

**El éxodo venezolano en España.  
Análisis del régimen de acogimiento a  
los desplazados venezolanos**

**María Alonso de la Torre Vázquez**

**Nº 33**

**Diciembre de 2023**

La investigación fue beneficiaria de una de las ayudas a la investigación concedidas tras concurso público por la Fundación SIP con el apoyo de las Cortes de Aragón.

**Edición:**

**Fundación Seminario de Investigación para la Paz**

**Paseo de la Constitución, 6**

**50008 Zaragoza**

**Tel: + 34 976 217 215**

**[www.seipaz.org](http://www.seipaz.org)**

**ISSN 2340-7255**

**Depósito Legal: Z 1336-2013**

## RESUMEN

---

En este estudio se pretende evaluar la respuesta político-jurídica de España ante el desplazamiento masivo de venezolanos, unos de los mayores éxodos en lo que va de siglo XXI, que responde a causas como la represión política, el colapso del sistema institucional, la grave crisis económica y el hambre que afecta a varias capas de población. A través del análisis de las normas nacionales y europeas aplicables, así como de la evolución de la aplicación casuística a través de la jurisprudencia y los datos estadísticos, se pretende establecer si la protección ofrecida es suficiente, eficaz y adaptada a las necesidades particulares de una población con desafíos específicos y vulnerable. Igualmente, se analiza si la respuesta política es acorde a los lazos políticos, históricos y culturales de España con los países hispanoamericanos.

## ABSTRACT

---

This study aims to evaluate Spain's political-legal response to the massive displacement of Venezuelans, one of the largest exoduses so far in the 21st century, which responds to causes such as political repression, the collapse of the institutional system, the serious economic crisis and hunger that affects several layers of the population. Through the analysis of the applicable national and European standards, as well as the evolution of the case-by-case application through case law and statistical data, the aim is to establish whether the protection offered is sufficient, effective and adapted to the particular needs of a population with specific challenges and vulnerable. Likewise, it is analyzed whether the political response is in accordance with the political, historical and cultural ties of Spain with the Hispanic-American countries.

## ÍNDICE

Índice de gráficos .....	4
Lista de abreviaturas y siglas. ....	5
1. Introducción.....	7
2. Antecedentes histórico-culturales.....	12
3. El asilo en el derecho internacional. El desplazamiento masivo El desplazamiento masivo de refugiados y ACNUR.....	14
4. La crisis política y social de Venezuela. ....	23
5.- Origen y desarrollo del sistema europeo común de asilo I. (primera y segunda fase del SECA. Crisis de refugiados. Propuesta de modificación). ....	47
6. Origen y desarrollo del sistema europeo común de asilo II. El SECA en la actualidad. Desplamientos masivos. Fondos solidarios. ....	59
7.- La protección por razones humanitarias en el ordenamiento jurídico español.87	
8. La integración legal y social de venezolanos en España. ....	95
9. Conclusiones.....	105
10. Bibliografía. ....	113
11. Webgrafía.....	118

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Refugiados, personas en situación similar a la de refugiado y otras personas que necesitan protección internacional por país de origen en 2022. ....	19
Gráfico 2 Millones de desplazados forzados en el mundo 2011-2022. ....	20
Gráfico 3 Distribución de refugiados por países clasificados por ingresos y por grado de desarrollo .....	21
Gráfico 4 Histórico del precio del petróleo OPEP por barril 2013-2023.....	24
Gráfico 5 Producción venezolana de petróleo. Porcentaje sobre el total mundial	25
Gráfico 6 Crudo de Venezuela. Producción anual de petróleo 201-2021.....	25
Gráfico 7 Variación del PIB de Venezuela entre los años 2010-2018.....	26
Gráfico 8 Tabla comparativa Coeficiente GINI de ENCOVI / INE Venezolano.....	29
Gráfico 9 Variación anual PIB per cápita de Venezuela 2010-2018.....	30
Gráfico 10 Población (españoles y extranjeros) por país de nacimiento. ....	45
Gráfico 11 Flujo de inmigración procedente de Venezuela, años 2013-2021. ....	46
Gráfico 12 Porcentaje de venezolanos residentes en España con nacionalidad española, años 2013-2021.....	46
Gráfico 13 Solicitudes de asilo en los Estados miembros de la UE-28, 2006-2016. ....	57
Gráfico 14 Solicitudes de asilo (primera solicitud) en los Estados miembros de la UE, 2013-2022. ....	61
Gráfico 15 Porcentajes de ejecución del presupuesto asignado por categorías. .	86
Gráfico 16 Solicitudes de asilo presentadas por venezolanos, 2013-2022. ....	95
Gráfico 17 Concesiones anuales de asilo a venezolanos, años 2013-2022. ....	96
Gráfico 18 Autorizaciones de residencia por razones humanitarias de protección internacional a venezolanos.....	102

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.**

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.  
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.  
BOE: Boletín Oficial del Estado.  
CDFUE: Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.  
CE: Constitución Española.  
CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos.  
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.  
CIAR: Consejo Nacional Electoral.  
CNE: Consejo Nacional Electoral.  
COM: Comisión Europea.  
DOCE: Diario Oficial de la de las Comunidades Europeas.  
DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.  
EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.  
ECLI: *European Case Law Identifier* (Identificador Europeo de Jurisprudencia).  
EEE: Espacio Económico Europeo.  
EE. UU: Estados Unidos de América.  
EUAA: Agencia de la Unión Europea para el Asilo.  
EURODAC: Sistema Europeo de Comparación de Huellas Dactilares para la Identificación de Solicitantes de Asilo.  
EUR: Euro (moneda).  
FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración.  
FMI: Fondo Monetario Internacional.  
FSE+: Fondo Social Europeo Plus.  
INE: Instituto Nacional de Estadística.  
OAR: Oficina de Asilo y Refugio.  
OEA: Organización de los Estados Americanos.  
OIM: Organización Internacional para las Migraciones.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.  
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.  
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.  
PIB: Producto Interno Bruto.

RD: Real Decreto.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

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

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

UNRWA: Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.

USD: Dólar estadounidense (moneda).

## 1.- INTRODUCCIÓN.

En el siglo XXI se han producido ya varios éxodos de población, de distintas dimensiones y por diferentes motivos, como el cambio climático, razón por la que la Organización Internacional para las Migraciones considera que en 2050 habrá 200 millones de desplazados<sup>1</sup>; las guerras, que, como en los casos de Siria o Ucrania, se estima que han generado, al menos, once millones y medio de desplazamientos, según ACNUR<sup>2</sup> o la hambruna y la persecución política, entre otros.

El éxodo de Venezuela es de origen múltiple, respondiendo a varias causas, como la represión política, el colapso del sistema institucional, la grave crisis económica y el hambre que afecta a varias capas de población. Además, aunque no responde a las características de un conflicto armado internacional o interno y, por tanto, no se produce una situación de «violencia indiscriminada»<sup>3</sup>, la crisis humanitaria y el éxodo generado iguala a los otros casos de Siria y Ucrania. De hecho, la OEA (Organización de Estados Americanos), el ACNUR y la R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes) calculan que la cifra de personas que han abandonado el país se sitúa por encima de los siete millones.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que los grandes movimientos de población provocan el empobrecimiento de los desplazados y su marginación en las sociedades de acogimiento, lo que les vuelve muy vulnerables ante situaciones de explotación laboral, trata de personas, esclavitud, etc. Es por ello por lo que este fenómeno es uno de los grandes retos a los que se enfrenta, y se va a enfrentar cada vez con mayor frecuencia e intensidad durante las próximas décadas, la sociedad internacional.

Este tipo de situaciones, que afectan a millones de personas que se desplazan fuera de sus países de origen, constituyen crisis humanitarias en las que los

---

<sup>1</sup> International Organization for Migration (IOM), *Migration, climate change and the environment*, 2009. Geneva, 2019, pp. 11. Acceso el nueve de junio de 2021.

<sup>2</sup> ACNUR identifica 5.328.268 refugiados sirios fuera de su país <https://data.unhcr.org/en/situations/syria> (acceso el diez de junio de 2021) y 6.302.600 de refugiados ucranianos <https://data2.unhcr.org/es/situations/ukraine> (acceso el trece de junio de 2023).

<sup>3</sup> Este concepto hace referencia a una situación en la que las tropas regulares de un Estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o en las que dos o más grupos armados se enfrentan entre sí.



derechos humanos se ven difícilmente respetados. *A priori*, se presentan como escenarios que requieren de una respuesta internacional o, al menos, coordinada por entidades políticas de carácter regional como la OEA o la UE. Sin embargo, el margen de actuación de los Estados continúa siendo muy amplio, incluso en la UE, lo que hace oportuno analizar la respuesta específica de España ante una situación de emergencia humanitaria de los nacionales de un país que, si bien no es de nuestro entorno geográfico, sí lo es de la comunidad histórico cultural que supone la Hispanidad.

### **Objetivos, fundamentación y metodología.**

El objetivo principal de esta investigación es analizar en qué medida la respuesta político-legal de España ha resultado ajustada a los valores reconocidos como principios del ordenamiento jurídico-constitucional, que son coincidentes con los recogidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, se busca examinar si esta respuesta se corresponde con la posición que otorgan a España, tanto su condición de cuarta economía de la zona euro como los lazos culturales, sociales y económicos con la sociedad venezolana. De igual manera, se pretende valorar si la respuesta de España al éxodo migratorio ha sido la adecuada, según los criterios referidos y si la normativa legal dota al país de herramientas legales suficientes y apropiadas, no sólo desde el ámbito de la concesión de distintos permisos de residencia, sino también de la integración sociolaboral de los desplazados. Se pretende, por tanto, extraer conclusiones que sean útiles para mejorar el acervo legal y político de acogimiento e integración, así como para desarrollar una actuación significativa y de valor añadido en la protección de los derechos humanos.

Se parte de la hipótesis de que España no ha tenido una aportación significativa en la crisis de desplazados venezolanos. A pesar de ser un país muy desarrollado económicamente y de tener unos lazos fortísimos con Venezuela, de los casi siete millones y medio de desplazados que han dejado el país unos dos millones y medio se encuentran en Colombia, mientras que las cifras en España no superan el medio millón.

De igual manera, no parece que el apoyo a la integración y la protección social hayan sido relevantes; así, pese a la natural capacidad de integración derivada de la comunión cultural y lingüística, muchos desplazados no han conseguido una integración sociolaboral adecuada.

Para analizar este fenómeno social se ha optado por utilizar la categoría de «desplazado» en sintonía con la denominación utilizada por ACNUR: una persona desplazada es todo aquel individuo que se ve obligado a trasladarse en contra de su voluntad a otro país como consecuencia de conflictos armados, violación de los derechos humanos o graves desórdenes públicos<sup>4</sup>. En algunas partes del documento se hace referencia a «migrante» cuando se alude a textos o acuerdos internacionales que utilizan expresamente ese término, e «inmigrante» cuando se hace referencia a personas que inmigran a Europa sin hacer distinción en las causas que motivan la inmigración. De igual manera, se hace referencia a «refugiado» como término que implica que la persona es solicitante o beneficiario del derecho de asilo.

Para poder estudiar una actuación que comprende una esfera jurídica y una esfera de decisión política, y analizar el número de personas regularizadas, las vías disponibles de regularización legal de personas desplazadas y las consecuencias de cada opción se ha realizado un análisis con una metodología de tipo jurídico. Esto implica analizar la normativa nacional, el derecho comunitario, la ejecución concreta de la administración y el análisis de la jurisprudencia y doctrina relevante. Asimismo, se ha acudido a fuentes legales primarias (leyes y normas de rango menor españolas, así como derecho derivado de la Unión Europea: reglamentos y directivas) y a numerosa jurisprudencia menor, con el objeto de analizar la aplicación de lo establecido en la normativa legal. Por otro lado, se ha realizado un extenso análisis estadístico referido al propio proceso de protección internacional (solicitudes, concesiones, denegaciones e impugnaciones) de la información disponible en el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio del Interior, el Consejo General del Poder Judicial y el ACNUR. Para el estudio de la situación venezolana también se han consultado estadísticas económicas disponibles en el

---

<sup>4</sup> Aunque ACNUR también utiliza el término «personas desplazadas internas», es preciso señalar que en este documento no se utilizará esta acepción. Toda referencia a «desplazados» o «personas desplazadas» se referirá, salvo especificación en contrario, a aquellos que se dirigen a otro país.

Fondo Monetario Internacional, el Banco Central de Venezuela o la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Para analizar el número de venezolanos en España, su situación y evolución en el país, es decir, sus niveles de desempleo, porcentajes de adquisición de la nacionalidad española, convalidación de estudios, entre otros, se han consultado numerosas fuentes como el INEM, el Instituto Nacional de Empleo (INE), la oficina estadística del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, o Eurostat.

Sin embargo, debe ponerse de manifiesto la imposibilidad generalizada de cribar datos por nacionalidad, así como la ausencia total de información en ciertos campos, como el de la convalidación de titulaciones. Esto ha dificultado un estudio más profundo que permitiera hallar problemas concretos y proponer soluciones. La escasez de datos públicos y la ausencia de transparencia de las administraciones resulta ciertamente digna de reproche

Por otra parte, se ha optado por utilizar herramientas propias de la investigación etnográfica como entrevistas no estructuradas con personas del ámbito de la administración (Oficina de Asilo y Refugio), de asociaciones de ayuda al refugiado y del ámbito jurídico. Igualmente, se ha entrevistado a representantes políticos ligados al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela en España y otros vinculados a la comunidad venezolana en España.

Las entrevistas se realizan con el objetivo de comprender la visión que los desplazados venezolanos tienen de su situación en España, siendo el objetivo principal analizar e identificar las dificultades del proceso de regularización administrativa y la aplicación de las diversas herramientas jurídicas de que dispone el ordenamiento jurídico español para facilitar su acogimiento. Además, se busca identificar los principales obstáculos a la integración sociolaboral y la efectividad de las políticas de protección social a las que se han acogido.

En lo que respecta al presente trabajo, comienza con una descripción del derecho de asilo, presentando los antecedentes histórico-culturales de esta figura jurídica a partir de la antigua Grecia. Así mismo, se analiza la figura del asilo en el derecho internacional y el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como organización garante de los desplazados.

A partir de ese punto se propone una descripción de la situación política y social en Venezuela, causante de un éxodo masivo. Una situación que se caracteriza por el deterioro drástico de las condiciones de vida en el país; por un gobierno que es considerado responsable de actos de represión y persecución política; por la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, y por los efectos de dichas sanciones en la situación económica del país, todo lo cual contextualiza el fenómeno de desplazamiento masivo de población.

En los apartados cinco y seis, se lleva a cabo un análisis jurídico en profundidad del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como herramienta con la que se ha dotado la Unión Europea para establecer las condiciones de acogida de solicitantes de asilo y refugiados, así como para dar respuesta a las crisis de desplazamientos masivos de personas hacia el territorio europeo.

En la última parte de esta investigación, en los capítulos siete y ocho, se analiza la figura del asilo en el ordenamiento jurídico español. En este sentido, se pone de manifiesto que la normativa española apenas amplía la normativa establecida por el derecho de la Unión Europea. Para terminar, se aborda la integración legal y social de los venezolanos en España, donde se constata su insuficiente protección.

Todo ello con el propósito de poder alcanzar el objetivo planteado de analizar en qué medida la respuesta político-legal de España ha resultado ajustada a los valores reconocidos como principios del ordenamiento jurídico-constitucional.

## 2.- ANTECEDENTES HISTÓRICO-CULTURALES.

No existe una correspondencia directa entre las figuras jurídico-políticas actuales y las culturas jurídicas antiguas. En la actualidad, la protección de personas desplazadas es un derecho subjetivo que resulta internacionalmente reconocido del que pueden encontrarse antecedentes que han influido en la formación de la realidad contemporánea. En concreto, en la cultura europea, y sin ningún ánimo de exhaustividad, encontramos diversos antecedentes, tanto en el mundo clásico como en las edades media y moderna.

El término *asilo* tiene su origen etimológico en la palabra latina «*asylum*» y éste a su vez del griego «*ἄσυλον*» (*asilon*) «sitio inviolable», por lo que, «asilo» se refiere a un lugar que, al ser inviolable, se convierte en un *lugar privilegiado de refugio para los perseguidos*<sup>5</sup>.

En la antigua Grecia, el asilo se desarrolló en dos formas principales: como asilo religioso y como asilo territorial. El asilo religioso, ligado a la sacralidad de los espacios sagrados, permitía ofrecer refugio a los perseguidos por la justicia. Por otro lado, el asilo territorial permitía a los acusados de homicidio escapar a un lugar específico para eludir el enjuiciamiento.

De manera similar, por una probable influencia helena, en Roma se reconocía la figura del asilo religioso, si bien a lo largo de los siglos evolucionó de manera restrictiva, vinculada a la figura divina del emperador. Por otro lado, el autoexilio, figura similar al asilo territorial griego, era una estrategia personal que permitía a evitar la persecución legal al abandonar voluntariamente el territorio romano.

El asilo religioso del derecho romano es adoptado posteriormente por el derecho canónico en las postrimerías del Imperio Romano. La Iglesia reconoció esta figura en el Concilio de Sárdica en el año 343, respaldando la práctica de permitir a los perseguidos y delincuentes arrepentidos refugiarse en las iglesias, basándose en los principios cristianos de misericordia y perdón. El uso de esta figura se amplió a los deudores, por los abusos que sufría la población incapaz de saldar sus deudas, impidiendo que fueran sacados por la fuerza de los templos. Teólogos como San

---

<sup>5</sup> Diccionario de la lengua española. Real Academia Española.

Agustín defendieron el uso y la extensión de esta figura para la protección de los desamparados.

Durante la Edad Media y la Edad Moderna, el asilo religioso en España formó parte de las inmunidades eclesiásticas y fue considerado un principio generalmente respetado. Sin embargo, a medida que el poder civil se fortalecía, ya desde el siglo XIII, esta figura comenzó a ser limitada, restringiendo el Concordato de 1737<sup>6</sup> su aplicación a ciertos delitos y lugares sagrados, desapareciendo definitivamente en 1979 con la entrada en vigor del actual Concordato<sup>7</sup>.

En la actualidad el Código de Derecho Canónico<sup>8</sup> no regula expresamente esta figura, aunque tampoco la prohíbe. Es de destacar que, precisamente en España, y los territorios hispanos, el asilo fue una figura con una práctica y reconocimiento generalizado.

Precisamente en España, Francisco de Vitoria<sup>9</sup>, de la Escuela de Salamanca, estableció en sus obras «*De Relicto Indis*» y «*De Indis*» la principal aportación filosófica para el desarrollo del derecho internacional moderno, del que es considerado fundador, con la aportación del concepto de «comunidad de naciones». De igual manera, respecto de los derechos humanos se considera fundamental la teorización sobre derechos que no están condicionados por la religión, ni por la pertenencia étnica o cultural, sino que se basan en la esencia misma de la naturaleza humana y que, por tanto, son universales.

La Escuela de Salamanca, a través de las obras de Vitoria y otros estudiosos, contribuyó así a sentar las bases morales y jurídicas del derecho internacional y de los derechos humanos, así como de la protección de los derechos de los refugiados y el derecho de asilo, que son principios fundamentales en el derecho internacional contemporáneo.

---

<sup>6</sup> Concordato de 1737 firmado entre Su Majestad Católica (Fernando V de España) y el Papa (Clemente XII); en Roma el veintiséis de septiembre de enero de 1737.

<sup>7</sup> Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, firmado en Ciudad del Vaticano el tres de enero de 1979. BOE núm. 300, de quince de diciembre de 1979.

<sup>8</sup> [https://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic\\_index\\_sp.html](https://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_sp.html) Acceso el 25 de octubre de 2022.

<sup>9</sup> Burgos 1492- Salamanca 1546.

### 3.- EL ASILO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. EL DESPLAZAMIENTO MASIVO DE REFUGIADOS Y ACNUR.

#### El asilo en el derecho internacional

Los Estados, en el ejercicio de su soberanía, establecen regulaciones que definen las relaciones de carácter público entre los ciudadanos y el propio Estado, creando y regulando derechos subjetivos. En ocasiones, los Estados ejercen su soberanía a través de la asunción de compromisos establecidos a nivel internacional mediante la firma y ratificación de convenios o tratados internacionales por lo que se comprometen a establecer regulaciones en un sentido determinado.

Así, el diez de diciembre de 1948, los Estados miembros de las Naciones Unidas reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en París proclamaron la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su resolución 217 A (III)<sup>10</sup>. El documento aspiraba a ser un *ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse*<sup>11</sup>, estableciendo los derechos que corresponden a todo ser humano por el mero hecho de serlo. En su artículo catorce se declara que «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas».

Posteriormente, se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, esto es, finalizada ya la segunda guerra mundial, en un contexto de gran sensibilización respecto de los traumas y graves consecuencias que el desplazamiento masivo de ciudadanos había ocasionado. En el texto de la convención se contempló su aplicación, sin embargo, sólo *por acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951*<sup>12</sup> en Europa, o bien en Europa u otro lugar -a elección del Estado contratante-, a personas que:

---

<sup>10</sup> El texto fue adoptado con cuarenta y ocho votos a favor y ocho abstenciones. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/805/21/PDF/NL480521.pdf?OpenElement> Acceso el trece de septiembre de 2022.

<sup>11</sup> *In fine* preámbulo de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

<sup>12</sup> Artículo 1§B§1 Declaración Universal de Derechos del Hombre.

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él<sup>13</sup>.

Una protección que resultaría aplicable, fundamentalmente, hasta que la persona volviera al país de su nacionalidad, disfrutara de la protección de otro país o bien hubieran desaparecido las causas que dieron lugar a su reconocimiento como refugiado.

Debido a que nuevos movimientos de refugiados se siguieron produciendo tras la aprobación de la Convención, especialmente a partir de la década de los años sesenta, se hizo necesario superar las limitaciones temporales y geográficas de la Convención aprobada en 1951. Por ese motivo, se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Protocolo de Nueva York) firmado en Nueva York en 1967<sup>14</sup> para, de esta manera, ampliar el alcance de la convención y abordar el creciente problema de los desplazamientos en todo el mundo. El protocolo garantizó la validez intrínseca de los conceptos fundamentales contenidos en la Convención.

Estas normas, como núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados regulan, de manera conjunta, la definición de «refugiado», el contenido mínimo del derecho de asilo, esto es, los derechos y obligaciones que se generan, así como las obligaciones que deben asumir los Estados, tales como cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de las disposiciones de la Convención, informar a las Naciones Unidas sobre la legislación que promulguen para garantizar la aplicación de la Convención, así como aceptar la exención de la reciprocidad.

---

<sup>13</sup> Artículo 1§A§2 Declaración Universal de Derechos del Hombre.

<sup>14</sup> En el año 2011 ciento cuarenta y ocho países se habían adherido a la Convención o a su Protocolo. <https://www.Acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf> Acceso el 30 de octubre de 2022.



Esta última obligación consiste en aceptar que el otorgamiento del derecho de asilo a un extranjero no esté sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen del solicitante.

Es necesario precisar que, si bien el derecho internacional no ofrece una definición precisa del término «asilo», se ha estandarizado su uso para referirse a la protección que un país otorgue a los refugiados en su territorio. En términos generales, el asilo implica garantizar al menos una protección básica temporal que incluya la prohibición de su expulsión o retorno a lugares donde su vida o libertad corran peligro. Es importante destacar que el asilo puede variar en su alcance y protección en los diferentes países, ya que algunos pueden ofrecer una protección más amplia que la establecida en la Convención y el Protocolo.

Ahora bien, aunque la Convención y el Protocolo son las normas fundamentales que a nivel internacional regulan la figura de la protección internacional, para una correcta aplicación deben tenerse en cuenta normas de áreas afines como tratados de derechos humanos, de derecho internacional humanitario o resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Entre éstas cabe destacar la Declaración sobre el asilo territorial<sup>15</sup>, en la cual se hace referencia al desplazamiento masivo y que califica el asilo de acto pacífico y humanitario, no pudiendo ser considerado inamistoso por ningún otro Estado<sup>16</sup>.

