *Muñoz, María José*. **IMSERSO**. Spain.
- *Muñoz, Rocio*. **Refuge and Asylum Office**. Spain.
- *Nuno, Piçarra*. **Nova University Lisboa**. Portugal.
- *Ockelton, Marck*. **Immigration Appeals Court**. UK.
- *Odofin, Clara*. **ECRE**. UK.
- *Peral, Luis*. **University Carlos III**. Madrid. Spain.
- *Perales, Felipe*. **IMSERSO**. Spain.
- *Pereira, Julio*. **Foreigners and Borders Service**. Portugal.
- *Pérez, Julia*. **ACCEM**. Spain.
- *Pérez, Manuel*. **Home Office**. Spain.
- *Pino, Paloma*. **IMSERSO**. Spain.
- *Polo, Rafael K*. **IMSERSO**. Spain.

- *Prieto, Julián*. **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Quintero, Roberto*. **UNCHR. Spain.**
- *Riba de Casterllanau, Cristina*. **UNCHR. Spain.**
- *Rocha, Claudia*. **Foreigners and Borders Service. Portugal.**
- *Rodríguez Villasante, José Luis*. **Red Cross. Spain.**
- *Roscam-Abbing, Friso*. **European Commision. Belgium.**
- *Ruíz Giménez, Itziar*. **International Amnesty. Spain.**
- *Ruíz, Pilar*. **Foreing Office. Spain.**
- *Salido, María José*. **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Salvador, Florentina*. **IMERSO. Spain.**
- *Sánchez, José Luis*. **Audiencia Nacional. Spain.**
- *Santolaya, Pablo*. **Complutense University. Madrid, Spain.**
- *Siale, Fina*. **ACCEM. Spain.**
- *Siemens, M.^a Ángeles*. **Spain with UNCHR. Spain.**
- *Silladsen, Nina*. **Danish Refuge Office. Denmark.**
- *Sjogren, Lars*. **Foreing Office. Sweden.**
- *Stefano Vincenzi*. **European Commision. Belgium.**
- *Torronen, Jaana*. **Immigration Office. Finland.**
- *Traspas, Pablo*. **MSF. Spain.**
- *Turk Volker*. **UNHCR. Switzerland.**
- *Tiirk, Volker*. **UNHCR. Switzerland.**
- *Ubeda, Amaya*. **UNCHR. Spain.**
- *Valiente, Mauricio*. **CEAR. Spain.**
- *Van Eck Carina*. **Ministry of Justice. Holland.**
- *Van Isacker, Ann*. **Appeals. Belgium.**
- *Vidal, Francisca*. **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Vidal, Inmaculada*. **Refuge and Asylum Office. Spain.**
- *Virtanen, Mervi*. **Finland.**
- *Visanen, Pentti*. **Home Office. Finland.**
- *Viskun, Sara*. **Asylum. Denmark.**

- *Waisma, Marjo*. Home Office. Finland.
- *Walsh, Iain*. Home Office. UK.
- *Wasser, Detlef*. Ministry of Justice. Germany.
- *Zabala, Jon*. UNCHR. Spain.
- *Zabala, María*. International Rescue Committee. Spain.
- *Zamora, Julián*. IMSERSO. Spain.