Tanto en el artículo tercero de la Declaración 2312 (XXII), como en el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra, se recoge lo que la doctrina ha denominado principio de no devolución (*non refoulement*), considerado un elemento nuclear de la protección básica que se establece a nivel internacional para los refugiados<sup>17</sup>:

Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida

---

<sup>15</sup> Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2312 (XXII), de catorce de diciembre de 1967.

<sup>16</sup> Preámbulo de la Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967, texto que se refiere específicamente al desplazamiento masivo y a la necesidad de aplicar el principio de solidaridad internacional a través de medidas que permitan aligerar la carga de un Estado que afronte dificultades para dar asilo.

<sup>17</sup> Artículo 3§1 de la declaración: «Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución».

o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

El principio de no devolución se aplica tanto ante refugiados reconocidos formalmente, como a los solicitantes de asilo hasta que se resuelve su petición, y conlleva la imposibilidad de adoptar medidas que impliquen la devolución a territorios en los que la vida o libertad de la persona puedan estar en peligro, lo que incluye la interceptación y el rechazo en la frontera, así como la devolución indirecta.

Otro principio que se recoge en la declaración de 1967 que, como tal, no tiene valor jurídico vinculante, pero que es un elemento informador de la acción de los Estados firmantes, implica que cuando otros Estados «tengan dificultades para dar o seguir dando asilo, los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado».

### **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

En 1950 fue creada la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) mediante un acuerdo de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>18</sup>, como una organización humanitaria y apolítica que, desde 1948, ha ayudado a más de cincuenta millones de desplazados<sup>19</sup>.

Según el mandato de las Naciones Unidas<sup>20</sup>, se asigna a este organismo la responsabilidad de brindar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados. Esto implica colaborar con gobiernos y organizaciones para facilitar la repatriación voluntaria a sus países de origen o su integración en nuevas comunidades nacionales<sup>21</sup>. El objetivo principal es asegurar que los refugiados encuentren una protección adecuada y una solución sostenible para reconstruir sus vidas con seguridad y dignidad.

---

<sup>18</sup> Mediante la resolución 428 (V) de la Asamblea General el catorce de diciembre de 1950.

<sup>19</sup> <https://www.acnur.org/es-es/acnur/quienes-somos/historia-del-acnur> Acceso el 19 de junio de 2022.

<sup>20</sup> Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

<sup>21</sup> Artículo 1º del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es la norma fundamental de este organismo, a través de la cual se establecen sus funciones y responsabilidades. Además, el Estatuto establece una definición de refugiado distinta de la de la Convención de 1951, englobando en dicha categoría no solo a los refugiados que son tal según la Convención de 1951, sino también a las personas que huyen de conflictos o eventos que perturben el orden público, así como a repatriados, apátridas y desplazados internos. Además, ACNUR ampara a refugiados independientemente de la adhesión del país de asilo a la Convención o el Protocolo. Por el contrario, los refugiados en el sentido de la Convención son personas reconocidas como tales por los Estados ratificantes.

ACNUR desarrolla diversas funciones para proteger a los refugiados, como la respuesta a emergencias, el traslado de campamentos, la reunificación familiar, la información para decisiones de regreso, el documentar necesidades de reasentamiento, visitas a centros de detención y asesoramiento sobre leyes y políticas. A nivel internacional, promueve acuerdos y el respeto al derecho internacional de los refugiados, abogando por sus derechos entre diversos actores como oficiales de frontera, periodistas, ONG, abogados, jueces y funcionarios gubernamentales.

Lamentablemente los éxodos de población no son sólo un fenómeno del siglo XX; de hecho, en lo que va de siglo XXI se han producido ya varios desplazamientos masivos de personas, de distintas dimensiones y por diferentes motivos, como el cambio climático, motivo por el que la Organización Internacional para las Migraciones considera que en 2050 habrá 200 millones de desplazados<sup>22</sup>; las guerras, como el caso de Siria, que se estima ha generado, al menos, cinco millones y medio de desplazamientos según ACNUR<sup>23</sup>; y la hambruna y la persecución política; entre otros.

---

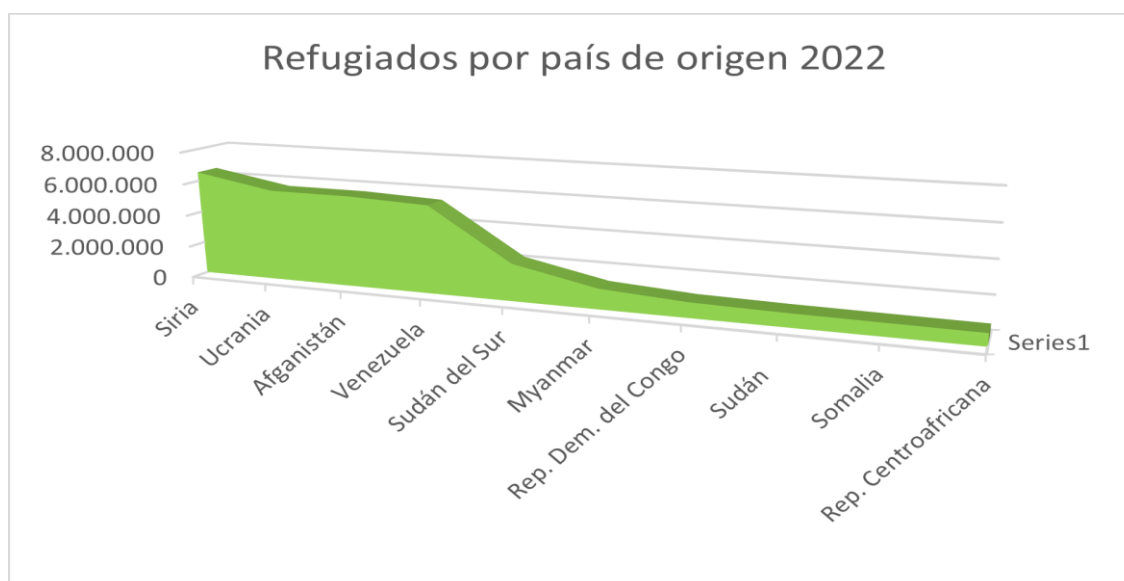
<sup>22</sup> International Organization for Migration (IOM), op. cit., pp. 11.

<sup>23</sup> ACNUR identifica a 5.328.268 de refugiados sirios fuera de su país <https://data.unhcr.org/en/situations/syria> Acceso el 10 de junio de 2021.

## El desplazamiento masivo de refugiados

El desplazamiento forzado se refiere a la situación en la cual las personas abandonan sus hogares o se ven obligadas a huir debido a conflictos, violencia, persecuciones y violaciones de los derechos humanos. En la actualidad más de ciento ocho millones de personas (108,4 millones) han sido desplazadas por la fuerza en el mundo, la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial, debido a conflictos, persecuciones, violencia, violaciones de derechos humanos u otros eventos que hayan perturbado gravemente el orden público. De ellas, 29,4 millones son refugiados bajo el mandato de ACNUR; 5,9 millones son refugiados palestinos bajo el mandato del UNRWA; 62,5 millones son desplazados internos; 5,4 millones son solicitantes de asilo y 5,2 millones son personas que necesitan protección internacional y no pueden ser englobadas en las categorías precedentes<sup>24</sup>.

Entre los países de origen de los refugiados en 2022 destacan Siria, Ucrania, Afganistán y Venezuela.



*Gráfico 1 Refugiados, personas en situación similar a la de refugiado y otras personas que necesitan protección internacional por país de origen en 2022.*

*Fuente ACNUR. Elaboración propia.*

<sup>24</sup> <https://www.Acnur.org/datos-basicos#:~:text=108%2C4%20millones%20de%20personas,alteraron%20gravemente%20el%20orden%20p%C3%ABblico>. Acceso el 10 de junio de 2023

El desplazamiento forzado suele prolongarse durante períodos significativos y, en numerosas ocasiones, se extiende a lo largo de décadas. En el año 2022, solamente seis millones de desplazados, entre ellos 339.000 refugiados, lograron regresar a sus zonas o países de origen. Por ello, los grandes éxodos de población representan uno de los principales desafíos a los que la sociedad internacional se deberá enfrentar con mayor frecuencia e en las próximas décadas.

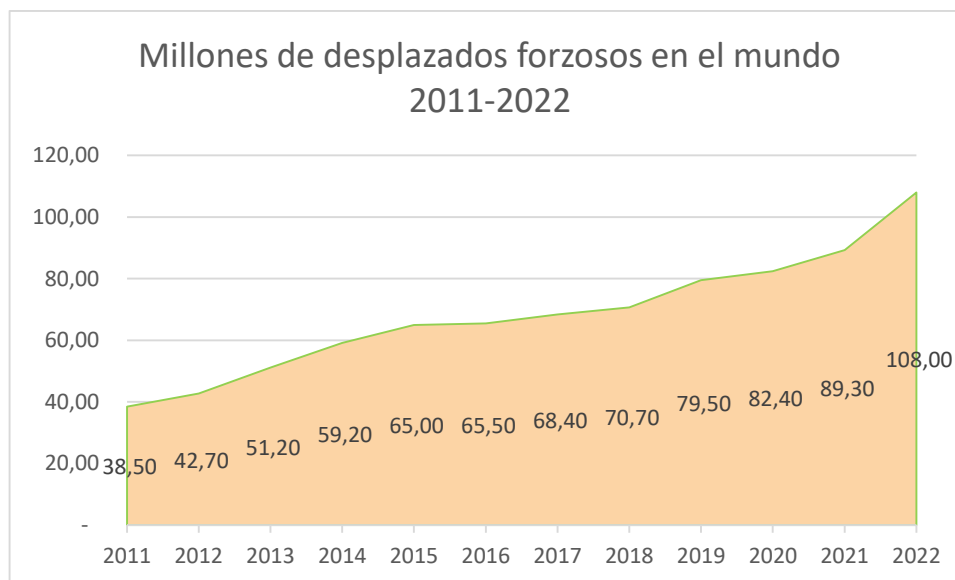
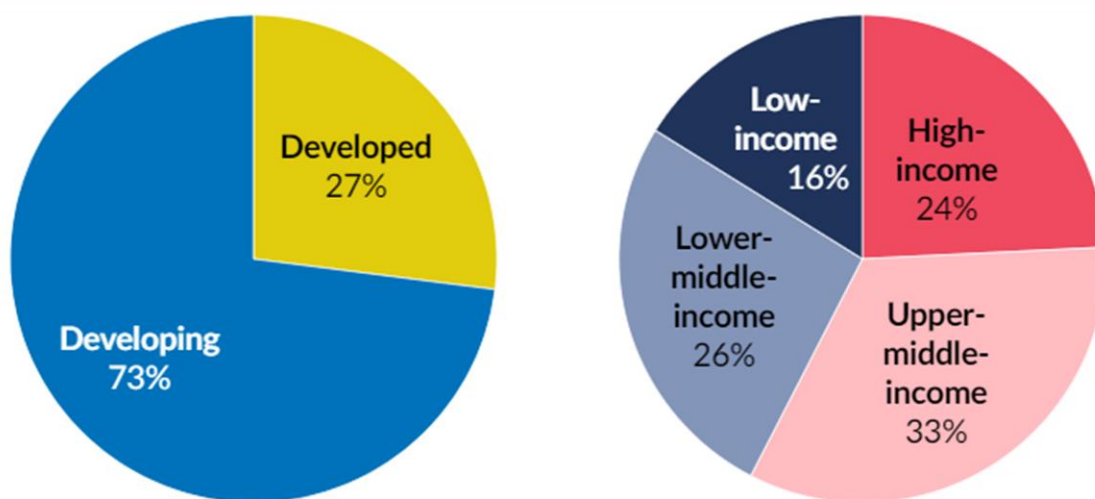


Gráfico 2 Millones de desplazados forzosos en el mundo 2011-2022. Fuente ACNUR. Producción propia.

Los grandes movimientos de población provocan el empobrecimiento y la marginación de los desplazados en las sociedades de acogida, lo que les vuelve muy vulnerables ante situaciones de explotación laboral, trata de personas y esclavitud. Este tipo de situaciones, que afectan a millones de personas, constituyen crisis humanitarias en las que los derechos humanos se ven difícilmente respetados y, *a priori*, se presentan como escenarios que requieren de una respuesta global o, al menos, coordinada por entidades políticas de carácter regional como la OSCE en Europa, o la OEA en América.

Las crisis de refugiados deben afrontarse, según el derecho internacional, aplicando el principio de solidaridad internacional, esto es, ayudando a aquellos países que por el número de personas acogidas o por sus circunstancias económicas o sociales tengan serias dificultades para hacerles frente de manera adecuada. Sin embargo, en la actualidad son los países de renta baja y media los

que acogen al 76 % de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional, siendo Turquía, Irán y Colombia los mayores receptores con 3,6; 3,4 y dos millones de refugiados acogidos respectivamente. Además, los países que mayor esfuerzo de acogida hacen en relación con su población nacional son: la isla de Aruba, donde de cada seis ciudadanos residentes uno es refugiado; el Líbano (uno de cada siete); Curazao (uno de cada catorce); Jordania (uno de cada dieciséis) y Montenegro (uno de cada diecinueve)<sup>25</sup>.



*Gráfico 3 Distribución de refugiados por países, clasificados por ingresos y por grado de desarrollo. Fuente y elaboración ACNUR. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-host-countries-income-level.html>*

Además, en general, los mayores esfuerzos de acogida de refugiados se realizan por países limítrofes, lo que puede favorecer la integración social, por la cercanía cultural, e, igualmente, facilita el retorno a los países de origen en etapas posteriores. Sin embargo, "la protección de los refugiados no es solo responsabilidad de los Estados vecinos de una crisis: es una responsabilidad colectiva de la comunidad internacional", tal y como declaró Antonio Guterres, secretario general de Naciones Unidas, en 2016.

Con el objetivo de abordar los grandes desplazamientos de población, en el diecinueve de septiembre de 2016 se llevó a cabo una reunión de alto nivel en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta cumbre, en la que participaron

<sup>25</sup> ACNUR, Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2022, Copenhague, 2023, pp. 2.

ciento noventa y tres países, buscaba promover un enfoque más humanitario y coordinado. La declaración final, conocida como la Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes<sup>26</sup>, no pudo alcanzar acuerdos significativos para abordar los éxodos de personas que huyen de conflictos y persecuciones. Esto puso de manifiesto la complejidad y magnitud del fenómeno, así como la incapacidad de la comunidad internacional para revisar y actualizar sus acuerdos y encontrar soluciones efectivas. No obstante, se lograron algunos avances. Entre ellos se destaca la apertura de negociaciones para un posible pacto mundial sobre migración segura, regular y ordenada, la elaboración de directrices para tratar a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, y el compromiso de lograr una distribución más equitativa de la carga y responsabilidad de acoger y apoyar a los refugiados en el mundo.

Finalmente, en diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución (A/RES/73/195), la cual incluía el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado previamente en una Conferencia Intergubernamental celebrada en Marrakech, Marruecos.

El objetivo principal del pacto es mejorar la cooperación en todas las dimensiones de la migración internacional<sup>27</sup> y, en consonancia con el objetivo 10.7 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible<sup>28</sup>, impulsar la migración segura, ordenada y regular. Se fija un compromiso de cooperación internacional para mejorar la gestión migratoria y abordar los desafíos relacionados a nivel mundial, pero al no ser vinculante tampoco se establecen garantías adecuadas para asegurar grados de cumplimiento adecuados, ni sobre los resultados a conseguir.

---

<sup>26</sup> <https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/asylum-and-migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants> Acceso el ocho de marzo de 2022

<sup>27</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement> Acceso el 23 de mayo de 2022.

<sup>28</sup> Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas.

## **4. LA CRISIS POLÍTICA Y SOCIAL DE VENEZUELA.**

### **Deterioro económico**

En octubre de 2014, el Fondo Monetario Internacional emitía una señal de alarma respecto de la negativa deriva de la economía venezolana, a través del informe «América Latina y el Caribe: Afrontando tiempos complejos – Actualización de las perspectivas regionales, octubre 2014» en el que se identificaron signos preocupantes en la economía de este país. En el documento se afirmaba que:

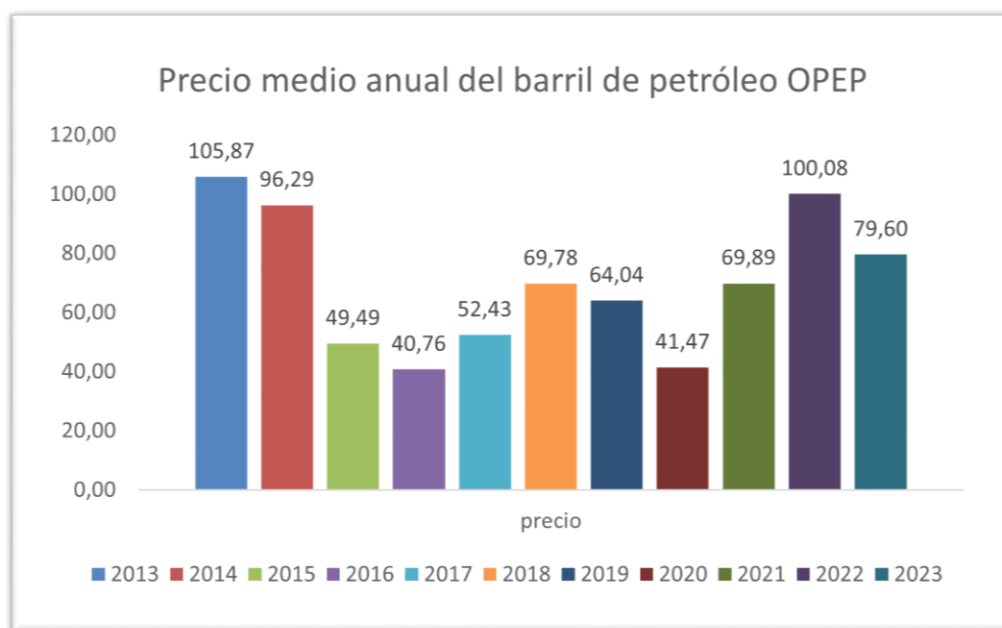
[...] se prevé que la economía de Venezuela se contraiga este año y el siguiente, debido a los intensos desequilibrios macroeconómicos y las muy disruptivas intervenciones de política económica. Los estrictos controles de precios y de cambios han dado lugar a una escasez generalizada y prácticamente a una paralización de la producción en ciertos sectores. Por otra parte, la inflación se sitúa por encima del 60 por ciento, la tasa más alta del mundo, y actualmente el tipo de cambio en el mercado informal es quince veces mayor que en el oficial. Para revertir esta dinámica insostenible, las autoridades deberían reducir urgentemente el gasto público, realinear el tipo de cambio y reducir las distorsiones microeconómicas. [...].

Trece meses después, en diciembre del año 2015, el precio del barril de petróleo según la OPEP<sup>29</sup> se desplomó hasta los 49,49 USD completando un recorrido de caída que había comenzado meses atrás. Desde entonces comenzaría una trayectoria de subida leve pero mantenida de los precios, sólo interrumpida durante el confinamiento mundial por el covid19, hasta alcanzar los 100,08 USD en enero de 2022; si bien, desde entonces, ha experimentado de nuevo una lenta caída que lo ha situado en el entorno de los ochenta dólares.

---

<sup>29</sup> Venezuela, junto a otros doce países de Asia, África y América forma parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

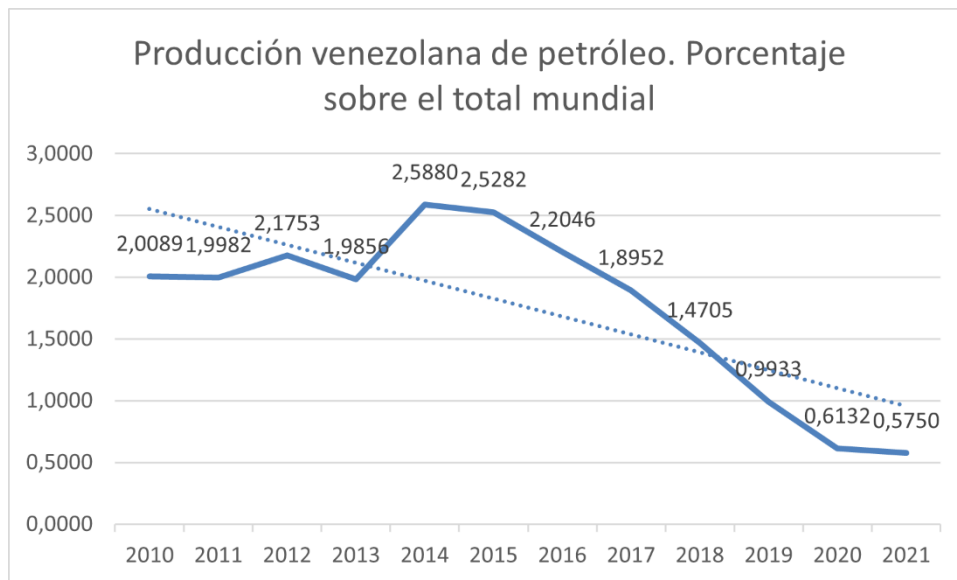




*Gráfico 4 Histórico del precio del petróleo OPEP por barril 2013-2023. Fuente OPEP. Elaboración propia.*

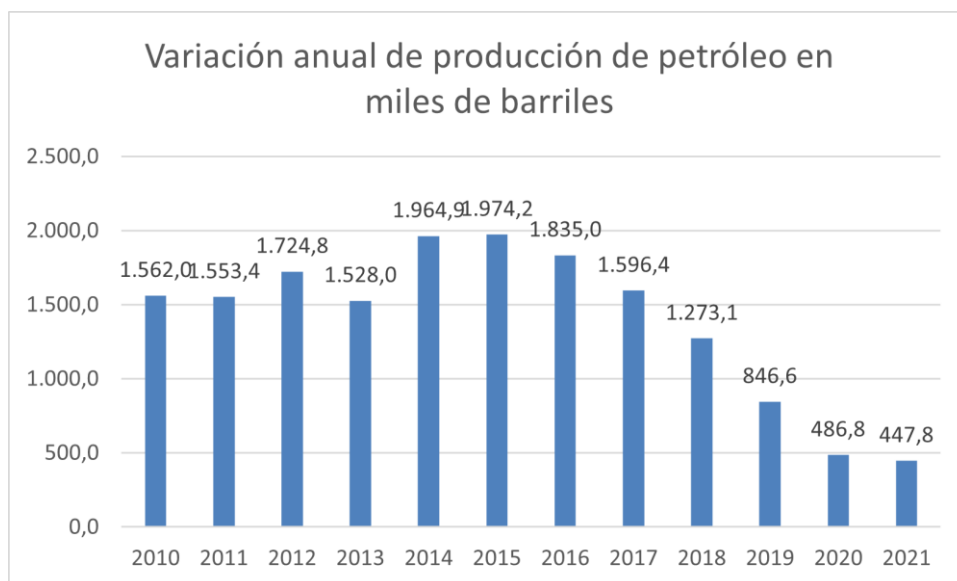
El sostenido incremento de precio desde los mínimos de 2015 y 2016, no ha supuesto, sin embargo, el impacto positivo esperado, ya que la falta de ingresos ha repercutido gravemente en la capacidad de extracción y producción del petróleo al paralizarse la inversión, lo que, a su vez, ha conllevado una seria afectación sobre las infraestructuras de la industria petrolera venezolana. Por consiguiente, la industria petrolera venezolana ha reducido su capacidad exportadora, que ha pasado de representar en 2014 el 2,5 % del total mundial, al 0,57 % en 2021<sup>30</sup>. Además, ha pasado de la exportación de 1.964.861 a 447.820 barriles de petróleo anuales.

<sup>30</sup> Fuente OPEP. [https://asb.opec.org/data/ASB\\_Data.php](https://asb.opec.org/data/ASB_Data.php)



*Gráfico 5 Producción venezolana de petróleo. Porcentaje sobre el total mundial.*

*Fuente OPEP. Elaboración propia.*



*Gráfico 6 Crudo de Venezuela. Producción anual de petróleo 201-2021. Fuente*

*OPEP. Elaboración propia.*

Por consiguiente, la economía venezolana no fue capaz de conseguir que el aumento del precio del petróleo tuviera el necesario impacto positivo, en términos de mejora en la economía del país, experimentando, por el contrario, un progresivo deterioro de su situación económica, política y social. Es más, desde aquel fatídico

año 2015 la economía venezolana se ha enfrentado a un episodio de derrumbe que ha llevado a una disminución de más del 75 % del PIB entre el periodo del 2013 al 2020.

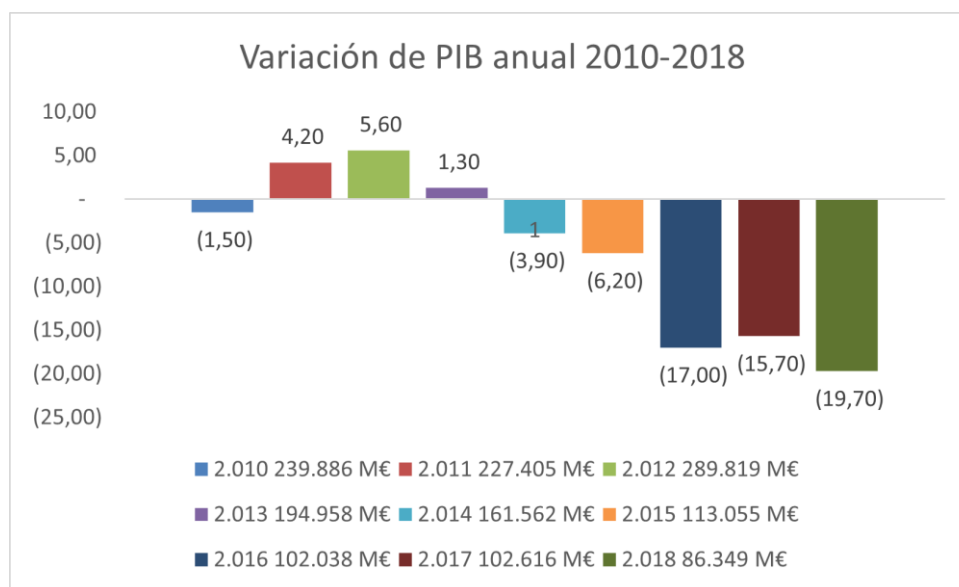


Gráfico 7 Variación del PIB de Venezuela entre los años 2010-2018.

Fuente. Banco Central de Venezuela. Elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de que el precio del petróleo ha sido un factor importante en el deterioro económico de este territorio no puede considerarse el único elemento a tener en cuenta para explicar el desmoronamiento económico del país. En concreto, algunos autores como J.M. Puente califican la política económica de Venezuela como *muy incoherente*, basándose en tres factores fundamentales: una política cambiaria inflexible, un ambiente de hiper-regulación y un modelo sistémico de expropiaciones y nacionalizaciones, todo lo cual ha llevado a un problema de desabastecimiento generalizado<sup>31</sup>.

De hecho, el Banco Central de Venezuela publicó en 2014 que el índice de escasez era del 29,4 %, lo que implicaba que uno de cada cuatro bienes básicos no estaba disponible. Para dimensionar el significado de este dato proponemos la comparación con el concepto de carencia material severa que se utiliza para

<sup>31</sup> Puente, J.M, *Venezuela en colapso macroeconómico. ¿Qué se puede esperar?*, ARI 63/2016, Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2016/07/ari63-2016-puente-venezuela-en-colapso-macroeconomico-que-se-puede-esperar.pdf> Acceso el 23 de mayo de 2022.

analizar las condiciones de vida en la Unión Europea. Se dice que un hogar está en situación de carencia material severa cuando carece de al menos cuatro de nueve artículos considerados de primera necesidad: teléfono, lavadora, carne, etc. En España, según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2020 la carencia material severa alcanzó un valor del 7,0 % en mujeres y 6,9 % en hombres.

## **Pobreza**

La situación económica en Venezuela ha llevado también a una situación de pobreza extrema. Según el informe Encovi<sup>32</sup> en el año 2022 las cifras mejoraban por primera vez en siete años, situándose la población en situación de pobreza multidimensional en el 50 %. A pesar de ello, Venezuela es uno de los países más pobres en uno de los continentes más pobres del planeta. El panorama en cuanto a pobreza multidimensional desde el 2014 es desolador. En aquel año el 39,3 % por ciento de la población estaba en situación de pobreza multidimensional. Cinco años después, en el periodo de influencia de la pandemia del covid19, en el año 2019-2020 este indicador ascendía hasta el 64,8 % de la población, alcanzando su máximo en 2021, cuando se situó en el 65,2 %.

El concepto «pobreza multidimensional» es un indicador que no sólo tiene en cuenta los ingresos económicos, sino que también presta atención a otros factores como las características de la vivienda, el acceso a los servicios, los ingresos, el nivel educativo y el empleo. De esta forma, desde Encovi se aporta una visión más global del fenómeno de la pobreza en Venezuela.

En cualquier caso, prestando sólo atención a los ingresos económicos el panorama es igual de desalentador. En el 2014, el 48,4 % de la población se ubicaban en lo que se ha denominado pobreza total. Este porcentaje alcanzó un pico de un 92,9 % en el periodo 2019-2020 y bajando en 2022 tan sólo al 81,5 % de la población.

Otro elemento que define el deterioro en términos de pobreza de la sociedad venezolana es el alto grado de desigualdad. En aquellos territorios en los que la diferencia entre los que más ingresan y los que menos ingresan es muy acentuada

---

<sup>32</sup> La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida sobre la calidad de vida en Venezuela es un informe estadístico, de periodicidad anual, elaborado por destacados profesionales del ámbito de las ciencias sociales. Está impulsado por la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas en Venezuela. Puede consultarse a través de este enlace: <https://www.proyectoencovi.com/>

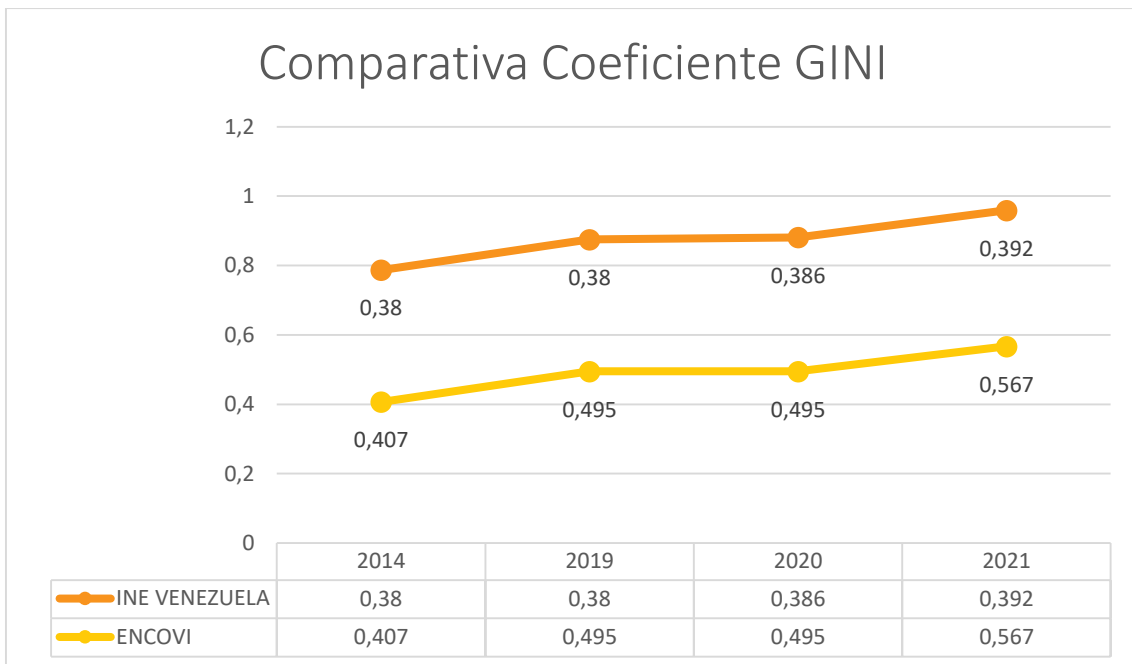
se pueden inferir aspectos relacionados con la pobreza, el desequilibrio en términos de derechos y el desarrollo de potenciales manifestaciones de descontento social. Así, aquellas sociedades más desiguales son potencialmente más frágiles que otras en las que la desigualdad está menos acentuada.

Para medir el grado de desigualdad se utiliza habitualmente el coeficiente de Gini<sup>33</sup>. Prestando atención a este indicador se ponen de manifiesto las dificultades encontradas a lo largo de esta investigación en cuanto a la obtención de datos de fuentes propias del gobierno venezolano. En este sentido, la mayor parte de los datos tanto macroeconómicos como de estadística social se limitan a un periodo de tiempo que termina en el año 2016, no se aportan de manera transparente, o los que se aportan difieren de forma significativa con los aportados por otras entidades.

En cuanto al coeficiente Gini, desde Encovi se pone el acento en el incremento desarrollado durante los últimos años, en el año 2022 el índice ha sido de 0,603 consolidando la tendencia alcista desde el 0,407 en el año 2014 pasando por el 0,495 del periodo 2019-2020. Sin embargo, si se tienen en cuenta los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística del Gobierno Bolivariano de Venezuela para estos mismos años tendríamos los siguientes datos: 2014 (coeficiente Gini 0,380); 2019 (coeficiente Gini 0,380); 2020 (coeficiente Gini 0,386); 2021 (coeficiente Gini 0,392).

---

<sup>33</sup> El coeficiente Gini es una medida estadística utilizada para evaluar la desigualdad de ingresos o riqueza en una población. El coeficiente Gini varía entre 0 y 1, donde 0 representa la igualdad perfecta (todos tienen los mismos ingresos o riqueza) y 1 representa la desigualdad máxima (una sola persona tiene todos los ingresos o riqueza, mientras que los demás no tienen nada).



*Gráfico 8 Tabla comparativa Coeficiente GINI de ENCOVI / INE Venezolano.  
Elaboración propia.*

Un mayor grado de desigualdad puede llevar a un incremento en la conflictividad social que concluya en un incremento de la inseguridad. Desde 1.999 los delitos violentos en Venezuela han aumentado considerablemente y el Observatorio Venezolano de Violencia, un organismo independiente -organización no gubernamental-, estimó que la tasa de homicidios llegó al máximo de 90 por cada 100.000 habitantes en 2018, si bien en 2022 ya se había reducido a treinta y cinco homicidios, la más baja desde 1996.

Por otro lado, otro indicador tradicional asociado a la calidad de vida del país es el Producto Interior Bruto. Se trata de un indicador tradicional que describe el valor creado en un país mediante la producción de bienes y servicios durante un periodo determinado, principalmente durante un año. Este indicador también mide los ingresos obtenidos de dicha producción, o la cantidad total gastada en bienes y servicios. Aunque es un indicador valioso para comparar el desarrollo de economías de diferentes territorios, y también se utiliza para describir el grado de pobreza de una población, resulta insuficiente para identificar el grado de pobreza.

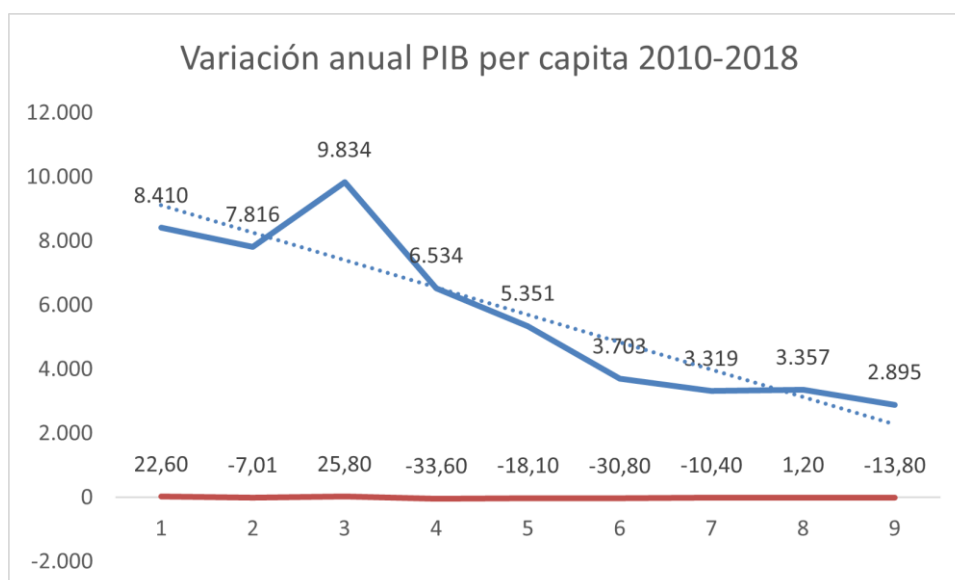


Gráfico 9 Variación anual PIB per cápita de Venezuela per cápita 2010-2018.

Fuente BCV. Elaboración propia.

Ante este panorama, en octubre de 2022, de nuevo el Fondo Monetario Internacional alertó de la situación de una «profunda crisis económica, política y humanitaria»<sup>34</sup> que habría llevado a uno de los fenómenos migratorios de mayor impacto en todo el planeta, con seis millones de personas, en torno al veinte por ciento de la población, emigrando a otros países. Sin embargo, la institución identificaba una serie de signos económicos que permitían afirmar que el país había logrado dejar atrás el periodo de hiperinflación, aunque todavía con niveles de altísima inflación, proyectando una tasa promedio de 150 % en 2023 y un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 6,5 % en 2023.

Pese a lo anterior, en el análisis de la evolución y situación económica actual del país, no puede obviarse el impacto que las sanciones unilateralmente impuestas por otros países han producido en el sistema económico nacional.

<sup>34</sup> Perspectivas Económicas Las Américas. Navegando condiciones financieras más restrictivas. Oct 2022. FMI. Pág. 31.

## Sanciones económicas

En diciembre de 2014, alegando el deseo de "apoyar al pueblo de Venezuela en su aspiración a vivir en paz y democracia representativa"<sup>35</sup>, el Congreso de los Estados Unidos a través de Ley de defensa de los derechos humanos y civiles en Venezuela<sup>36</sup> implantó una política de sanciones específicas dirigidas a las personas consideradas, por dicho país, responsables de violaciones de derechos humanos. Las medidas coercitivas unilaterales<sup>37</sup> previstas son de dos tipos. Por un lado, económicas, a través del bloqueo de activos en posesión o control de cualquier persona de los Estados Unidos, la prohibición de importación de mercancías y transacciones comerciales. Por otro lado, sanciones consistentes en la denegación o, en su caso, revocación, del visado a cualquier persona que hubiera asumido algún tipo de responsabilidad en relación con actos de violencia o abusos graves perpetrados contra personas consideradas relacionadas con las protestas antigubernamentales en Venezuela que habían comenzado el cuatro de febrero de ese mismo año. Esta acción sancionadora se extendía hasta aquellos que fueran considerados autores de las órdenes de arresto o enjuiciamiento de cualquier persona que hubiera ejercitado el "derecho legítimo de libertad de expresión o reunión"<sup>38</sup>.

A partir de esta ley, con diferentes gobiernos de los Estados Unidos, se han sucedido varias órdenes ejecutivas de desarrollo, de entre las cuales destaca por su especial impacto económico la orden ejecutiva 13-278 de 24 de agosto de 2017<sup>39</sup> que prohibió la compra de petróleo a la empresa Petróleos de Venezuela SA<sup>40</sup>, en respuesta al establecimiento de la Asamblea Constituyente que, según el gobierno

---

<sup>35</sup> Sección 4ª de la Ley de defensa de los derechos humanos y civiles en Venezuela (Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014).

<sup>36</sup> S.2142 - Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014. 18 de diciembre de 2014. <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2142/summary/4>

<sup>37</sup> El término «medidas coercitivas unilaterales» suele referirse a las medidas económicas adoptadas por un Estado para obligar a un cambio en la política de otro Estado. El ACNUDH y las medidas coercitivas unilaterales. <https://www.ohchr.org/es/unilateral-coercive-measures> Acceso el 23 de mayo 2022.

<sup>38</sup> Sección 5ª de la Ley de defensa de los derechos humanos y civiles en Venezuela (Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014).

<sup>39</sup> <https://ofac.treasury.gov/media/5476/download?inline> Acceso el 17 de febrero de 2022

<sup>40</sup> Esta medida supuso una merma muy importante de las exportaciones nacionales ya que el primer comprador del crudo espeso venezolano era las refinerías de Estados Unidos.



estadounidense, conllevó una usurpación del poder democrático de la Asamblea Nacional electa<sup>41</sup>.

Otro elemento reseñable de las medidas coercitivas impuestas por los Estados Unidos es su extraterritorialidad, ya que no sólo se imponen contra la administración, personas y entidades privadas del Estado sancionado, sino también sobre entidades públicas y privadas de terceros países que tengan relaciones comerciales con el Estado objeto primario de las sanciones.

Por otro lado, algo más de tres años después de que el FMI alertara por primera vez de la gravedad de la situación en la República Bolivariana de Venezuela, en el 2018, este mismo organismo volvía a dar la señal de alarma sobre el fenómeno de la hiperinflación que se estaba produciendo en Venezuela cifrando en 1.000.000 por ciento de inflación a finales de ese mismo año. Esta situación económica tan alarmante se asemejaba a la situación de Alemania en el año 1923 o Zimbabue en el 2000. Esta hiperinflación tenía un impacto en los precios al consumo de un incremento de precio de un 46 % en ese año.

En un contexto de crisis institucional y económica, en agosto de 2017, la Unión Europea emitió una declaración<sup>42</sup> llamando a una resolución pacífica y negociada de la situación en Venezuela. La UE expresaba su rechazo a la elección de una asamblea constituyente cuya legitimidad y representatividad no reconocía y que se percibía como un obstáculo para entablar negociaciones entre los distintos actores políticos, el gobierno y los partidos de la oposición; solicitando la suspensión de su instauración efectiva y el reconocimiento explícito de las atribuciones de todas las instituciones previstas por la Constitución. Se solicitaba además el cumplimiento de los cuatro puntos señalados en el diálogo de 2016 y reiterados en la carta del secretario de Estado de la Santa Sede, Pietro Parolin: un calendario electoral, la apertura de una vía humanitaria, la liberación de los opositores encarcelados y el respeto de la Asamblea Nacional.

---

<sup>41</sup> Los ingresos por exportación de petróleo cayeron significativamente a partir del año 2015, pasando de 71.732 millones en 2014 a 2.500 millones de dólares, aproximadamente, en el 2020.

<sup>42</sup> Declaración del alto representante, Federica Mogherini, en nombre de la UE sobre Venezuela de dos de agosto de 2017.

Finalmente, el trece de septiembre de ese mismo año, 2017, la Unión Europea se unía a los Estados Unidos en la utilización de la herramienta de las sanciones económicas como consecuencia de "las graves violaciones o abusos de los derechos humanos o de actos de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática"<sup>43</sup>. Mediante la Decisión (PESC) 2017/2074 el Consejo de la Unión Europea acordó la imposición de medidas restrictivas debido al "continuo deterioro de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos en Venezuela, la Unión ha expresado reiteradamente su preocupación y llamado a todos los actores e instituciones políticas venezolanas a trabajar de manera constructiva hacia una solución a la crisis en el país (...)".

Se establecen, por medio de esa decisión y del Reglamento (UE) 2017/2063<sup>44</sup>, aprobado para garantizar la aplicación uniforme en todos los Estados miembros, determinadas medidas que prohíben a nacionales de los países miembros la venta y prestación de servicios o asistencia financiera relacionados con la adquisición, suministro y mantenimiento de armamento o material militar o equipos que puedan utilizarse para la represión interna o para el control y la interceptación de las comunicaciones. Se acuerda el embargo de activos y recursos económicos de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, consideradas responsables de violaciones graves de los derechos humanos o de haber socavado la democracia o el estado de derecho en Venezuela, así como restricciones relativas a la admisión de individuos<sup>45</sup> en el territorio de los países de la UE. Con la imposición de las sanciones, cuya fecha de vencimiento prevista es el catorce de noviembre de

---

<sup>43</sup> Considerando séptimo. Decisión (PESC) 2017/2074 del Consejo de 13 de noviembre de 2017 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela

<sup>44</sup> Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo de 13 de noviembre de 2017 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela.

<sup>45</sup> El Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/90 por la que se incluía a siete personas en la lista de personas físicas y jurídicas, entidades y organismos que figura en el anexo I de la Decisión (PESC) 2017/2074. El 25 de junio de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/901 por la que se incluía a otras once personas. El 26 de septiembre de 2019, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2019/1596 por la que se incluía a siete personas. Decisión (PESC) 2019/1893 del Consejo de 11 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. Así como la Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, Decisión (PESC) 2019/1171 del Consejo, de 8 de julio de 2019 y Decisión (PESC) 2019/1893 del Consejo de 11 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela.

2023<sup>46</sup>, se pretende favorecer el desarrollo de un proceso que, con ciertas garantías, permita la consecución de una solución negociada al conflicto político.

Por otro lado, aunque la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no ha impuesto sanciones económicas a Venezuela, sí que ha adoptado una serie de medidas con el objetivo de apoyar la restauración de la estabilidad en la región en línea con el mandato de esta organización que trata de promover la paz y la seguridad internacionales. El 27 de septiembre de 2019 a través de resolución 42/25 en la que se expresaba "gran preocupación por la alarmante situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, en la que se repiten sistemáticamente violaciones que afectan de forma directa e indirecta a todos los derechos humanos", el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció una Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela.

Desde entonces, la misión ha elaborado varios informes en los que se ponían de manifiesto las vulneraciones de diversos derechos humanos, algunos de ellos: la violación de la libertad de reunión pacífica, las detenciones arbitrarias o ataques contra opositores políticos, activistas sociales y defensores de los derechos humanos. En septiembre del 2022 se emitió el último informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (A/HRC/51/43), en el que se sigue insistiendo en que "la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela sigue siendo grave" y en consecuencia es necesario monitorearlo desde el Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La legitimidad de la imposición de sanciones, medidas restrictivas o coercitivas, sin el amparo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, puede adoptar sanciones para mantener o restablecer la paz y la seguridad a nivel internacional resulta discutida tanto por los países afectados, como por parte de la doctrina. En este sentido Idriss Jazairy, relator especial de las Naciones Unidas sobre el impacto negativo de las

---

<sup>46</sup> El 6 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/1656 (4), por la que se prorrogaban las medidas restrictivas vigentes habida cuenta de la situación en Venezuela, a la vista de la persistente y creciente crisis política, económica y social en dicho país.

medidas coercitivas unilaterales desde mayo de 2015 hasta marzo de 2020, a través de comunicado de 31 de enero de 2019<sup>47</sup> afirmaba que "las sanciones que pueden llevar a la inanición y la escasez de medicinas no son la respuesta a la crisis en Venezuela".

Resulta evidente que tanto el gobierno de los EE.UU., como la UE, y sus países miembros, consideran esto acorde con sus respectivos ordenamientos jurídicos. En concreto, en el ámbito de la Unión Europea la base legal se encuentra en el Título V<sup>48</sup> del TUE y el artículo 215.2 y 3<sup>49</sup> del TFUE.

Independientemente de su conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, lo cierto es que, como afirma el Ministerio de Economía, "en el marco de la Unión Europea las sanciones se han convertido en una herramienta que cada vez se usa con mayor frecuencia en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común para promover el cumplimiento de sus objetivos"<sup>50</sup>. Esto ha llevado a parte de la doctrina a analizar el impacto negativo que se puede producir sobre las economías afectadas y en concreto sobre los ciudadanos comunes. Autores como Neuenkirch y Neumeier<sup>51</sup> han valorado el impacto de las sanciones económicas en una reducción del PIB de hasta el cinco por ciento, aunque la variedad de sanciones, las diferentes circunstancias de cada país sancionado y la confluencia con otros elementos negativos para la economía dificultan su cuantificación. Otros autores como Sutherland<sup>52</sup> coinciden en el impacto en los ciudadanos, ya que dificultan la importación de materias primas, alimentos o servicios básicos como la salud y

---

<sup>47</sup> <https://news.un.org/es/story/2019/01/1450292> Acceso el 17 de febrero de 2022.

<sup>48</sup> Disposiciones Generales Relativas a la Acción Exterior de la Unión y Disposiciones Específicas Relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.

<sup>49</sup> [...] 2. *Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.*

3. *Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.*

<sup>50</sup> Ministerio de Economía y Empresa, Secretaría General Del Tesoro y Financiación Internacional Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales. *Sanciones Financieras Internacionales: cuestiones generales y procedimientos especiales en materia de no proliferación*, Madrid, 2019, pp. 6.

<sup>51</sup> Neuenkirch, M. y Neumeier, F., "The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth", *FIW Working Paper*, Nº. 138, FIW-Research Centre International Economics, Vienna, 2015

<sup>52</sup> Sutherland, M., "Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Crisis económica y social. Causas y consecuencias", Informe especial del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), Caracas, 2019

llevan a un aumento en la brecha de la pobreza, en palabras del presidente de Colombia «es el efecto de la sanción, millones de personas condenadas a la miseria, al hambre literalmente [...]»<sup>53</sup>.

Por tanto, no puede descartarse que las sanciones produzcan un efecto contagio a sectores no sancionados producido, por un lado, por la dependencia entre el sector privado y el público, especialmente en países principalmente exportadores de materias primas, y por el rechazo de muchas empresas a mantener lazos empresariales con contrapartes venezolanas con el objeto de evitar situaciones legales indeseadas.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió en 2012 un estudio sobre el efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos en el que se recomendaba poner fin a esas medidas entre otras razones porque las sanciones económicas:

«pueden tener repercusiones de gran alcance sobre los derechos humanos de la población en general de los Estados a los que se aplican tales medidas. Las principales víctimas de esas medidas suelen ser las clases más vulnerables, en particular las mujeres, los niños, los enfermos y los ancianos, así como los pobres. Esos grupos sufren más las consecuencias de la denegación del acceso a material y medicamentos que pueden salvarles la vida, a productos alimenticios básicos y a material educativo. A otros se les impide incorporarse al mercado de trabajo. Así, se ha observado que «con las sanciones se elimina a la clase media, los pobres se hacen más pobres, y los ricos más ricos»; también se enriquecen quienes se dedican al «contrabando y al control del mercado negro».

En este sentido, el 13 de febrero de 2020, la República Bolivariana de Venezuela denunció ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional la aplicación de medidas coercitivas ilícitas adoptadas unilateralmente por el gobierno de los Estados Unidos de América contra Venezuela como crímenes de lesa humanidad. En su escrito se afirma que dichas medidas "contravienen el derecho internacional que protege a

---

<sup>53</sup> Gustavo Petro, 2 de mayo de 2023, en el desayuno informativo del Fórum Europa, organizado por Nueva Economía Fórum.

los Estados de intervenciones extranjeras en sus asuntos internos<sup>54</sup>. De igual modo, se argumenta que es el gobierno de los Estados Unidos quien, con las medidas coercitivas unilaterales está cometiendo crímenes de lesa humanidad contra el pueblo venezolano. Entendía el Gobierno de Venezuela que los EE.UU no sólo eran conscientes de las consecuencias que las sanciones tienen sobre la población civil, en especial los niños, sino que pretendían, igualmente, desestabilizar el país y generar disturbios para producir un cambio de régimen.

### **Situación de los derechos humanos**

Por otro lado, en septiembre de 2017, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un informe sobre la situación de Venezuela en el que se documentaban violaciones y abusos cometidos por el gobierno y las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de este informe en el 27 de septiembre de 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como se ha mencionado anteriormente, puso en marcha la Misión Internacional Independiente de investigación sobre la República Bolivariana de Venezuela mediante la resolución 42/25<sup>55</sup>. En este documento se condenan de forma enérgica:

*los actos generalizados de represión y persecución selectivas por motivos políticos en la República Bolivariana de Venezuela, que incluyen casos de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos y durante operaciones de las fuerzas de seguridad, detenciones arbitrarias, torturas, malos tratos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas por parte de órganos de seguridad como las Fuerzas de Acciones Especiales y de grupos armados civiles favorables al Gobierno.*

Desde ese momento la ONU ha expresado en numerosas ocasiones y por diversos medios su preocupación por la población venezolana y la protección y promoción

---

<sup>54</sup> Intervención de la Delegación de la República Bolivariana de Venezuela ante la Corte Penal Internacional, Nueva York, 2 de noviembre de 2020.

Remisión conforme al artículo 14 del Estatuto de Roma a la Fiscal de la Corte Penal Internacional por parte de la República Bolivariana de Venezuela con respecto a las Medidas Coercitivas Unilaterales. Para consulta aquí: [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/CR2020\\_00803.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/CR2020_00803.PDF)

<sup>55</sup> A/HRC/RES/42/25 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2019. Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Para consultar aquí: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/299/72/PDF/G1929972.pdf?OpenElement>

de sus derechos humanos. Tanto es así que la misión ha sido prorrogada hasta septiembre de 2024.

### **Situación política**

A través del concepto del Socialismo del siglo XXI Heinz Dieterich - sociólogo alemán que ha desarrollado toda su producción intelectual en países hispanoamericanos - propuso una nueva forma de socialismo adaptada a las necesidades y desafíos del siglo XXI. Según Dieterich, el Socialismo del siglo XXI se basa en la idea de que el Estado debe ser un facilitador y coordinador de la sociedad civil y que la democracia participativa debe ser el motor del desarrollo social y económico.

En Venezuela, este autor se convirtió en un asesor cercano a Hugo Chávez y ayudó a desarrollar las políticas que se convirtieron en los pilares de la propuesta de Chávez. Sin embargo, en años posteriores, Dieterich se alejó del gobierno venezolano y comenzó a criticar la deriva autoritaria del régimen y su falta de respeto a los derechos humanos y la democracia.

En el año 1999 Hugo Rafael Chávez Frías asumía la presidencia de tras haber ganado las elecciones con el 56,5 % de los votos con una propuesta estrella, el impulso de un proceso constituyente que renovarían la constitución de 1961. La propuesta que defendía Chávez se sustentaba ideológicamente en el concepto del Socialismo del siglo XXI en contraposición con la corriente liberal impulsada por los comúnmente denominados gobiernos de occidente, es decir EE. UU. y gobiernos de la Unión Europea. Venezuela estrenaba presidente tratando de desarrollar un modelo político en el que la participación de la ciudadanía y la nación fueran dos ejes de impulso fundamentales. Así pues, una de las primeras acciones una vez ganadas las elecciones fue la aprobación de una nueva constitución a través de una asamblea constituyente.

Con la nueva constitución Venezuela pasó a denominarse República Bolivariana de Venezuela, como se establece en su artículo primero que dice:

La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad,

igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.

En el año 2009, Chávez impulsó una modificación constitucional para eliminar la limitación de mandatos de la presidencia de Venezuela, que, contrariamente al intento de 2017, resultó aprobada en referéndum, en un contexto de gran declive de la institucionalidad democrática, como se recoge en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre cuyos miembros se encuentra Felipe González, *et alii*.

Tras vencer las elecciones presidenciales del año 2012, Hugo Chávez enfermó de cáncer y murió a los cincuenta y ocho años en 2013. Después de su fallecimiento asumió la presidencia Nicolás Maduro tras un proceso electoral convulso. Los resultados oficiales de las elecciones presidenciales de 2013 indicaron que Maduro obtuvo el 50,61 % de los votos, mientras que su principal rival, Henrique Capriles, obtuvo el 49,12 % con una diferencia de 223.599 votos, según datos oficiales<sup>56</sup>.

Tras las elecciones, la oposición denunció irregularidades en el proceso electoral y en el recuento de votos y Capriles impugnó los resultados ante el Consejo Nacional Electoral (CNE). El CNE realizó una auditoría parcial de los votos, pero confirmó la victoria de Maduro.

Durante los meses siguientes a las elecciones del 14 de abril de 2013 se produjeron varias manifestaciones de partidarios de uno y otro adversario político – Capriles y Maduro – que dieron lugar a numerosas personas heridas y más de una decena de muertos. La oposición acusaba al gobierno de Nicolás Maduro mientras el gobierno respondía con una represión violenta, utilizando su fuerza para dispersar a los manifestantes y deteniendo a cientos de opositores. De igual manera, se acusó al gobierno de utilizar grupos armados progubernamentales para atacar a los manifestantes y a la oposición. Finalmente, se desvanecieron las protestas

---

<sup>56</sup> Acceso el 10 enero de 2023 de la web del Consejo Nacional Electoral del Gobierno de Venezuela [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html?](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html?) . Los resultados concretos fueron: Nicolás Maduro 7.587.579 votos; Henrique Capriles Radonski 7.363.980 votos; Eusebio Méndez 19.480 votos; María Bolívar 13.309 votos; Reina Sequera 4.241 votos; Julio Mora 1.936 votos)



incrementándose la crisis humanitaria y política del país. La desproporcionada respuesta del orden público generó una carta de la asociación estadounidense Human Rights Watch a las Naciones Unidas en la que manifestaba su preocupación por

que las autoridades venezolanas estén utilizando investigaciones penales como una herramienta política para acusar a opositores, sin la debida justificación, de haber participado en delitos, y que a la vez no investiguen adecuadamente denuncias creíbles que se han formulado sobre graves violaciones de derechos humanos<sup>57</sup>.

De forma vertiginosa, paralelamente al deterioro político de deriva autoritaria, se produce un deterioro de la situación económica y social con habituales muestras de descontento en las calles y en diferentes localidades de todo el territorio. Así, un año después de la muerte de Chávez, en el año 2014, tiene lugar un episodio de descontento especialmente significativo en el país. A lo largo de todo el territorio se desarrollan protestas masivas durante varios meses con decenas de muertos y cientos de heridos y detenidos. Los manifestantes bloquearon calles, incendiaron neumáticos y lanzaron piedras en respuesta a los continuados actos de violencia policial, escasez de alimento y medicinas, así como un aumento notable de la inseguridad y una hiperinflación<sup>58</sup>.

En el año 2018 se desarrolló un proceso electoral no reconocido por la comunidad internacional que concluyó con una renovación del mandato de Maduro en el año siguiente, 2019. Mientras Maduro todavía estaba celebrando la victoria, la Asamblea Nacional decide asumir las competencias del poder ejecutivo y declarar a Juan Guaidó como presidente interino. Este hecho, según Malamud y Núñez, dará lugar a una "crisis continental e internacional por las consecuencias políticas y geopolíticas que supone la existencia de dos líderes (Nicolás Maduro y Juan

---

<sup>57</sup> Consultado en diciembre de 2022, <https://www.hrw.org/es/news/2013/07/11/carta-naciones-unidas-sobre-violencia-poselectoral-en-venezuela>

<sup>58</sup> Noticia de RTVE: Los disturbios en Venezuela se extienden a los estados de Tachira y Mérida. Para consultar aquí: <https://www.rtve.es/noticias/20140221/maduro-confirma-sexta-muerte-desmiente-victimas-mortales-antteriores/883620.shtml> Human Rights Watch: Venezuela, golpean y disparan contra manifestantes que no estaban armados. Complicidad de jueces y fiscales en violaciones de derechos humanos. Para consultar aquí: <https://www.hrw.org/es/news/2014/05/05/venezuela-golpean-y-disparan-contra-manifestantes-que-no-estaban-armados>

Guaidó) que fungen ante los venezolanos y ante el mundo como presidentes legítimos"<sup>59</sup>. Tras el desarrollo de estas elecciones la Unión Europea se posicionará afirmando que la UE considera que:

las elecciones presidenciales celebradas en Venezuela en mayo de 2018 no fueron ni libres, ni limpias ni creíbles, y adolecieron de falta de legitimidad democrática, y que el país necesita con urgencia un Gobierno que verdaderamente represente la voluntad del pueblo venezolano<sup>60</sup>.

En marzo de 2018 ACNUR<sup>61</sup> instó a los Estados a permitir el acceso de venezolanos a su territorio y a adoptar "respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes".

Ese mismo mes la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>62</sup> reunida en Bogotá aprobó una resolución<sup>63</sup> en la que se constataban las

violaciones múltiples y masivas de los derechos humanos de la mayoría de la población venezolana, con impactos particulares en los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de expresión, libertad de movimiento, protección judicial, salud, alimentos y trabajo, entre otros. En junio de ese año, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitió un documento<sup>64</sup> en el que se afirmaba que en Venezuela:

«no se persigue a los causantes de muertes en las protestas; que la fuerza se usa de forma excesiva, causándose muertes en operaciones de seguridad; que se realizan detenciones arbitrarias y sin la garantía del debido proceso; torturas y malos tratos; se producen ataques y restricciones al espacio democrático; que se existe una situación de grave violación del derecho a la salud y la alimentación»

---

<sup>59</sup> MALAMUD, C., NUÑEZ, R., "La crisis en Venezuela y el tablero geopolítico internacional". Acceso el 10 de abril del 2023 de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-venezuela-y-el-tablero-geopolitico-internacional/>

<sup>60</sup> Acceso el 10 de abril de 2023: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/venezuela/>

<sup>61</sup> Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, marzo de 2018.

<sup>62</sup> Órgano de la Organización de Estados Americanos.

<sup>63</sup> Resolución 2/18 migración forzada de personas venezolanas.

<sup>64</sup> «Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin»

Tras la aparición de Guaidó como actor político en la crisis democrática, se produce una polarización entre agentes internacionales que le reconocen como presidente del país, como los Estados Unidos, la Unión Europea y España entre otros; mientras que Cuba, Bolivia, Nicaragua y, en cierta medida China, se alinean con Maduro por la importancia estratégica del petróleo venezolano.

En 2023 el país sigue instalado en una situación de crisis político social con una gran parte de la población tratando de emigrar para mejorar su calidad de vida. La situación económica se ha visto muy afectada por la pandemia mundial del COVID y el conflicto bélico en Ucrania que han causado un incremento de la inflación, pero que, también, han originado cierto «descongelamiento» de las relaciones con los Estados Unidos, debido a la condición de país petrolero de Venezuela.

El 10 de marzo de 2023 se cumplieron diez años desde que Nicolás Maduro accediera al poder y la falta de entendimiento con la oposición venezolana continua. Durante el mes de abril el gobierno colombiano de Gustavo Petro impulsó una conferencia internacional sobre Venezuela en la que participaron una quincena de países, entre ellos, varios países hispanoamericanos, los Estados Unidos, Canadá, y también la Unión Europea. El objetivo de este encuentro era propiciar el diálogo político entre la oposición venezolana y el partido de Maduro de cara a las elecciones del 2024.

### **Diáspora Venezolana**

El éxodo de Venezuela es de origen múltiple, pues responde a varias causas como la represión política, el colapso del sistema institucional, la grave crisis económica y el hambre, que afecta a varias capas de población. Sus consecuencias lo han convertido es una crisis humanitaria de entidad similar a la siria en cuanto al número de desplazados; de hecho, la Organización de Estados Americanos, organización que Venezuela abandonó en 2019, calculaba en su Informe de situación de diciembre 2020 que al año siguiente la cifra desplazados podría superar los siete millones<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> OEA, Informe de situación de diciembre de 2020. [http://www.oas.org/documents/spa/press/SR-OEA\\_Nov20-crisisde-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/SR-OEA_Nov20-crisisde-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf) (acceso el 10/6/2022)

En cualquier caso, para identificar el origen de uno de los movimientos migratorios más sostenidos en el tiempo y de mayor impacto en el planeta es necesario poner el foco más allá de la transformación política iniciada por Hugo Chávez.

En los años ochenta y noventa del siglo pasado Venezuela inició una trayectoria de deterioro político y económico que dio paso a la aparición del régimen bolivariano de Chávez. Aunque en 1999 hubo una transmutación política de gobierno, la crisis económica que se desarrolló en esos años se ha mantenido hasta la actualidad y ha sido uno de los principales factores que ha impulsado la emigración de millones de venezolanos<sup>66</sup>.

En este sentido Rodríguez, Ramos y Robayo (2018) establecen cuatro olas migratorias durante los veinte años transcurridos desde la reforma constitucional impulsada por el gobierno bolivariano hasta el año 2019:

- Primera ola de emigración (1999-2002). Por motivaciones eminentemente políticas. Creación de la Constitución Nacional de 1999, promulgación en 2001 de leyes habilitantes para expropiación de tierras y manejo de hidrocarburos. Paro o sabotaje petrolero y golpe de Estado entre 2002 y 2003.
- Segunda ola (2003-2009). Por persecución política y socioeconómica. Despido masivo de 17.871 trabajadores de Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima PDVSA en 2003, creación de la Lista Tascón para funcionarios simpatizantes del referendo revocatorio en 2003 y 2004, y medidas represivas tras negativa electoral de reforma constitucional tras derrota oficialista en referendo constitucional de 2007.
- Tercera ola (2010-2014). Emigración de élites y sectores de medios profesionales. Muerte de Hugo Chávez en 2013, crisis política tras marchas estudiantiles y luchas sociales en contra de la posesión y mandato de Nicolás Maduro después de su ascenso en 2014.
- Cuarta ola (2015 hasta hoy). Emigración por crisis humanitaria. Deportación forzosa de 22.000 colombianos en 2015, crisis diplomática de nivel regional,

---

<sup>66</sup> AINZ GALANDE, A., IZCARA PALACIOS, S.P., Migración y seguridad fronteriza, Madrid, Dykinson, 2020

deterioro económico y de institucionalidad garante de derechos humanos, establecimiento dictatorial tras instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017<sup>67</sup>.

- Aunque estos autores limitan la cuarta ola hasta el año 2019 se podría afirmar que todavía en la actualidad la motivación para la emigración de la población venezolana es la crisis humanitaria, como consecuencia de una crisis institucional y un deterioro económico multicausal.

Para poder dimensionar el alcance del fenómeno de la diáspora venezolana es necesario aportar algunas cifras que pueden ayudar a tomar conciencia del fenómeno. Según datos aportados por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) en el mundo, a fecha de enero de 2023, hay 7.320.225 venezolanos desplazados. Es muy posible que la cifra sea aún más alta, teniendo en cuenta que, por la forma de medición de este fenómeno, algunos de los países no tienen en cuenta a los venezolanos residentes en su territorio de forma irregular. La mayor parte, 6.136.402, viven en países de América del Sur y el Caribe. En Colombia, por razones de cercanía geográfica evidentes, hay censados 2,5 millones de venezolanos desplazados y en Perú 1,5 millones.

En cuanto a la evolución durante los últimos años cabe señalar el más que notable incremento desde febrero del año 2018<sup>68</sup>, cuando se contabilizaban 1.228.867 venezolanos desplazados, hasta enero de 2023, momento en el que casi se multiplicaba por seis esta cifra, superando de forma significativa los siete millones de personas.

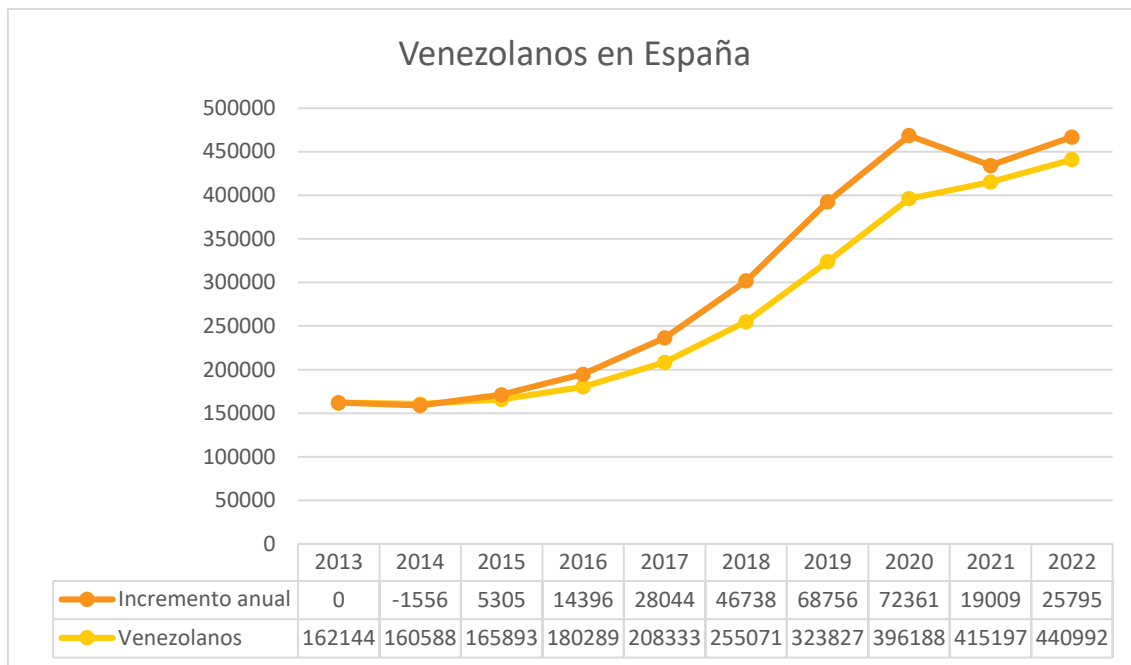
Fuera del continente americano, los históricos lazos entre España y Venezuela son la razón principal de que en nuestro país residan, a enero de 2022, 438.400 venezolanos desplazados.

---

<sup>67</sup> RODRÍGUEZ, R., RAMOS, F., y ROBAYO, M. C. *Retos y oportunidades de la Movilidad Humana Venezolana en la Construcción de una Política Migratoria Colombiana*, Bogotá, Universidad del Rosario – Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

<sup>68</sup> El 20 de mayo de 2018 se celebraron elecciones presidenciales anticipadas convocadas por la Asamblea Nacional Constituyente de la República Bolivariana de Venezuela. Este proceso electoral no fue reconocido por parte de algunos organismos internacionales como la Unión Europea que se posicionó por un proceso electoral creíble en su Resolución del Parlamento Europeo (2018/2695(RSP)), de 3 de mayo de 2018, sobre las elecciones en Venezuela. A partir de este proceso electoral se intensificaron las medidas coercitivas sobre Venezuela.

Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística a partir de los datos obtenidos del Padrón Municipal, en España, a uno de enero de 2022, residían 440.992 personas nacidas en Venezuela, de los que el 45 % eran hombres y el 55 % mujeres.



*Gráfico 10 Población (españoles y extranjeros) por país de nacimiento. Fuente: INE. Elaboración propia.*

Observando este gráfico puede identificarse un incremento notable en el empadronamiento en los años 2018, 2019 y 2020 con 46.738, 68.756 y 72.361 personas respectivamente.

Paralelamente a este proceso, desde 2013, como se ha abordado en capítulos anteriores, la inmigración venezolana en España se ha incrementado exponencialmente pasando de 7.725 personas en 2013 a 27.951 personas en 2021, con un pico de llegadas que alcanzó las 74.344 personas del año 2019.

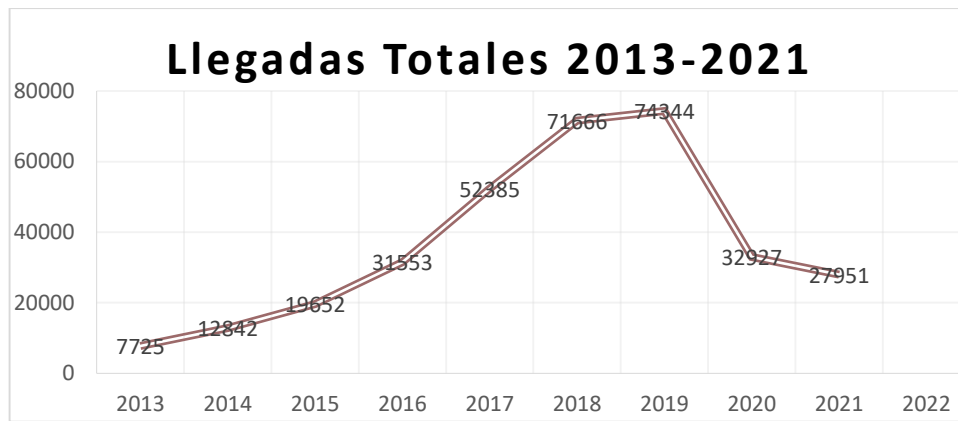


Gráfico 11 Flujo de inmigración procedente de Venezuela, años 2013-2021.

Fuente: INE. Elaboración propia.

Resulta especialmente significativo – aunque tiene una explicación sencilla teniendo en cuenta los antecedentes de relación históricos entre ambos países - el elevado porcentaje de nacionales venezolanos que han emigrado a España poseyendo la nacionalidad española. En este sentido, hasta el año 2017, más del 30 % de las personas que emigraron desde Venezuela lo hicieron con pasaporte español. Este porcentaje comienza a reducirse en cantidades menores del 20 % a partir del año 2019, lo que podría indicar que aquellas personas con menos dificultades para establecerse en España, por poseer la nacionalidad española, ya lo han hecho y las remesas de personas que llegan en la actualidad se deben enfrentar a mayores dificultades para establecerse en nuestro país.



Gráfico 12 Porcentaje de venezolanos residentes en España con nacionalidad española, años 2013-2021. Fuente: INE. Elaboración propia.

## **5. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO I. (PRIMERA Y SEGUNDA FASE DEL SECA. CRISIS DE REFUGIADOS. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN).**

### **Origen del Sistema Europeo Común de Asilo**

En la Unión Europea se conoce como Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) al conjunto de normas que regulan el asilo y otras figuras afines como la protección subsidiaria y la protección temporal. El desarrollo de este bloque normativo ha establecido los criterios comunes necesarios para una aplicación armonizada de la protección internacional, tanto en relación con el procedimiento como en cuanto al contenido material de los derechos afectados. A pesar del elevado grado de desarrollo normativo – como se verá a continuación – la gestión de las crisis migratorias y los flujos de personas que genera sigue siendo recayendo en los países fronterizos como Italia, Grecia y España.

El Consejo Europeo<sup>69</sup>, celebrado en Estrasburgo en 1989 en un marco histórico caracterizado por el impulso a la supresión de fronteras y la promoción de la libertad de circulación, supuso un impulso al proceso de integración comunitario. Esta medida conllevaba la creación de un espacio sin fronteras interiores, conocido como espacio Schengen<sup>70</sup> en el que se hacía efectiva la libre circulación de ciudadanos, tanto nacionales de los países integrantes<sup>71</sup>, como de los extranjeros que residieran legalmente en alguno de aquellos. En el desarrollo de esta integración, se ha hecho necesario acompañar la supresión progresiva de los trámites en las fronteras interiores de la adopción de medidas para combatir el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas, entre otros, así como para el control de la inmigración procedente de terceros países. En este contexto, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros<sup>72</sup> de la Comisión Económica

---

<sup>69</sup> El Consejo Europeo es desde 2007 una de las siete instituciones de la Unión Europea. Está integrada por los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, el presidente de la Comisión Europea, y el presidente del Consejo Europeo.

<sup>70</sup> Se regula por el Acuerdo de Schengen de 1985, el Convenio de Schengen de 1990 de aplicación del aquel y otros actos y declaraciones que constituyen el llamado acervo Schengen.

<sup>71</sup> En la actualidad está compuesto por veintisiete países: veintitrés Estados miembros de la UE e Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>72</sup> En ese momento Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido, Grecia, España y Portugal.



Europea<sup>73</sup> allí reunidos establecieron como objetivo el estudio de las distintas políticas nacionales en materia de asilo para poder proceder a su armonización<sup>74</sup>.

Desde ese momento, basándose en la normativa internacional, fundamentalmente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y su Protocolo de 31 de enero de 1967, como se ha establecido en capítulos anteriores, la Unión Europea ha seguido un proceso gradual de comunitarización<sup>75</sup> de esta materia, dando como resultado un aumento significativo de la competencia de la UE y del volumen de normas dictadas desde este ámbito.

En 1990 se aprobó el Convenio de Dublín<sup>76</sup>, un hito fundamental en el proceso de armonización de las políticas de asilo en Europa, que se había iniciado en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 1989. Este acuerdo se aplicaba a los nacionales de países no pertenecientes a la UE que solicitaran asilo en la frontera o en el territorio nacional y que invocaran la condición de refugiados amparados por la Convención de Ginebra<sup>77</sup>. El objetivo del Convenio era establecer un sistema claro y eficaz para determinar qué Estado miembro sería responsable de examinar la solicitud de asilo presentada por una persona en la UE. De esta manera se buscaba evitar la presentación de múltiples solicitudes en diferentes países de la UE y se pretendía garantizar una protección efectiva a los solicitantes de asilo.

Dos años más tarde, en 1992, el Tratado de Maastricht<sup>78</sup> incluyó la consideración del asilo como materia de interés común para los Estados<sup>79</sup>, lo que permitió iniciar

---

<sup>73</sup> «Unión Europea» desde la aprobación y entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) en febrero de 1992 y noviembre de 1993 respectivamente.

<sup>74</sup> Conclusión F: Libre circulación de las personas y Europa de los ciudadanos: «A la vista de dicho debate el Consejo Europeo invita a los organismos competentes a que celebren, a la mayor brevedad y a más tardar antes de que finalice el año 1990, los Convenios que están en estudio sobre el derecho de asilo, así como sobre el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y sobre los visados. En este contexto, se efectuará un inventario de las políticas nacionales en materia de asilo con vistas a buscar la armonización».

<sup>75</sup> Se entiende por «comunitarización» la «transferencia de competencias situadas en los antiguos pilares intergubernamentales al pilar comunitario como consecuencia de las reformas de los tratados constitutivos o en aplicación de los procedimientos previstos en los mismos». Diccionario panhispánico del español jurídico.

<sup>76</sup> Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990.

<sup>77</sup> En la redacción modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

<sup>78</sup> Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110.

<sup>79</sup> Artículo K§1: «Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: 1) La política de asilo [...]» y DECLARACIÓN relativa al asilo: «1. La Conferencia conviene en que, [...], el Consejo estudiará prioritariamente las cuestiones referentes a la política de asilo de los Estados miembros, con la finalidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común

una vía de armonización de normativas por medio de la cooperación intergubernamental.

Con el Tratado de Ámsterdam<sup>80</sup>, en 1997, los Estados otorgaron a la Unión competencias en materia de asilo, lo que permitió superar la fase de intergubernamentalidad, dando paso a la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), aunque aún no recibiría tal denominación. El tratado estableció un período transitorio de cinco años durante el cual el Consejo adoptaría sus decisiones por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y siempre previa consulta al Parlamento Europeo<sup>81</sup>. Tras la finalización de ese período, la Comisión pasaría a ostentar en solitario la capacidad de iniciativa y el Tribunal de Justicia podría conocer de ciertos asuntos. En 2005, el Consejo aprobó que la materia pasara a ser objeto del procedimiento legislativo de codecisión<sup>82</sup>, lo que permitió una mayor participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones y la adopción de decisiones por mayoría cualificada. Finalmente, el Tratado de Lisboa estableció definitivamente el procedimiento de codecisión como el procedimiento legislativo para esta materia.

El concepto "Sistema Europeo Común de Asilo" fue mencionado explícitamente, por primera vez, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere<sup>83</sup> en 1999, en un contexto marcado por nuevos éxodos de refugiados causados por las guerras de los Balcanes, que supusieron la adopción de una estrategia común de asilo centrada en el "respeto absoluto del derecho a solicitar asilo". En el Consejo Europeo se acordó la creación de un sistema de asilo unificado basado en la Convención de Ginebra sobre Refugiados, asumiendo de manera expresa el compromiso de respetar el principio de no devolución (*non-refoulement*). Sin embargo, tenía un alcance mayor que la Convención ya que debía incluir la

---

*destinada a armonizar algunos de sus aspectos, a la luz del programa de trabajo y de los plazos estipulados en el informe sobre asilo elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991 [...]».*

<sup>80</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial n° C 340 de 10/11/1997 p. 0001 – 0144.

<sup>81</sup> Artículo 73Ó del Tratado de Ámsterdam.

<sup>82</sup> El procedimiento de codecisión, denominado procedimiento legislativo ordinario desde 2009, fue introducido por el Tratado de Maastricht. En él participan el Consejo y el Parlamento Europeo como colegisladores; en él resulta necesaria la aprobación de ambos órganos para que un texto normativo sea definitivamente aprobado.

<sup>83</sup> Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia.

determinación del Estado responsable, reglas para el reconocimiento de estatus de refugiado y la determinación de las condiciones mínimas para la acogida superiores a las establecidas en la Convención. De igual manera, se estableció la necesidad establecer un procedimiento de asilo eficaz y justo, así como de protección subsidiaria, insertado en una política común de asilo que fijara como objetivos la colaboración con países de origen, un trato justo para los nacionales de terceros países y la gestión eficaz de los flujos migratorios basada en la solidaridad entre los Estados miembros. Además, se estableció un calendario para la creación e implantación del SECA dividido en dos fases: la primera para la aprobación de normas mínimas destinadas a asegurar un nivel de protección común y una segunda en la que se implantaría un procedimiento común y un estatuto uniforme para los solicitantes de asilo y protección internacional.

Inicialmente, en el período 1999 a 2005, con la base legal del artículo 63<sup>84</sup> del Tratado de la UE, se aprobaron una serie de normas<sup>85</sup> que establecieron los

---

<sup>84</sup> Artículo 63 del Tratado de la UE en la versión consolidada tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam: *«El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:*

1. *medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos:*
  - a. *criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país;*
  - b. *normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros;*
  - c. *normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países;*
  - d. *normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;*
2. *medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:*
  - a. *normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional;*
  - b. *fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida; [...]».*

<sup>85</sup> Las normas de la UE más relevantes en el período 2000-2005:

- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOUE núm. 212, de 7 de agosto de 2001, páginas 12 a 23.
- Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. DOUE núm. 31, de 6 de febrero de 2003, páginas 18 a 25.
- Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, [Dublín II] por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. DOUE núm. 50, de 25 de febrero de 2003, páginas 1 a 10.

criterios mínimos para la acogida de solicitantes de asilo, el reconocimiento de la protección internacional y los procedimientos para otorgar y revocar el estatus de refugiado. Además, se creó Eurodac<sup>86</sup>, una base de datos biométricos, como las huellas dactilares, con el objetivo de facilitar la identificación de los solicitantes de asilo y evitar duplicidades en las solicitudes en distintos Estados.

En 2004, el Consejo Europeo aprobó el Programa plurianual de La Haya<sup>87</sup> con las prioridades de la Unión Europea para el quinquenio 2005-2010 relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, cuya creación se establece como objetivo. Entre las áreas de acción contempladas por el programa se encontraban la protección de los derechos fundamentales, la política común de asilo e inmigración, los controles fronterizos, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo y la cooperación policial y judicial, estableciendo como elemento clave el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales<sup>88</sup>.

En referencia al sistema de asilo, se acordó crear un procedimiento común, así como un estatuto uniforme para los beneficiarios basado en la aplicación plena de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Además, se exhortó a los Estados miembros a crear estructuras adecuadas para facilitar la cooperación práctica en la evaluación de las solicitudes de protección internacional.

Por mandato del Consejo Europeo, la Comisión evaluó en 2008 los instrumentos jurídicos de la primera fase de desarrollo de la política común en el campo del asilo,

- 
- Reglamento (CE) n° 1560/2003 de la Comisión de 2 de septiembre de 2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. DOUE núm. 50, de 25 de febrero de 2003, páginas 1 a 10.
  - Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. DOUE núm. 304, de 30 de septiembre de 2004, páginas 12 a 23.
  - Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. DOUE núm. 326, de 13 de diciembre de 2005, páginas 13 a 34.

<sup>86</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema *Eurodac* para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. DOUE núm. 316, de 15 de diciembre de 2000, páginas 1 a 10.

<sup>87</sup> COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24 de septiembre de 2005.

<sup>88</sup> Fernández Rozas, J.C., “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4, D-195, pp. 1867-1881.

la inmigración y las fronteras<sup>89</sup>. El objetivo de esta evaluación era analizar la eficacia del modelo de armonización mediante la aprobación de normas mínimas en materia de asilo. La Comisión estimó que no se había logrado brindar acceso a la protección en igualdad de condiciones para los solicitantes de asilo en la UE debido a las disparidades en las políticas y procedimientos de acogida de los Estados miembros. Además, llamó la atención sobre lo que consideró otra disfunción: la concesión de un porcentaje cada vez mayor del beneficio de la protección internacional subsidiaria, u otros tipos de protección en virtud de las legislaciones nacionales, en lugar del estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra, lo que podría traer causa en el porcentaje creciente de conflictos y persecuciones no contemplados en la Convención. Por ello, la institución comunitaria concluyó que era necesario mejorar los instrumentos legales e impulsar la cooperación entre las administraciones nacionales encargadas de gestionar el asilo para lograr una armonización más efectiva de la legislación y en la convergencia de la toma de decisiones, así como potenciar la solidaridad entre los Estados miembros.

### **Segunda fase de desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo.**

La segunda fase del proceso de armonización del sistema de asilo arrancó con la aprobación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo en septiembre de 2008<sup>90</sup>. Este documento, fruto de un acuerdo adoptado por el Consejo Europeo, establece una serie de compromisos fundamentales en relación con la inmigración, la integración, el control de fronteras, la protección internacional y la colaboración con terceros países, cuya traducción en acciones concretas se recogen en el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009<sup>91</sup>. El Programa establecía el plan de trabajo para la Unión Europea en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2010-2014 manteniendo el objetivo de implantar un sistema común de asilo en 2012.

---

<sup>89</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Política de Asilo. Un Planteamiento Integrado de la Protección en toda la UE. COM (2008) 360 final (Bruselas, 17.6.2008).

<sup>90</sup><https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-pact-on-immigration-and-asylum.html>  
Acceso el 7 abril de 2022.

<sup>91</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, C 115/1, de 18 de diciembre de 2009.

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo también incluyó un acuerdo para establecer la Oficina Europea de Apoyo al Asilo<sup>92</sup>, con el objetivo de mejorar la cooperación entre las administraciones encargadas del estudio de las solicitudes de asilo, facilitar el intercambio de información y experiencias y brindar asistencia a los países con mayor presión migratoria. La creación en 2010 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO por sus siglas en inglés)<sup>93</sup> se concretó a través del reglamento correspondiente<sup>94</sup>, comenzando a operar en 2011 y estableciendo su sede en La Valeta, Malta<sup>95</sup>.

Pese a lo anterior, el hito más importante lo supuso la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>96</sup> el uno de diciembre de 2009. El Tratado estableció el marco jurídico del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>97</sup>, competencia clasificada como "compartida", por lo que los Estados miembros "pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes", en tanto que "la Unión no haya ejercido su competencia

---

<sup>92</sup> Esta iniciativa ya había sido incluida en el Programa de La Haya de 2004, pero seguía pendiente de desarrollo.

<sup>93</sup> En 2016 la Comisión Europea aprobó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una Mejora de las Vías Legales a Europa. Bruselas, 6.4.2016 Com (2016) en la que se proponía dar un mandato reforzado a la EASO para que pueda desempeñar un nuevo papel ejecutor de políticas y tener un mayor papel operativo. La agencia supervisaría el cumplimiento de las normas de asilo por parte de los Estados miembros, armonizaría la evaluación de las solicitudes de protección internacional, evaluaría el cumplimiento de terceros países como terceros países seguros y distribuirá a los solicitantes de asilo en un sistema de Dublín reformado. También brindaría apoyo en situaciones de emergencia y contaría con recursos adecuados.

<sup>94</sup> La creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se concretó mediante el Reglamento (UE) No 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado el 19 de mayo de 2010. Diario Oficial de la Unión Europea, L 132/11, de 29 de mayo de 2010.

<sup>95</sup> Convertida en la Agencia de Asilo de la Unión Europea mediante el Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el reglamento (UE) 439/2010.

<sup>96</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 Diario Oficial de la Unión Europea C 306/1 de 17/12/2007

<sup>97</sup> Se regula en el Título V del TFUE. Y el artículo art. 67 establece sus objetivos:

*1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. (...) 3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales. 4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.*

o haya decidido dejar de ejercerla"<sup>98</sup>. Además, se insta definitivamente el procedimiento legislativo ordinario y el control judicial pleno sobre la materia.

Por añadidura, en su artículo 6, el Tratado otorgó a la Carta Europea de Derechos Fundamentales la fuerza legal necesaria para obligar a los Estados miembros de la UE y a las Instituciones de la UE, al dotarla del mismo valor jurídico que los tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea, es decir, en igualdad de condiciones que el derecho comunitario originario. La Carta garantiza el derecho al asilo como un derecho fundamental que debe ser respetado en la aplicación del derecho comunitario, al igual que la prohibición de las expulsiones colectivas y el respeto al principio de derecho internacional de no devolución<sup>99</sup>.

La nueva base legal, compuesta por los artículos 67.1 y 2<sup>100</sup> y 78<sup>101</sup> del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), fijó como objetivo principal el

---

<sup>98</sup> Artículo 2§2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>99</sup> Artículo 18 de la CDFUE Derecho de asilo: «Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

Artículo 19 de la CDFUE Protección en caso de devolución, expulsión y extradición: «1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes».

<sup>100</sup> Artículo 67§1 y 2 del TFUE: «1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países».

<sup>101</sup> Artículo 78 del TFUE:

«1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;

b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;

c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;

d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;

e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;

f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;

g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas

desarrollo de una política común en materia de asilo, basada en la solidaridad entre Estados miembro, destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección subsidiaria y temporal, garantizando expresamente el respeto del principio de no devolución. Además, en el Tratado se mejora la capacidad de control judicial que sobre la materia lleva a cabo el TJUE ya que se habilita a todos los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro para presentar una cuestión prejudicial.

En virtud de este mandato se promulgaron nuevos instrumentos legales, aunque algunos como versión refundida de sus predecesores<sup>102</sup>.

---

*provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».*

<sup>102</sup> Las normas más relevantes aprobadas en esta fase son:

- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. (refundición)
- Directiva 2013/32/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. (refundición)
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. (refundición)
- Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento de Dublín). (refundición)
- Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L 180/1 (aplicable a partir del 20 de julio de 2015).

Aunque no formen parte del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), es importante tener en cuenta que existen otras normas de la Unión Europea que están relacionadas y se aplican a los nacionales de terceros países que solicitan asilo desde su llegada al territorio de la UE hasta su posible devolución:

- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)
- Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.



## Crisis de refugiados

Entre mayo de 2014 y 2016, el SECA afrontó un importante desafío debido a la llegada masiva de solicitantes de protección internacional procedentes de países en conflicto del Medio Oriente y Asia, principalmente Siria, Afganistán e Irak. La cifra de refugiados aumentó exponencialmente, pasando de 152.900 en 2008 a 530.560 en 2014<sup>103</sup>, 1.216.860 en 2015 y 1.166.815 en 2016; lo que sometió a gran presión a los países del sur y este de Europa, en particular a Grecia e Italia, pero también a Alemania, la cual acabó acogiendo 1,3 millones de personas, según datos de ACNUR<sup>104</sup>. En concreto, en 2014 llegaron a Italia más de 170.000 inmigrantes irregulares, lo que supone un aumento del 277 % en comparación con 2013 y a Grecia más de 50.000, un 153 % más que en 2013<sup>105</sup> y en 2015 el número de solicitudes de asilo alcanzó el máximo de 1,28 millones.

Este hecho puso a prueba la capacidad del sistema para hacer frente a situaciones de crisis y llevó a la adopción de medidas de emergencia que, con el objetivo de fortalecer el principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los países, conllevaron la anulación temporal de ciertas disposiciones del Reglamento de Dublín III en relación con Italia y Grecia, fundamentalmente respecto de las disposiciones para determinar el Estado responsable de la tramitación de la solicitud de protección internacional, aunque en ningún momento se dispensó a los Estados de aplicar las normas relativas a reagrupación familiar, la protección especial de menores no acompañados y la cláusula discrecional por motivos humanitarios.

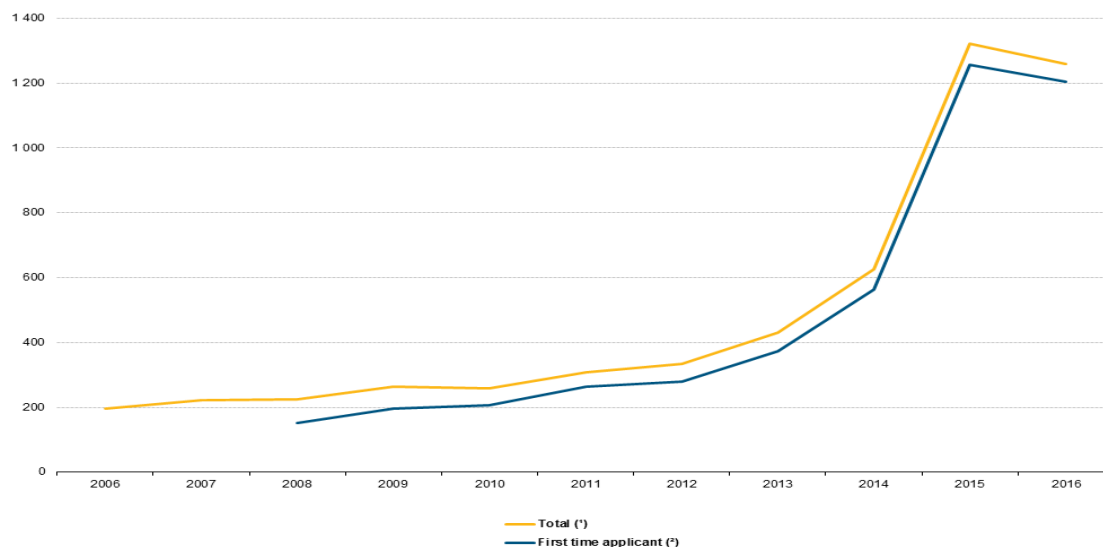
---

<sup>103</sup> Fuente Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Estad%C3%ADsticas\\_de\\_asilo&oldid=447383](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Estad%C3%ADsticas_de_asilo&oldid=447383) y [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asyappctza/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en)

<sup>104</sup> Fuente ACNUR, *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2016*, Copenhague, 2017, pp. 7.

<sup>105</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=es>

## Solicitudes de asilo en los Estados miembros de la UE-28, 2006-2016.



(\*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.  
(\*) 2006 and 2007: not available.  
Source: Eurostat (online data codes: migr\_asyctz and migr\_asyappctza)

Gráfico 13 Solicitudes de asilo en los Estados miembros de la UE-28, 2006-2016.

Fuente: Eurostat.

En la reunión conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de abril de 2015<sup>106</sup> la Comisión considerando "la obligación moral y humanitaria de actuar" ante "los trágicos acontecimientos en el Mediterráneo", presentó un plan de diez medidas para hacer frente a la crisis migratoria, incluyendo la asistencia de la EASO a Italia y Grecia, la propuesta de creación de un mecanismo de reubicación de emergencia, así como un proyecto piloto de reasentamiento.

Mediante las Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601<sup>107</sup> se estableció, con el objetivo de favorecer una distribución más justa de la carga entre los países, un sistema novedoso en el acervo comunitario para la reubicación de solicitantes de protección internacional desde Italia y Grecia hacia otros Estados miembros, 40.000 personas con manifiesta necesidad de protección internacional según la primera de las decisiones, ampliada en otras 120.000 en la segunda.

También se acordó que la EASO asistiera a estos países en los procesos para la tramitación de dichas solicitudes. Adicionalmente, se suministraron fondos adicionales para apoyar a Italia y Grecia en la gestión de los flujos migratorios y

<sup>106</sup> Sesión conjunta extraordinaria del Consejo de Asuntos Exteriores y de Interior del 20 de abril de 2015.

<sup>107</sup> De 14 y 22 de septiembre de 2015 respectivamente. Publicadas en el DOUE L 239/146 y L 248/80.

para la mejora de sus sistemas de asilo, en concepto de financiación de emergencia del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<sup>108</sup>.

## **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**

En septiembre de 2020, la Comisión publicó un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>109</sup>, cuyo propósito principal era modificar la normativa para alcanzar un mejor equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad de los Estados miembros y adaptar la normativa a la realidad de los flujos migratorios cuya complejidad había aumentado desde la crisis de refugiados y que ponía de manifiesto la necesidad de dotarse de mejores mecanismos de coordinación y solidaridad.

La Comisión planteó un enfoque global que tuviera como principios rectores la solidaridad; la coherencia y eficiencia en los procedimientos en la frontera y un nivel coherente de las condiciones de acogida en los distintos países miembros, a través de un marco europeo común, una mejor gestión de la migración y el asilo, así como un nuevo mecanismo de solidaridad.

Con ese objetivo se propuso establecer un nuevo procedimiento de solicitud de protección internacional que se dirimiera en un control en la frontera, agilizando los trámites tanto de asilo, o protección subsidiaria, como del régimen general de extranjería y que tuviera en cuenta los principios de reubicación o reasentamiento, retorno, readmisión o reintegración y cooperación con países de origen y tránsito.

Se proponía modificar el marco regulatorio para garantizar la equidad en la recepción de inmigrantes irregulares, incluyendo la reubicación de inmigrantes y el retorno a sus países de origen. De igual manera, se hicieron recomendaciones a los Estados para que dieran mayor cabida a otras vías de admisión humanitaria de extranjeros, como la reagrupación familiar. También se planteaba una modificación de Eurodac para mejorar y ampliar su aplicación, con una mayor conexión con las bases de datos de la gestión de fronteras.

---

<sup>108</sup> Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se crea el Fondo De Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las decisiones 573/2007/CE y 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de mayo de 2014, L150/168.

<sup>109</sup> Bruselas, 23.9.2020 COM (2020) 609 final

## **6.- ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO II. EL SECA EN LA ACTUALIDAD. DESPLAMIENTOS MASIVOS. FONDOS SOLIDARIOS.**

El sistema de protección internacional, subsidiaria y temporal de la Unión Europea (SECA) establece la obligación de la plena aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, completada por el Protocolo de Nueva York de 1967, lo que engloba el principio de no devolución<sup>110</sup>. Además, el SECA, en su versión actual, se fundamenta en los tratados internacionales que comprometen a los Estados miembros, así como en los artículos 67,2, 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Está conformado por un conjunto de normas que regulan la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal en la UE, entre las que se incluyen la directiva de protección temporal, la directiva sobre procedimientos de asilo, el reglamento Dublín III, el reglamento de Eurodac, la directiva de reconocimiento del asilo, la directiva sobre condiciones de acogida, y otras normas generales de extranjería que también resultan aplicables, como la directiva de reagrupación familiar, la directiva sobre los residentes de larga duración y la directiva de retorno.

La piedra angular lo constituye el sistema de Dublín, regulado por el Reglamento 604/2013<sup>111</sup>, o Dublín III, que regula la vía para determinar el Estado responsable de revisar una solicitud de asilo, respetando el principio de solidaridad y reparto equitativo entre los Estados, así como el objetivo de que todas las solicitudes presentadas sean examinadas de manera justa y efectiva y que los solicitantes obtengan una protección adecuada mientras dure el proceso.

---

<sup>110</sup> El Art. 33§1 de la Convención de Ginebra de 1951 recoge el principio de no devolución como garantía imprescindible del derecho de asilo: “*Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*”. Este principio debe interpretarse en sentido amplio y en relación con el artículo 3º del CEDH para incluir la prohibición de expulsión a un país en el que se pudieran sufrir torturas, tratos inhumanos o degradantes, o del que pudiera ser expulsado a un tercer país en el que fuera víctima de estos actos violentos, tal y como pusieron de manifiesto las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Soering contra el Reino Unido* y *Saadi contra Italia*.

<sup>111</sup> Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. DOUE L 180/31 de 29 de junio de 2013.

Para ello, el reglamento establece una serie de criterios mínimos de procedimiento para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria y respecto de las normas relativas a las condiciones de acogida, entre otros. En primer lugar, se imposibilita que un mismo solicitante presente varias solicitudes en distintos Estados estableciendo que sólo un país sea el encargado de revisar la solicitud de una persona concreta, en principio éste será el país de entrada a la UE. Ahora bien, dado que una asignación automática puede dar lugar a situaciones lesivas para el solicitante, se contemplan otros criterios, tales como la edad: en el caso de menores será prioritario el interés superior del menor frente a cualquier otra razón. Además, se contempla el estado de salud del interesado; las deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo en otro Estado y, de manera especial, la existencia de vínculos personales o familiares del solicitante con otros solicitantes de asilo o bien en otro Estado<sup>112</sup>.

Los estados también están sometidos al deber de cooperación administrativa e intercambio de datos, de reconocimiento mutuo de resoluciones de protección internacional emitidas por otros Estados miembro y de readmisión de extranjeros en ciertos supuestos. Con ello se pretende posibilitar la identificación del solicitante, la determinación del país responsable de examinar la solicitud, eliminar las duplicidades de expedientes y facilitar la transferencia de solicitantes de asilo de un Estado miembro a otro.

Para hacer frente a situaciones de posible colapso se implantó un sistema de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis<sup>113</sup> que permite a los países

---

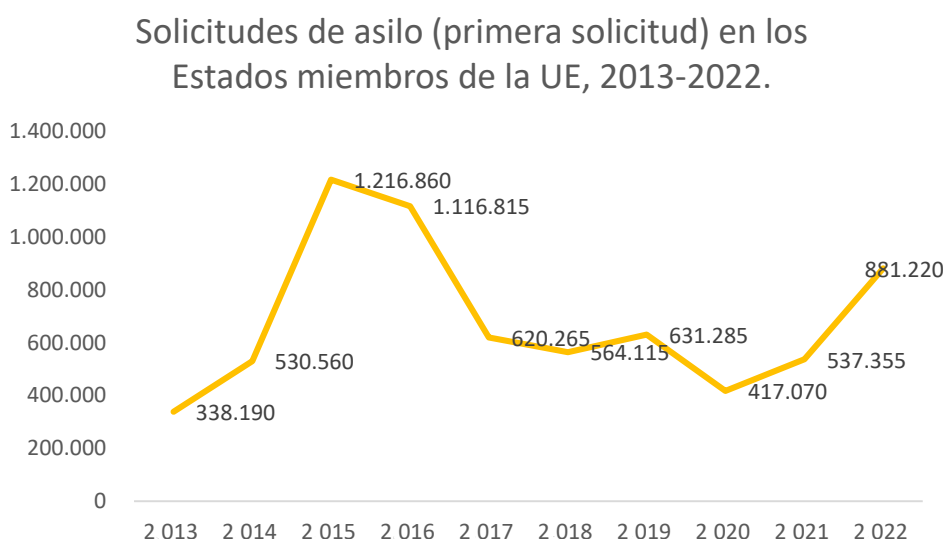
<sup>112</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 21 de diciembre de 2011 en los asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10 consideró que un solicitante de asilo no puede ser trasladado a un Estado miembro, pese a que éste fuera por aplicación del derecho de la Unión el Estado responsable de la tramitación de su solicitud, si corre el riesgo de ser sometido a tratos inhumanos por constituir una vulneración del artículo 4º de la Carta Europea de Derechos Fundamentales «incumbe a los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales nacionales, no trasladar a un solicitante de asilo al Estado miembro designado como responsable cuando no pueden ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta de Los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto M.S.S. c. Bélgica y Grecia, declarando vulnerados los artículos 3 (prohibición de malos tratos, degradantes o indignos) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>113</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624. DOUE L 295/1, de 14 de noviembre de 2019.

coordinarse, bajo la orientación de la Comisión Europea, en caso de un aumento inesperado, o demasiado elevado, de las solicitudes de protección internacional, de tal manera que no se demore innecesariamente la resolución de los expedientes y no se produzcan crisis humanitarias por falta de capacidad para dar alojamiento y ayuda básica a los solicitantes de protección internacional. Para ello, además del sistema de comunicación, se incluye un fondo de solidaridad<sup>114</sup> y apoyo técnico por parte de la EUAA<sup>115</sup>.

Se pretende con este sistema lograr una efectiva coordinación de los países de la Unión Europea para dar respuesta ante situaciones como la vivida entre los años 2014 y 2016, cuando la cifra de desplazados que llegaron a las fronteras europeas aumentó exponencialmente, sometiendo a gran presión a países del sur y este, especialmente, Grecia y Italia<sup>116</sup>.



*Gráfico 14 Solicitudes de asilo (primera solicitud) en los Estados miembros de la UE, 2013-2022. Fuente: Eurostat. Elaboración propia.*

<sup>114</sup> Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)

<sup>115</sup> Siglas en inglés de la Agencia de la Unión Europea para el Asilo.

<sup>116</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/f/ff/Asylum\\_applications\\_%28non-EU%29\\_in\\_the\\_EU-28\\_Member\\_States%2C\\_2006%E2%80%932016\\_%28thousands%29\\_YB17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/f/ff/Asylum_applications_%28non-EU%29_in_the_EU-28_Member_States%2C_2006%E2%80%932016_%28thousands%29_YB17.png)  
Acceso el diez de abril de 2022

Los criterios para la tramitación y posterior concesión, o denegación, de la protección internacional se recogen en la directiva 2011/95/UE<sup>117</sup>, conocida como la directiva de reconocimiento de asilo, que establecen las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento del estatus de beneficiario de asilo o protección internacional subsidiaria, a un estatuto uniforme para éstos y al contenido de la protección concedida. Además, siempre que no resulte contradictorio con lo establecido en la directiva, ésta puede ser complementada por normas nacionales que establezcan conceptos más favorables para el solicitante en relación con la determinación del cumplimiento de los requisitos para ser reconocido como refugiado, o persona con derecho a protección subsidiaria, así como para determinar el contenido de la protección internacional<sup>118</sup>.

La directiva estipula que podrán ser reconocidos como refugiados sólo los nacionales de terceros países o personas apátridas, excluyendo a los nacionales de países de la UE. Asimismo, se estipula que el estatus de refugiado se concede a quien tiene un miedo razonable a ser perseguido en por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas; por ello se deben presentar evidencias de cualquier tipo de persecución o violencia que haya sufrido o que tema sufrir en el futuro<sup>119</sup>. Por persecución se entenderá

---

<sup>117</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9, de 20 de diciembre de 2011.

<sup>118</sup> Art.3 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011. DOUE L 337 de 20 de diciembre de 2011.

<sup>119</sup> El concepto de refugiado ha sido concretado por la jurisprudencia del TJUE. En concreto la sentencia del TJUE de 26 de febrero de 2015 (sentencia Andre Lawrence Shepherd y Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, ECLI: EU:C:2015:117, apartados 22, 24, 25 y 26):

*«22 En primer lugar, debe recordarse que de los considerandos 3, 16 y 17 de la Directiva 2004/83 se desprende que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados y que las disposiciones de la Directiva relativas a los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y al contenido de éste fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes (sentencia X y otros, C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, apartado 39 y jurisprudencia citada). ... 24 En segundo lugar, cabe recordar que, a tenor del artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83, el refugiado es, entre otros supuestos, un nacional de un país tercero que se encuentra fuera del país de su nacionalidad 3 JURISPRUDENCIA «debido a fundados temores a ser perseguido» por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, y no puede o, «a causa de dichos temores», no quiere acogerse a la «protección» de tal país. Así pues, es preciso que, debido a circunstancias existentes en su país de origen, el nacional de que se trate experimente el temor fundado de ser objeto de persecución por uno, al menos, de los cinco motivos enumerados en la Directiva y en la Convención de Ginebra (Salahadin Abdulla y otros, C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, EU:C:2010:105, apartados 56 y 57). 25 En tercer lugar, ha de ponerse de manifiesto que el artículo 9 de la Directiva 2004/83 define los elementos*

cualquier tipo de violencia<sup>120</sup>, con carácter suficientemente grave como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, con especial relevancia del derecho a la vida, la prohibición de la tortura<sup>121</sup>, la prohibición de la esclavitud<sup>122</sup> y de *nulla poena sine lege*<sup>123</sup>; además, la persecución podrá venir de cualquier tipo de grupo o actor, incluyendo el Estado, partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio y grupos no gubernamentales o actores no estatales.

Aquellos que decidan volver a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, vuelvan a residir en aquel o disfruten de la protección de otro país del que hayan adquirido la nacionalidad, incluso el país de acogida, o bien las causas por las circunstancias que dieron origen a la concesión de la protección internacional hayan desaparecido, dejarán de ser reconocidos como refugiados. También se excluirá de la posibilidad de obtener protección internacional a aquellos de los que se considere, de manera fundada, que han podido cometer delitos contra la paz, delitos de guerra o contra la humanidad, o incluso delitos comunes antes de la

---

*que permiten considerar que determinados actos constituyen una persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra. A este respecto, el artículo 9, apartado 1, letra a), de esta Directiva especifica que los actos pertinentes deben ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, en particular los derechos absolutos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del artículo 15, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Por otro lado, la letra b) del artículo 9, apartado 1, de la Directiva dispone que una acumulación de varias medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en el artículo 9, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, ha de considerarse también una persecución. De estas disposiciones resulta que, para que una violación de los derechos fundamentales constituya una persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra, dicha violación debe alcanzar cierta gravedad (sentencia X y otros, EU:C:2013:720, apartados 51 a 53). 26 en cuarto lugar, debe señalarse que, en virtud del artículo 4, apartado 3, letras a), b), y c), de la Directiva 2004/83, al evaluar de manera individual una solicitud de protección internacional han de tenerse en cuenta todos los hechos pertinentes relativos al país de origen en el momento de resolver sobre la solicitud, las declaraciones y la documentación pertinentes presentadas por el solicitante, así como la situación particular y las circunstancias personales del solicitante».*

<sup>120</sup> Los actos de persecución pueden revestir otras formas, entre los que se contemplan expresamente actos de violencia (física, psíquica, sexual); medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias o se apliquen de manera discriminatoria; procesamientos o penas desproporcionados o discriminatorios; o procesamientos y penas por la negativa a cumplir el servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento del servicio militar conllevaría la comisión de delitos.

<sup>121</sup> Art. 3 CEDH: «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes».

<sup>122</sup> Art. 4§1 «Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre».

<sup>123</sup> Art. 7§1 CEDH: «Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional. Igualmente, no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida».



concesión, así como aquellos que hayan realizado actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas<sup>124</sup><sup>125</sup>.

Ahora bien, en aquellos casos en los que no se aprecie una situación de persecución o amenaza que satisfaga los requisitos establecidos para la concesión del estatus de refugiado, se podrá solicitar el beneficio de la protección internacional subsidiaria, siempre que exista un riesgo de sufrir graves daños en el país de origen. Entre estos riesgos se considera, de manera expresa, pero sin ánimo de exhaustividad, la condena a pena de muerte, la tortura, los tratos inhumanos o degradantes, las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno<sup>126</sup>. Los solicitantes podrán ser excluidos por las mismas

---

<sup>124</sup> Ubicados en el preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>125</sup> En este sentido es de señalar las conclusiones que el abogado general Sr. Paolo Menguzzi presentó el uno de junio de 2010 en los asuntos acumulados «Bundesrepublik Deutschland contra B (C-57/09) y D (C-101/09)» al respecto de la aplicación del apartado 11.2.c para denegar una solicitud de asilo, alertando de que su inconcreción jurídica podría derivar en un posible mal, por lo que debería aplicarse de manera muy excepcional: «El carácter genérico de los términos utilizados en esta última, unido a la falta de una praxis aplicativa consolidada de los Estados, sugieren una lectura restrictiva del artículo 1, sección F, letra c), que, por otra parte, encuentra confirmación en los trabajos preparatorios de la Convención, de los que se desprende que dicha disposición «cubre preferentemente violaciones de los derechos humanos que, sin llegar a alcanzar la categoría de crímenes contra la humanidad, son no obstante de carácter excepcional». En los distintos documentos elaborados por ACNUR se subraya la excepcionalidad de dicha disposición y se alerta del peligro de recurrir abusivamente a la misma. (52) De este modo, en las Directrices de 2003, ACNUR afirma que ésta únicamente debe aplicarse en «circunstancias extremas», respecto de actividades que «minan las propias bases de la coexistencia de la comunidad internacional». En opinión de Acnur, dichas actividades deben asumir en cualquier caso una dimensión internacional, como ocurre con los «crímenes que pueden tener repercusiones sobre la paz internacional, la seguridad y la relación pacífica entre los Estados», así como con las «violaciones serias y comprobadas de los derechos humanos». En el Documento sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión de 4 de septiembre de 2003 (en lo sucesivo, «Documento»), (53) Acnur aclara que existen remisiones a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas en diversos instrumentos, como, por ejemplo, convenios multilaterales celebrados bajo la égida de la Asamblea General de las Naciones Unidas o resoluciones del Consejo de Seguridad; sin embargo, considerar que cualquier acción contraria a dichos instrumentos está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección F, letra c), no estaría en línea con el espíritu y los objetivos de dicha disposición. (54) Considero que debe darse la misma interpretación al artículo 12, apartado 2, letra c) ».

<sup>126</sup> El TJUE ha establecido que el concepto de «conflicto armado interno se refiere a una situación en la que las tropas regulares de un Estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o en las que dos o más grupos armados se enfrentan entre sí». Asunto STJUE de 30 de enero de 2014, Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, asunto C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39.

De igual manera debe destacarse que el tribunal ha entendido que la protección subsidiaria prevista en el artículo 15 c) de la Directiva 2004/83/CE, representa una «disposición cuyo contenido es distinto del contenido del artículo 3 del CEDH (prohibición de la tortura) y cuya interpretación, por tanto, debe realizarse de forma autónoma, si bien dentro del respeto de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH. Además, añade que las situaciones de violencia indiscriminada, en caso de un conflicto armado interno, la existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de protección subsidiaria no está supeditada al requisito de que éste aporte la prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal; la existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente

causas que en el caso del asilo, si bien los Estados también podrán tener en cuenta si constituyen un peligro para la seguridad. Obtenido el derecho de la protección subsidiaria el beneficiado se encontrará en una situación jurídica equivalente a la del refugiado, en cuanto al régimen de derechos y deberes ya descritos.

La directiva 2013/32/UE de procedimientos de asilo<sup>127</sup> aprobada en junio de 2013 tiene por objeto establecer los procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional<sup>128</sup>, asegurando que las solicitudes se tramiten de manera eficiente y con estricto respeto de los derechos de los solicitantes. La norma resulta de aplicación a las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio de los países miembros de la UE, incluyendo las fronteras y zonas de tránsito<sup>129</sup>, pero excluyendo las solicitudes de asilo presentadas en las representaciones consulares.

La directiva, que puede ser complementada por normas nacionales más favorables siempre que resulten compatibles, establece los procedimientos y garantías que deben respetarse para adoptar una decisión sobre la solicitud, estableciendo las normas que rigen en relación con la recepción, el examen y la resolución de las solicitudes, la entrevista de los solicitantes, los plazos y vías de impugnación. Garantías de procedimiento que uniforman la tramitación de estas solicitudes a nivel de la UE para asegurar que la autoridad decisoria de cada país examine las solicitudes "de forma individual, objetiva e imparcial"<sup>130</sup>.

---

*–apreciado por las autoridades nacionales competentes a las que se ha presentado una solicitud de protección subsidiaria o por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro ante los que se ha impugnado la decisión de denegación de tal solicitud– llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado al país de que se trate o, en su caso, a la región de que se trate, se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de éstos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas». Asunto STJUE de 17 de febrero de 200, Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie, asunto C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94*

<sup>127</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (versión refundida). DOUE L 180/60, 29 de junio de 2013.

<sup>128</sup> Artículo 1º de la Directiva 2013/32/UE.

<sup>129</sup> En la Sentencia del TEDH de 23 de febrero de 2012 Hirsi Jamaa e.a. c. Italia se estableció que Italia había violado el artículo 3 del CEDH y el artículo 4 del Protocolo nº4 al CEDH al devolver a veinticuatro inmigrantes de Somalia y Eritrea a Libia. Los inmigrantes habían sido interceptados por un buque guardacostas italiano cerca de las costas de Malta y entregados a las autoridades libias sin considerar su situación particular, lo que violó el principio de no devolución. El Tribunal estableció que los inmigrantes rescatados estaban bajo la jurisdicción del Estado italiano, incluso en aguas internacionales, y que Italia tenía la obligación de respetar este principio y proporcionarles desembarco en Italia y la oportunidad de solicitar asilo.

<sup>130</sup> Art. 10§3 directiva 2013/32/UE: *Los Estados miembros garantizarán que las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional de la autoridad decisoria se dicten tras un examen adecuado. A tal fin,*

En definitiva, la norma contiene disposiciones detalladas que regulan el procedimiento de tramitación de una solicitud de protección internacional, así como del procedimiento para la retirada de dicha protección y las impugnaciones de resoluciones. Los principios y garantías fundamentales recogidos en el Capítulo II de la directiva hacen referencia por un lado a los derechos<sup>131</sup> que asisten al solicitante a lo largo del trámite de su solicitud, así como en fase de recurso, aunque no sean plenamente coincidentes, como los derechos de información y asistencia y representación jurídicas gratuitas; el derecho de permanencia mientras se tramita la solicitud; a la realización de una entrevista personal en condiciones adecuadas y que garanticen la confidencialidad; y garantías de procedimiento como disponer de intérprete para ser informado en una lengua que comprenda y poder exponer sus argumentos ante la autoridad competente y derecho a que se le comunique por escrito la decisión, junto con su motivación de hecho y de derecho<sup>132</sup>, en un plazo razonable.

Por otro lado, se establecen una serie de garantías para asegurar que las solicitudes de protección internacional sean examinadas de manera adecuada y justa. Estas garantías incluyen la designación de una autoridad decisoria responsable del examen de las solicitudes, cuyo personal haya recibido la formación adecuada sobre derechos humanos y el acervo de la Unión sobre asilo, incluidas cuestiones jurídicas y jurisprudenciales específicas<sup>133</sup>.

---

*los Estados miembros garantizarán: a) que el examen de las solicitudes y la adopción de las resoluciones se efectúen de forma individual, objetiva e imparcial [...].*

<sup>131</sup> La directiva recoge una serie de derechos y garantías a lo largo de su texto, en concreto: el derecho a la información y asesoramiento en centros de internamiento y en puestos fronterizos (art.8); derecho de permanencia en el Estado miembro durante el examen de su solicitud (art. 9); derecho a servicios de interpretación (art.12); derecho a asesoramiento por parte de Acnur (art.12); derecho a ser informado de una resolución en una lengua que entienda en ausencia de un asesor jurídico o abogado (art.12); derecho a ser notificado de la resolución de su solicitud en un plazo razonable (art.12); derecho a ser informado del resultado de la resolución en una lengua que comprenda (art.12); derecho a la realización de una entrevista personal para exponer los motivos de la solicitud (art.12); puesta a disposición gratuita de información jurídica y procedimental en los procedimientos de primera instancia (art.19); asistencia jurídica y representación legal gratuitas en los procedimientos de recurso (art.20); derecho a asistencia jurídica y representación legal en todas las fases del procedimiento (art.22); garantías adicionales para los solicitantes que necesiten protección especial, como la víctimas de tortura o de delitos contra la integridad sexual (art.24); Garantías adicionales para menores no acompañados (art.25); derecho a no ser internado (art.26); Derecho a la protección de la confidencialidad (artículos 15, 30 y 48).

<sup>132</sup> Art. 11, Directiva 2013/32/UE.

<sup>133</sup> Art. 6§4, Reglamento (UE) no 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. DOUE L 132/11, 29 de mayo de 2019.

Además, la directiva recoge el derecho a poder ser asesorado por la organización del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>134</sup>, u otras organizaciones habilitadas por los Estados miembros, ya que esta agencia de la ONU tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial<sup>135</sup>. De hecho, la directiva, con observación del deber de cooperación con ACNUR en el ejercicio de sus funciones, en especial, su papel de supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la convención según lo estipulado en el artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, reserva un papel destacado a esta agencia, garantizándole el acceso a los solicitantes, incluso aquellos internados o que se encuentren en la frontera y en las zonas de tránsito; así como el acceso a la información sobre las solicitudes individuales de protección internacional, el estado del procedimiento y las resoluciones adoptadas, cuando el interesado consienta y, finalmente, a presentar informes ante las autoridades competentes sobre las solicitudes de protección internacional.

La directiva establece las bases sobre las que debe desarrollarse el procedimiento en primera instancia, incluyendo el procedimiento a seguir en solicitudes realizadas en puestos fronterizos; el de retirada de la protección internacional y de impugnación de resoluciones.

La regulación estipula los plazos máximos para adoptar resoluciones en el procedimiento de primera instancia para el que se establece un plazo máximo de seis meses, salvo en casos excepcionales de ampliación del plazo. Se regulan, también de manera exhaustiva los motivos para la interrupción de una tramitación como la suspensión en el caso de llegadas masivas de solicitantes de asilo, cuando se presente una situación temporalmente incierta en el país de origen o, incluso, la denegación de la incoación por considerar la solicitud infundada, en el caso de que al interesado le haya sido denegada ya una solicitud, se declara inadmisibile por tener concedida la protección internacional en otro Estado miembro o bien, entre

---

<sup>134</sup> Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

<sup>135</sup><https://www.Acnur.org/el-Acnur.html#:~:text=La%20Oficina%20del%20Alto%20Comisionado,los%20refugiados%20a%20nivel%20mundial>. Acceso el veinte de mayo de 2022.

otros, un país que no sea miembro de la UE es considerado primer país de asilo o tercer país seguro para el solicitante<sup>136</sup>.

Tres conceptos de gran importancia a los efectos de la tramitación de las solicitudes de protección internacional son: el concepto de "primer país de asilo", el de "país de origen seguro" y el de "tercer país seguro". En este contexto el "primer país de asilo" debe entenderse como aquel país en el que el solicitante ha sido reconocido como beneficiario del derecho de asilo o goza de suficiente protección, el cual se acoge al principio de no devolución de refugiados<sup>137</sup>. El concepto de "país de origen seguro" se refiere a aquel país del que el solicitante posee la nacionalidad o bien la residencia habitual, en el caso de los apátridas, y no se han presentado motivos relevantes para considerar que no resulta seguro en relación con sus circunstancias particulares, lo que haría al solicitante no merecedor del beneficio de la protección internacional. "Tercer país seguro" es aquel que se considera seguro para los solicitantes de asilo y en el que ha estado antes de llegar al país que tramita su solicitud. Este concepto sólo podrá ser aplicado cuando se tenga certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá un trato respetuoso con respecto a su vida y libertad, no hay riesgo de daños graves, se respeta el principio de no devolución y es posible obtener el estatus de refugiado. Los Estados miembros de la UE deben realizar un examen individual para determinar si un país es seguro, al aplicar estos conceptos a las circunstancias individuales de cada persona. En caso de que el solicitante de asilo no esté de acuerdo con la aplicación de cualquiera de estos conceptos a su caso particular, puede impugnarla.

Con el objetivo de establecer las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional se aprueba la directiva 2013/33/UE de acogida<sup>138</sup>, que trata

---

<sup>136</sup> Según ha establecido el TJUE el Reglamento de Dublín permite que un Estado miembro envíe a un solicitante de protección internacional a un tercer país seguro, incluso después de haber asumido la responsabilidad de examinar su solicitud, sin necesidad de reanudar el procedimiento de examen suspendido. Asunto C-695/15 PPU Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ECLI:EU:C:2016:188

<sup>137</sup> Artículo 33. Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados - Prohibición de expulsión y de devolución: *1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.*

<sup>138</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). DOUE L 180/6, 29 de

de garantizar la igualdad de trato en toda la Unión Europea asegurando un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros<sup>139</sup>. Muy importante es tener en cuenta que la norma no es de aplicación, salvo disposición en contrario de los Estados miembros, en casos de desplazamientos masivos de personas, ya que se aplicará en esas situaciones las disposiciones contenidas en la directiva 2001/55/CE<sup>140</sup> de concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

La norma se aplica a los solicitantes de protección internacional, y protección subsidiaria, así como a los familiares incluidos en la misma instancia<sup>141</sup>, a quienes se les haya permitido permanecer en el territorio del Estado que recibió la solicitud, siempre que hubieran presentado dicha petición en el territorio de un Estado miembro, incluyendo la frontera, las aguas territoriales y las zonas de tránsito, no cuando se hubiera solicitado en una representación consular<sup>142</sup>.

La directiva, que puede ser complementada por normas nacionales más favorables que sean compatibles, instituye como principios orientadores: el interés superior del menor y de la unidad familiar<sup>143144</sup>, tal y como se recogen en la Carta de los

---

junio de 2013. Deroga la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. DOUE L 31/18, de 06 de febrero de 2003.

<sup>139</sup> Artículo 1, Directiva 2013/33/UE.

<sup>140</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOCE L 212/12, de 7 de agosto de 2001.

<sup>141</sup> Podrán integrarse en la misma solicitud aquellas personas que son reconocidas como miembros de la familia en el artículo 2º de la Directiva 2013/33/UE:

- El cónyuge o la pareja de hecho del solicitante, si el Estado miembro de acogida reconoce la situación jurídica de éstas como similar a la de los matrimonios.
- Los hijos menores del solicitante o de su pareja.
- El padre, la madre u otro adulto responsable del solicitante, cuando el solicitante sea un menor soltero.

<sup>142</sup> Artículo 3, Directiva 2013/33/UE.

<sup>143</sup> Considerando noveno, Directiva 2013/33/UE.

<sup>144</sup> La Mesa Redonda de Expertos en Ginebra 8-9 de noviembre de 2001, Organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra, expone en sus conclusiones qué debe entenderse por «respeto del derecho a la unidad familiar» en su consideración general quinta, así como dicta, en la consideración decimocuarta, cómo se debe proceder en situaciones de afluencias masivas:

*«5. El respeto del derecho a la unidad familiar exige no sólo que los Estados se abstengan de realizar acciones que resulten en la separación familiar, sino también que adopten medidas para mantener la unidad familiar y reunificar a los familiares que se hayan separado. Rehusarse a permitir la reunificación familiar puede considerarse una interferencia con el derecho a la vida en familia o a la unidad familiar, especialmente cuando la familia no tiene posibilidades reales de disfrutar de ese derecho en otro sitio. Igualmente, la deportación o*

Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>145</sup>, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989<sup>146</sup> y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>147</sup>. Por lo que la acción de las autoridades nacionales en la aplicación de esta normativa de la UE, así como en su legislación nacional complementaria, deberá regirse por el objetivo de cumplir con estos principios.

Las disposiciones generales sobre las condiciones de acogida, que se deben aplicar en todo en todo el territorio de la UE, a excepción de Dinamarca<sup>148</sup>, se refieren, fundamentalmente, al derecho de información, documentación y esfera del derecho de permanencia, las condiciones materiales de la acogida, otras condiciones de acogida, las garantías del trato a personas vulnerables y con necesidades particulares de acogimiento, así como a las condiciones y requisitos del internamiento de ciertos solicitantes.

Los Estados miembro, en un plazo reducido, deben informar por escrito y en una lengua que comprendan, de los beneficios establecidos para los solicitantes de protección internacional, así como de correspondientes obligaciones, y de las organizaciones que proporcionan apoyo, información y asistencia jurídica<sup>149</sup>. Las

---

*expulsión puede constituir una interferencia con el derecho a la unidad familiar, a menos que se justifique de acuerdo con las normas internacionales. [...]*

*14. El derecho a la unidad familiar también se aplica en situaciones de afluencias masivas y de evacuación temporal. Desde una perspectiva operativa, es importante tomar medidas prácticas para impedir la separación de las familias y garantizar la reunificación familiar tan pronto como sea posible en estas situaciones. De otro modo, las probabilidades de reunificación disminuyen conforme pasa el tiempo».*

<sup>145</sup> Artículo 24. Derechos del niño: 2. *En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.*

<sup>146</sup> Artículo 3§1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

<sup>147</sup> Artículo 8§1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*

<sup>148</sup> Como se recoge en el Considerando 34 Directiva 2013/33/UE: *De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n° 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Directiva y no está vinculada ni sujeta a su aplicación.* El protocolo n°22 establece un marco jurídico que ofrece a Dinamarca la posibilidad de participar en la adopción de las medidas propuestas sobre la base del título V del TFUE (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), cuando sea posible, de conformidad con sus normas constitucionales. Por ello, Dinamarca es el único país en el que no se aplica la directiva, ya que, si bien en virtud del artículo 4 bis, apartado 1, del Protocolo n°21 sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, Irlanda no participa en la adopción de la directiva y no está vinculada ni sujeta a su aplicación, en enero de 2018 el país decidió vincularse a la misma. <https://www.gov.ie/en/speech/a94dff-ministers-statement-motion-to-opt-into-the-eu-recast-reception-condi/#> Acceso el 17 de mayo de 2022.

<sup>149</sup> Artículo 5, Directiva 2013/33/UE.

autoridades nacionales facilitarán documentos que acrediten la condición de solicitante de protección internacional que tendrá validez mientras estén autorizados a permanecer en el país<sup>150</sup>, salvo a aquellos que se encuentren internados y a quienes se les esté realizando el examen de su solicitud en la frontera<sup>151</sup>. El documento proporcionado no será acreditativo de la identidad, ni supone un documento de viaje. Además, se les reconoce el derecho a circular libremente por el territorio del Estado de acogida<sup>152</sup>, si bien podrá limitarse a ciertas zonas del país. Ahora bien, en caso de que existan razones de interés público o sea necesario para la tramitación rápida de las solicitudes<sup>153</sup>, se podrá asignar al extranjero una residencia específica, *condicionando la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia en un determinado lugar*<sup>154</sup>.

Las condiciones materiales de la acogida, que también se incluyen en esta norma, determinan que los Estados miembro, deberán proporcionar a los solicitantes que no tengan recursos propios suficientes un nivel de vida adecuado que garantice su subsistencia y protección de su salud física y psíquica<sup>155</sup>, lo que implica, al menos, proporcionar asistencia o tratamiento médicos; alojamiento, alimentación y vestido, ya sea en especie, vales o como asignaciones financieras; así como una asignación para gastos diarios<sup>156</sup>, cuantía que se fijará de acuerdo al nivel de vida en el país. La justificación de esta última asignación radica en la necesidad de cumplir con el requisito de proporcionar un "nivel de vida digno" al que se hace referencia en los considerandos de la directiva<sup>157</sup>, pero que trae causa en las compromisos internacionales recogidos en el artículo 11<sup>158</sup> del Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>150</sup> Lo cual se ha de aplicar incluso a aquellos solicitantes de asilo respecto de los cuales se haya requerido a otro Estado miembro para que se haga cargo como responsable de examinar su solicitud de asilo. Sentencia del TJUE, de 27 de septiembre de 2012, Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de L'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration. Asunto C-179/11 CIMADE, GISTI. ECLI:EU:C:2012:594.

<sup>151</sup> Artículo 6, Directiva 2013/33/UE..

<sup>152</sup> Artículo 7§1, *ibidem*.

<sup>153</sup> Artículo 7§2, *ibidem*.

<sup>154</sup> Artículo 7§3, Directiva 2013/33/UE.

<sup>155</sup> Artículo 17, *ibidem*.

<sup>156</sup> Artículo 2, letra g).

<sup>157</sup> Considerando 11, Directiva 2013/33/UE: «*Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros*».

<sup>158</sup> Artículo 11: *Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora*



Económicos, Sociales y Culturales, lo que se considera alcanzable sólo si el interesado puede disfrutar de un cierto nivel de autonomía financiera que le permita cubrir otras necesidades vitales básicas<sup>159</sup> .

Otros elementos incluidos para asegurar la subsistencia y el nivel de vida adecuado y cumplir con los principios del interés superior del menor y el respeto del derecho a la unidad familiar lo constituyen: a) el acceso al mercado laboral<sup>160</sup>, que se permitirá, al menos, a partir de los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud, pero sólo en aquellos casos en los que la ausencia de resolución no sea achacable al solicitante; b) la escolarización y educación de los menores<sup>161</sup>, debiendo ofrecer al menor lo necesario para facilitar su acceso al sistema educativo, como clases preparatorias o cursos de idiomas; y c) la obligación de que los Estados, en la medida de lo posible, mantengan juntos a los miembros de la unidad familiar, cuando sea el Estado el que les facilite un alojamiento<sup>162</sup>.

La directiva recoge en su artículo nº26 el derecho de los solicitantes a impugnar todas las resoluciones desfavorables relacionadas con la concesión, retirada o reducción de beneficios, así como aquellas que afecten su lugar de residencia y libertad de movimiento en los Estados miembros, con la interposición de un recurso ante una autoridad judicial asegurando las debidas asistencia jurídica y representación legal, de carácter gratuito cuando se carezcan de recursos.

---

*continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.* Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977, páginas 9343 a 9347.

<sup>159</sup> *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'union européenne*, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Juillet 2000, pág. 10.

<sup>160</sup> Artículo 15, Directiva 2013/33/UE.

<sup>161</sup> Artículo 14, *ibidem*.

<sup>162</sup> Artículo 12, *ibidem*.

## El SECA y el desplazamiento masivo de personas

Ahora bien, el sistema de protección internacional debe dar respuesta también a situaciones de desplazamiento masivo de personas que proceden de países que sufren conflictos de carácter bélico, enfrentamientos civiles, graves persecuciones violentas por motivos políticos, étnico-lingüísticos, religiosos y, en general, situaciones de graves violaciones de los derechos humanos, así como graves catástrofes naturales, que provocan la huida y el desplazamiento forzoso de miles o, incluso, millones de personas en un breve lapso de tiempo.

La actual directiva para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas data de 2001, y se pretende con ella establecer "las normas mínimas para la concesión de protección temporal, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida"<sup>163</sup>. Con anterioridad a esa fecha la UE ya había tenido que hacer frente a situaciones de llegadas masivas de personas desplazadas, como en el caso de las guerras civiles en los territorios que conformaban la antigua Yugoslavia<sup>164</sup>. Ante esta situación, en 1995 y 1996 se aprobaron una resolución y una decisión del Consejo<sup>165</sup> para facilitar el reparto de las cargas y se estableció un comité para decidir si era necesario una acción concertada de la UE para la acogida temporal de personas desplazadas.

Como respuesta normativa específica al fenómeno de desplazamientos masivos de personas se aprobó, en una fase temprana del SECA, la directiva 2001/55/CE<sup>166167</sup>, por lo que se dictó siguiendo el sistema de normas mínimas y no de normas estandarizadas que establecen procedimientos comunes de asilo y un estatuto

---

<sup>163</sup> Considerando octavo de la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001, DOCE núm. 212, de 7 de agosto de 2001, páginas 12 a 23.

<sup>164</sup> Guerra de Bosnia (1992-1995), Guerra de Croacia (1991-1995) y Guerra de Kosovo (1998-1999).

<sup>165</sup> Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas, DOCE C 262, de 07 de octubre de 1995 y Decisión 96/198/JAI sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas DOCE L 63, de 13 de marzo de 1996.

<sup>166</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOCE L 212/12, de 7 de agosto de 2001.

<sup>167</sup> La directiva no es de aplicación en Dinamarca en virtud del Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE.

uniforme para las personas que solicitan u obtienen la protección internacional, lo que, en principio, podría mermar la eficacia de este instrumento legislativo.

El objetivo de la norma es, tal y como se recoge en su artículo 1º es:

establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Para la interpretación de esta norma es preciso entender que la misma se refiere a la "protección temporal" como un procedimiento excepcional con el que se busca asegurar, en casos de afluencia masiva, la protección inmediata y temporal de personas desplazadas para quienes no resulte posible regresar a sus países de origen o residencia "en condiciones seguras y duraderas"<sup>168</sup>, especialmente cuando el sistema de asilo no tiene capacidad para asimilar y gestionar el flujo de personas que llegan sin afectar negativamente a su propio funcionamiento.

Si bien se promueve la solidaridad entre Estados miembros, el equilibrio en los esfuerzos realizados para acoger a personas en situaciones de desplazamiento masivo y una distribución equitativa de los mismos, la directiva no impone la distribución obligatoria de los solicitantes de asilo entre los Estados miembro, de los que se requiere la manifestación expresa de su anuencia a ser trasladados del Estado de acogida a otro país de la UE.

La aplicación de la protección temporal se produce a partir de una decisión que ha de tomar el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, aunque cualquier Estado puede presentar una solicitud que ha de ser examinada por aquella, estableciendo a qué grupos de personas y la fecha a partir de la que se aplicará, información sobre la capacidad de recepción de los Estados, ACNUR y de otras organizaciones internacionales relevantes y una evaluación cuantitativa del número de personas de esos grupos, que podrían llegar al territorio de la UE<sup>169</sup>. Además, los Estados miembros podrán extender la aplicación de la directiva a

---

<sup>168</sup> Artículo 2, Directiva 2001/55/CE.

<sup>169</sup> Artículo 5, Directiva 2001/55/CE

aquellas personas que, aunque no consten dentro de las categorías establecidas en la decisión del Consejo, procedan del mismo país o región y se hayan desplazado por una similitud de razones<sup>170</sup>.

La protección ofrecida por esta vía debe tener, necesariamente, una duración temporal determinada, por lo que se establece el límite de un año para su extensión, pudiendo ser prorrogada por dos períodos de seis meses, hasta alcanzar el límite máximo de dos años<sup>171</sup>. Si persistieran los motivos por los cuales se aprobó la protección temporal y se ha extendido al máximo permitido, el Consejo, con la propuesta de la Comisión, podría decidir prorrogarla durante un año adicional, como máximo, mediante una mayoría cualificada.

El contenido material de la protección temporal engloba la concesión de un permiso de residencia, con autorización para trabajar por cuenta ajena o propia, durante el tiempo en que la protección se halle vigente. Y, en consonancia con las condiciones de la acogida de solicitantes de protección internacional establecidas en la Directiva 2013/33/UE, los beneficiarios de la protección temporal dispondrán de acceso a la educación para adultos y la formación profesional, un alojamiento adecuado, ayuda social, apoyo financiero y atención médica; además, los menores de dieciocho años también tendrán derecho a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. También se establece la obligación de los Estados de reagrupar a miembros de una misma unidad familiar (cónyuge o pareja, hijos menores y otros miembros de la familia si son personas dependientes), velar por el respecto, en la toma de decisiones, por el respeto al principio del interés superior del menor y adoptar medidas de protección suficientes para los menores no acompañados. Además, los Estados miembro pueden establecer condiciones más favorables en sus legislaciones nacionales para los beneficiarios de protección temporal<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Artículo 7, Directiva 2001/55/CE.

<sup>171</sup> Artículo 4, *ibidem*.

<sup>172</sup> Artículo 3, *ibidem*.

La protección temporal está sujeta, desde su aprobación hasta el cese, a consultas regulares con ACNUR<sup>173</sup> y otras organizaciones internacionales<sup>174</sup> relevantes en el trabajo con refugiados o el respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, si bien los beneficiarios de protección temporal pueden solicitar el estatuto de refugiado, los Estados pueden disponer que no se puede realizar dicha solicitud mientras se está siendo beneficiario de dicha protección temporal. Además, es necesario tener en cuenta que el hecho de ser beneficiario de la protección otorgada por la directiva 2001/55/CE, no garantiza que la situación individual del solicitante cumpla las condiciones para obtener el estatuto de refugiado.

Los Estados también pueden, a través de una resolución que será impugnable por el interesado mediante un recurso jurisdiccional<sup>175</sup>, excluir a ciertas personas de manera justificada, proporcional e individualizada por ser sospechosas de haber cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad; delitos comunes graves antes de la concesión y fuera del Estado de acogida; actos contra las finalidades y principios de las Naciones Unidas; que actúen contra las finalidades y los principios de las Naciones Unidas; o bien representan un peligro para la seguridad del Estado de acogida<sup>176</sup>.

Se prevé el fin de la protección temporal por el agotamiento máximo de los plazos establecidos. También puede cesar mediando una decisión del Consejo, que habrá de justificar que el retorno de los desplazados a sus lugares de origen es seguro en virtud de la normativa de derechos humanos y del respeto del principio de "no devolución".

Durante, y al finalizar, el período de protección temporal, los Estados miembro tienen el deber de facilitar el regreso voluntario de los beneficiarios a sus países de origen. Sin embargo, mientras la protección temporal se halle vigente, se tomarán

---

<sup>173</sup> Se cumple así con el compromiso de cooperar con la Oficina del Alto Comisionado recogida en el artículo 35 de la Convención de Ginebra, suministrando información y los datos estadísticos que permitan la redacción de informes acerca de la condición de los refugiados, la aplicación de la Convención, y la legislación concerniente a los refugiados.

<sup>174</sup> Artículo 3.3, *ibidem*.

<sup>175</sup> Artículo 29, Directiva 2001/55/CE.

<sup>176</sup> Artículo 28, *ibidem*.

en consideración las solicitudes de regreso al Estado de acogida, por parte de aquellos que, habiéndose acogido con anterioridad a dicha protección, hubieran ejercido el derecho al retorno voluntario.

Una vez ha cesado la protección temporal, los Estados deben aplicar las normas generales de extranjería, lo que conlleva que aquellos que no puedan obtener una autorización de residencia deben regresar a sus países de origen. Este regreso forzoso debe realizarse con el máximo respeto a la dignidad humana y sin ignorar razones humanitarias apremiantes.

## **El programa europeo de reasentamiento**

La normativa de protección internacional, así como el propio ordenamiento jurídico de la UE y de los Estados miembros, recogen otra figura legal que permite la admisión humanitaria de refugiados desde el lugar en el que se encuentren, que será distinto del país receptor.

El reasentamiento de refugiados es definido por ACNUR como una solución duradera que implica:

la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección (país de acogida) hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlas con permiso de residencia permanente (país de reasentamiento). El estatuto proporcionado garantiza la protección contra la devolución y permite que la persona refugiada reasentada y sus dependientes tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutaban los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de que las personas se conviertan, con el tiempo, en ciudadanas naturalizadas del país de reasentamiento<sup>177</sup>.

El reasentamiento es, por tanto, un mecanismo utilizado cuando no es posible repatriar a los refugiados a sus países de origen ni integrarlos en el Estado receptor, en general, por un desbordamiento de las capacidades de acogida. Para que dicho sistema entre en vigor se requiere la voluntaria aceptación de un tercer Estado que vaya a proceder a la recepción, lo que se articulará mediante una decisión discrecional, al no existir ninguna obligación jurídica de reasentamiento en la normativa internacional.

En el ámbito de la Unión Europea la base legal se asienta una vez más en la normativa internacional y, además, específicamente en el artículo 78.2.g) del TFUE por el que se permite "la asociación y la cooperación con terceros países para

---

<sup>177</sup> ACNUR, *Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias*. Copenhague, 2019, pp. 7.

gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal".

En 2007, el Consejo Europeo<sup>178</sup> reconoció la importancia de que la Unión Europea desempeñara un papel activo en la mejora de un sistema de protección internacional más accesible, equitativo y eficaz. En este contexto, se promovió el desarrollo de programas regionales de protección a nivel europeo que contemplaran la implementación de un programa conjunto de reasentamiento para los Estados miembros interesados en participar en la iniciativa. Se acordó destinar una ayuda financiera adicional, a través del Fondo Europeo de Refugiados<sup>179</sup>, para incentivar la participación de los Estados, así como establecer una serie de prioridades de personas a reasentar que basándose en los criterios de ACNUR permitan mejorar la efectividad de los esfuerzos de reasentamiento de la UE para brindar protección a los refugiados y maximizar su impacto estratégico.

En junio de 2015<sup>180</sup>, la Comisión Europea realizó una recomendación para establecer, en un plazo de dos años, un programa de reasentamiento a nivel de la Unión Europea que permitiera acoger a 20.000 personas que necesitaran protección internacional, representando Oriente Medio, el Cuerno de África y el norte de África las áreas geográficas prioritarias a partir de ese momento.

Entre 2015 y 2022, se ha brindado ayuda a más de 70.000 refugiados a través de estos programas, además de mostrar solidaridad hacia terceros países que albergan a una gran cantidad de personas desplazadas en busca de protección.

En 2016, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento para establecer un Marco de Reasentamiento de la Unión<sup>181</sup>. Aunque aún no ha sido

---

<sup>178</sup> Decisión 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo.

<sup>179</sup> Los aspectos relativos a la financiación fueron modificados por la Decisión 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de marzo de 2012 que modifica la Decisión no 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios»

<sup>180</sup> Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento. [C (2015) 3560 final].

<sup>181</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo. COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD) --- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y



adoptada formalmente, se llegó a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo en diciembre de 2022. El objetivo de esta propuesta es brindar un marco estable y predecible para los esfuerzos de la UE que complementen las medidas nacionales ya existentes.

Para la selección de refugiados que serán aceptados por vía de reasentamiento, ACNUR realiza una selección inicial de candidatos al reasentamiento, que deben ser considerados refugiados en el país en el que se encuentren, con el objetivo de identificar a las personas más vulnerables para quienes el reasentamiento sea considerado como la solución duradera más adecuada. Cuando ACNUR determina que una persona o familia es elegible para el reasentamiento, se comunica esta información a las autoridades nacionales correspondientes para su consideración. La mayoría de los países establecen criterios de elegibilidad que evalúan diversos aspectos<sup>182</sup>, incluido el potencial de integración en la sociedad de acogida. Además, se pueden llevar a cabo controles de seguridad y se puede denegar la admisión a una persona si se considera que representa una amenaza para el orden y la seguridad públicos, la salud pública o las relaciones internacionales del país.

Pese a la carencia de una mayor regulación, lo cierto es que la mayor parte de los países de la UE cuenta ya con programas de reasentamiento o admisión humanitaria, en concreto en 2022 once de ellos recibieron refugiados por esta vía.

De hecho, en 2021 la mayor parte de las admisiones estuvieron ligadas a la evacuación de ciudadanos afganos; además, países como Alemania tienen prioridades geográficas para el reasentamiento enfocándose en países de Oriente Medio y África; Francia se enfoca principalmente en el Líbano, Turquía, Jordania, Níger, Egipto y Chad. Finlandia y Suecia, establecen diferentes prioridades geográficas cada año, según donde exista una mayor necesidad de ofrecer

---

del Consejo por el que se establece un Marco de Admisión de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo - Mandato modificado para las negociaciones con el Parlamento Europeo. ST 16281 2022 INIT.

<sup>182</sup> En España se exige que las familias que deseen ser reasentadas deben estar compuestas por un máximo de seis miembros y cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos de elegibilidad: tener al menos nueve años de educación básica, experiencia en trabajos de construcción, hablar español, haber vivido previamente en España o tener vínculos familiares o sociales en el país.

protección a los refugiados. Italia, por otra parte, vincula la elección de los países de origen a las prioridades geográficas indicadas por la Comisión Europea<sup>183</sup>.

Los programas de patrocinio comunitario se implementan en varios países de la UE como parte de los programas de reasentamiento o admisión humanitaria. Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda y España han llevado a cabo estos programas, algunos en etapa piloto. Los beneficiarios son seleccionados entre aquellos que participan en los programas de reasentamiento y son propuestos por ACNUR, según criterios de vulnerabilidad. En España no se establecen prioridades específicas, en este sentido se podrían establecer algunas con países de Hispanoamérica y especialmente con Venezuela. Estos programas permiten que grupos de la comunidad local apoyen a los refugiados reasentados, involucrando a la sociedad civil y aumentando la capacidad de admisión.

---

<sup>183</sup> European Migration Network, *Resettlement, Humanitarian Admission and Sponsorship Schemes*, Bruselas, 2023, pp. 12.

## **El Fondo de Asilo, Migración e Integración**

El Fondo de Asilo, Migración e Integración<sup>184</sup> se establece mediante la Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea el, entonces denominado, Fondo Europeo para los Refugiados (2000/596/CE)<sup>185</sup> con el fin de asistir a los Estados a implementar medidas que aseguren las condiciones de acogida establecidas para los beneficiarios de protección internacional o temporal, promoviendo una aplicación uniforme, rigurosa y eficaz de la política de asilo, respetando los objetivos establecidos en el acervo comunitario y los derechos de las solicitantes.

El fondo tiene varios ámbitos de intervención para los que se destina financiación: el sistema de asilo, la inmigración legal y la integración en las sociedades de los Estados miembros de nacionales de terceros países. En el ámbito del asilo, se proporciona apoyo para la recepción e integración de solicitantes de asilo y personas a las que se les ha concedido protección internacional, la mejora de las condiciones de acogida y la evaluación del sistema con el fin de mejorar su eficiencia. En el ámbito de la inmigración legal, se financian proyectos que fomenten la inmigración legal, la movilidad y la integración de nacionales de terceros países, así como medidas de retorno voluntario y de reintegración en los países de origen.

Inicialmente, se estableció para el período comprendido entre el uno de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020<sup>186</sup> con un total de 3.137.000.000 EUR. Se nutre de las aportaciones provenientes del presupuesto general de la UE y las aportaciones de los Estados miembros<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones no 573/2007/CE y no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. DOUE L 150/168, de 20 de mayo de 2014. Complementado por el Reglamento (UE) 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis. L 150/112, de 20 de mayo de 2014.

<sup>185</sup> Diario Oficial L 252 de 06/10/2000.

<sup>186</sup> Artículo 1, Reglamento (UE) 516/2014.

<sup>187</sup> Si bien Dinamarca no participa, Irlanda ha optado por vincularse a la normativa, lo que ha sido confirmado por Decisión (UE) 2022/507 de la Comisión de 29 de marzo de 2022, por la que se confirma la participación de Irlanda en el reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. DOUE L 102/33, de 30 de marzo de 2022 y la Decisión (UE) 2022/1928 de

A raíz de la crisis de refugiados acaecida entre 2014 y 2016 en 2021 se optó por incrementar la dotación financiera en el siguiente período comprendido entre el uno de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027<sup>188</sup> para el que se estableció una cuantía de 9.882.000.000 EUR, lo que supuso un incremento del 215 % respecto de la cantidad asignada en el período anterior.

A través del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) se busca desarrollar todos los aspectos del sistema europeo común de asilo y mejorar la aplicación de la normativa que rige en materia de asilo, protección subsidiaria y temporal, así como la política de integración común<sup>189</sup>; promover la inmigración legal y la integración efectiva de los nacionales de terceros países; mejorar las estrategias de retorno y aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros. En resumen, el FAMI tiene como objetivo fortalecer la gestión de la migración y la integración de los migrantes en los Estados miembros de la UE, para lo que proporciona recursos financieros que se destinan a reforzar las acciones de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y brindar apoyo a los países para facilitar la gestión eficaz de los flujos migratorios cuando los Estados miembros se enfrentan a presiones especiales en sus sistemas de asilo.

El fondo debe ser utilizado de manera complementaria y sinérgica a otros fondos y programas de la UE, especialmente del FSE+<sup>190</sup>, de tal manera que se maximice su impacto y se evite el solapamiento ineficaz de distintas fuentes de financiación. Por ello, la Comisión debe garantizar la coordinación y coherencia entre este fondo

---

la Comisión de 11 de octubre de 2022 por la que se confirma la participación de Irlanda en el Reglamento (UE) 2022/585 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 514/2014 por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, (UE) 516/2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración y (UE) 2021/1147 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. DOUE L 265/81, de 12 de octubre de 2022.

<sup>188</sup> Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. L 251/1, de 15 de julio de 2021.

<sup>189</sup> Artículo 3, Reglamento (UE) 516/2014.

<sup>190</sup> El Fondo Social Europeo Plus, regulado por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1296/2013, DOUE 231/21, de 30 de junio de 2021, tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, lograr elevados niveles de empleo y una protección social justa, y desarrollar una mano de obra cualificada y resiliente, preparada para la transición a una economía ecológica y digital. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/53/el-fondo-social-europeo-plus> Acceso el 30 de abril.

y otros instrumentos financieros, con seguimiento y evaluación constante de su eficacia.

A través de este recurso se financian programas nacionales que deberán cumplir los criterios y requisitos establecidos en el marco de ejecución del reglamento<sup>191</sup> y que han de estar destinados a reforzar los sistemas de acogida y asilo sufragando el suministro de ayuda material, la prestación de servicios y el establecimiento de estructuras y servicios administrativos, así como la formación de su personal, entre otras acciones subvencionables. También se proporciona apoyo financiero para acciones destinadas a mejorar la gestión de la política de asilo en los Estados miembros, incluyendo la supervisión y evaluación de las políticas y procedimientos de asilo<sup>192</sup>; y, por último, acciones relacionadas con el reasentamiento<sup>193</sup> de nacionales de un tercer país en un Estado miembro o con programas de admisión humanitaria.

El Reglamento también establece las condiciones y criterios de elegibilidad para la financiación del FAMI. Los Estados miembros deben presentar programas

---

<sup>191</sup> Artículo 19 Reglamento (UE) 516/2014: *«En virtud de los programas nacionales que se examinen y aprueben de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) no 514/2014, los Estados miembros, en el marco de los objetivos establecidos en el artículo 3 del presente Reglamento y teniendo en cuenta el resultado del diálogo político a que se refiere el artículo 13 del Reglamento (UE) no 514/2014, perseguirán, en particular, los siguientes objetivos:*

*a) fortalecer el establecimiento del sistema europeo común de asilo velando por la aplicación eficiente y uniforme del acervo de la Unión en materia de asilo y por el correcto funcionamiento del Reglamento (UE) no 604/2013. Estas acciones podrían igualmente incluir la creación y el desarrollo del Programa de Reasentamiento de la Unión;*

*b) establecer y desarrollar estrategias de integración que abarquen diferentes aspectos del proceso dinámico bidireccional, que se apliquen a nivel nacional/local/regional, según proceda, que tengan en cuenta las necesidades de integración de los nacionales de terceros países a nivel local/regional y que aborden las necesidades específicas de las distintas categorías de migrantes, y crear asociaciones eficaces entre las partes interesadas pertinentes;*

*c) desarrollar un programa de retorno, que incluya un componente sobre retorno voluntario asistido y, si procede, sobre reintegración».*

<sup>192</sup> Artículo 6, Reglamento (UE) 516/2014.

<sup>193</sup> El reasentamiento es *«la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos –como refugiados– con permiso de residencia permanente. El estatuto proporcionado garantiza la protección contra la devolución y permite que el refugiado reasentado y su familia o dependientes tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutaban los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de convertirse con el tiempo en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento».* Manual de Reasentamiento del ACNUR, © 2011, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza. Pág.3. En el contexto de la UE ha sido definido como: *«La admisión, previa remisión del ACNUR, de nacionales de terceros países y apátridas de un tercer país al que hayan sido desplazados, al territorio de los Estados miembros y a los que se conceda protección internacional y que tengan acceso a una solución duradera de conformidad con el derecho nacional y de la Unión».* Art. 3z de la propuesta de Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración Integración.

nacionales en los que se detallen las iniciativas y proyectos que se financiarán con el fondo, y deben seguir las prioridades establecidas en el Reglamento.

Igualmente se financian programas de retorno voluntario y medidas de reintegración a los países de origen, para facilitar el desarrollo personal del retornado<sup>194</sup>. Finalmente, aunque la mayor parte del presupuesto se asigna a los programas nacionales<sup>195</sup>, también se destina una parte a iniciativas a nivel de la UE, tales como la ayuda de emergencia<sup>196</sup>, la Red Europea de Migración<sup>197</sup> y la asistencia técnica prestada por la Comisión Europea.

En el período 2021-2027 la cuantía para los programas nacionales se elevó hasta los 6.280.000.000 EUR<sup>198</sup>, representando un 63,45 % del total presupuestado. Finalmente, el reparto por países estipula que cada Estado debe recibir ocho millones de EUR, excepto Chipre, Grecia y Malta que reciben 28 millones cada uno debido a su mayor exposición al fenómeno migratorio. El resto del presupuesto se distribuye en función de áreas, asignando un 35 % al sistema de asilo; un 30 % para asuntos de migración legal e integración y un 35 % para asuntos de migración ilegal y retornos<sup>199</sup>. Además, se establece una asignación de cantidades a tanto alzado en función de las personas que han sido acogidas en un Estado miembro país a través de programas de reasentamiento o admisión humanitaria.

---

<sup>194</sup> Artículo 12, Reglamento (UE) 516/2014.

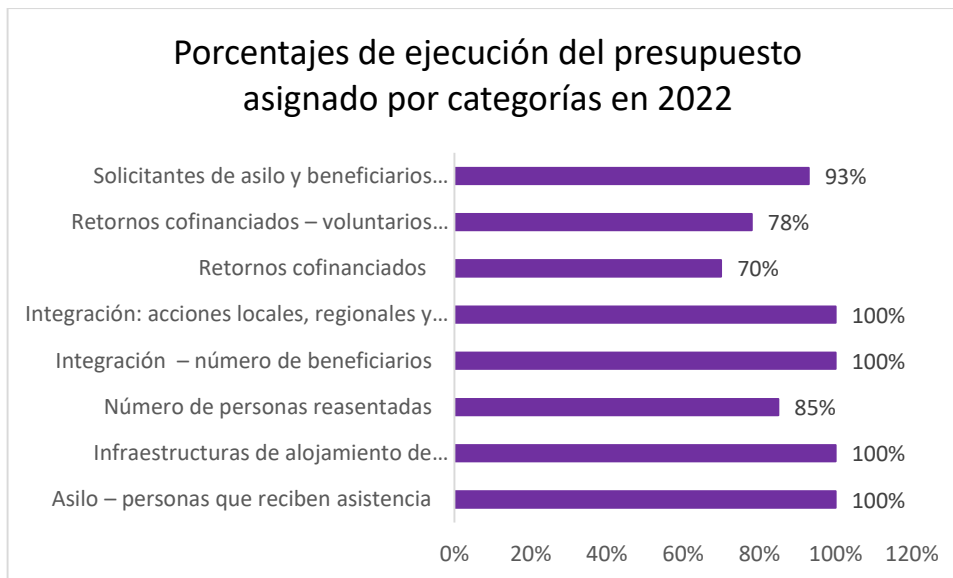
<sup>195</sup> Esta partida representaba el 87,73 % del total, con una cuantía en el período 2014-2020 de 2.752 millones de EUR.

<sup>196</sup> Art. 21 Reglamento (UE) 516/2014: «*El Fondo proporcionará ayuda financiera para hacer frente a necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia, a tenor del artículo 2, letra k). Las medidas aplicadas en los terceros países con arreglo al presente artículo serán coherentes y, si procede, complementarias con la política humanitaria de la Unión y respetarán los principios humanitarios establecidos en el Consenso sobre ayuda humanitaria.*».

<sup>197</sup> Creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE DOUE L 131/7, de 21 de mayo de 2008, su objetivo es atender a las necesidades de información de las instituciones comunitarias, los Estados miembros de la UE y el público en general de información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo.

<sup>198</sup> Artículo 13, Reglamento (UE) 2021/1147.

<sup>199</sup> Anexo I, Reglamento (UE) 2021/1147.



*Gráfico 15 Porcentajes de ejecución del presupuesto asignado por categorías.*

*Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.*

A finales de 2021 se había abonado el 75,18 % del total del fondo bajo los programas nacionales, los cuales han sido sometidos a cambios a lo largo de la vigencia del fondo para incluir financiación adicional relacionada con el reasentamiento, el retorno y medidas de integración, además de abordar el impacto de la pandemia de COVID-19<sup>200</sup>.

<sup>200</sup> Comisión Europea, desempeño del Fondo de Asilo, Migración e Integración. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/asylum-migration-and-integration-fund-performance\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/asylum-migration-and-integration-fund-performance_en) Acceso el quince de mayo de 2015.

## 7. LA PROTECCIÓN POR RAZONES HUMANITARIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

### Asilo y protección internacional subsidiaria.

El derecho de asilo viene mencionado en la Constitución española tanto en su artículo 13.4: "La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España", como en el artículo 149: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 2.ª nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo", pero es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria<sup>201</sup>, la que constituye la referencia nacional básica de su regulación.

Ahora bien, para entender qué se considera asilo y entender el amplio abanico de situaciones a los que debe aplicarse hay que acudir a la normativa internacional<sup>202</sup> ya referenciada en anteriores apartados, así como a la normativa de la UE, la cual ha establecido todo un sistema de protección internacional en la que situaciones de asilo y similares al asilo, son protegidas de manera también similar<sup>203</sup>. En este sistema también tiene cabida la normativa mínima ante situaciones de desplazamientos masivos de refugiados, así como otros instrumentos de admisión humanitaria como el reasentamiento, figuras que, sin embargo, quedan más vagamente diseñadas, tanto en los casos de aplicación como por la falta de uniformidad y obligatoriedad que presentan estas regulaciones, lo que no impide, ni obstaculiza la acción *motu proprio* de cada país miembro.

Esta normativa, tanto internacional, como de la Unión Europea, en cuanto necesite de transposición<sup>204</sup>, se encuentra en numerosas normas del ordenamiento jurídico

---

<sup>201</sup> BOE núm. 263, de 31/10/2009.

<sup>202</sup> Tanto por la aplicación del art. 96.1 CE que establece que *los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*, así como el mandato reforzado que establece el 10.2 CE que estipula que *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*.

<sup>203</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, A., "Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular. A propósito de la nueva Ley de asilo", *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), ISSN-e 1697-5197, N° 18, 2009, pp.9.

<sup>204</sup> Las normas de la UE aprobadas como Reglamentos tienen conferido la aplicación directa, por lo que se excluye toda transposición nacional.



español. Esto es así, ya que, si bien el núcleo regulador del asilo y el estatuto de protección subsidiaria se encuentra en la ley reguladora del derecho de asilo y su reglamento, la regulación completa de la materia se encuentra, entre otras<sup>205</sup>, en la ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, su reglamento de desarrollo, así como el reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

La norma básica en la regulación de la situación de los extranjeros en España es la ley sobre derechos y libertades de los extranjeros, acompañada por su reglamento, que recoge tanto la entrada al país como la autorización para permanecer en el territorio nacional bien por la vía de la estancia o de residencia<sup>206</sup>,

---

<sup>205</sup> Fundamentalmente las normas a través de las que se ha realizado la transposición de las directivas de la UE que regulan el ámbito de estudio de este documento son:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Boletín Oficial del Estado; 285/1992; 1992-11-27.
- Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la ley 9/1994, de 19 de mayo. boletín oficial del estado; 52/1995; 1995-03-02.
- Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. boletín oficial del estado 10/2000; 2000-01-12.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 307, de 23/12/2000.
- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. BOE núm. 256 de 25/10/2003.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. boletín oficial del estado; 263/2009; 2009-10-31.
- Real decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por ley orgánica 2/2009. boletín oficial del estado 103/2011; 2011-04-30.
- Resolución de 13 de octubre de 2014, de la subsecretaría, por la que se publica el acuerdo para la aprobación del protocolo marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados, BOE 251/2014 ;2014-10-16.
- Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. *BOE 59/2022 2022-03-10*
- Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. *BOE 59/2022 2022-03-1*

<sup>206</sup> En términos generales, el artículo 30 de la Ley de Extranjería (LOEX) establece que la estancia se refiere a la presencia en el territorio español durante un período de tiempo que no exceda los 90 días, a excepción de lo establecido para la admisión con fines de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.

figuras jurídicas cuyos plazos, requisitos y régimen jurídico difieren, así como derechos y obligaciones de aplicación a todos los extranjeros. Ahora bien, aunque no es el objeto de este documento el estudio de las múltiples opciones que se establecen para las mencionadas entrada y permanencia de nacionales de terceros países, sí debe establecerse la importancia de este elemento normativo tanto por su carácter de norma básica de aplicación a los extranjeros, incluso aquellos titulares de protección internacional, su carácter de norma por la que se han transpuesto al ordenamiento jurídico español directivas relevantes, así como por la inclusión de figuras jurídicas de aplicación sistemática a ciudadanos venezolanos.

En general, debe establecerse que la normativa española sigue el tenor de la normativa europea sin ampliaciones de la norma UE dignas de mención en lo que se refiere al asilo, la protección internacional subsidiaria, la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y otros mecanismos de protección de refugiados que han sido ya expuestos. Esto, dado que la Unión Europea ha pasado de una regulación de mínimos a otra de estatutos uniformes en este ámbito, dando seguridad jurídica a los solicitantes, pero dejando vía libre a los sistemas de protección nacionales que complementan, mejoran y amplían el sistema común. En el caso español se han introducido una serie de elementos que permiten responder ante situaciones de desplazamientos masivos y solicitudes de protección por causas humanitarias, cuando éstas no tengan cabida en el régimen de asilo u otros similares.

### **Autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales.**

Así, se han introducido en la normativa de extranjería las autorizaciones extraordinarias de residencia temporal por razones de protección internacional<sup>207</sup> y por razones humanitarias<sup>208</sup>. La primera de las situaciones hace referencia a aquellos que, aunque hayan visto denegada su solicitud de protección internacional se les autoriza a residir por razones humanitarias distintas a las señaladas en el

---

<sup>207</sup> Artículo 125 RD 557/2011: «Se podrá conceder una autorización por razones de protección internacional a las personas a las que el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como a los extranjeros desplazados en el sentido regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas».

<sup>208</sup> Art. 126§3 RD 557/2011.

estatuto de protección subsidiaria, así como en casos de afluencia masiva de desplazados.

Esta autorización de residencia constituye una protección internacional secundaria, establecida exclusivamente en base al derecho nacional, en concreto el 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo, por lo que su regulación no deriva, ni depende, ni entra en colisión con el derecho de la UE, asentándose en una facultad del Estado y justificándose en motivos humanitarios<sup>209</sup>.

La segunda de las situaciones se aplica a aquellos que acrediten su traslado al país de procedencia, a los solos efectos de solicitar el visado de entrada en España, implica un peligro para su seguridad o la de su familia, siempre que cumplan el resto de los requisitos establecidos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo. Preceptos que se habrán de interpretar conforme a la ley reguladora del derecho de asilo y el reglamento de desarrollo de esta última, para mantener la coherencia del entramado legislativo y evitar contradicciones en la aplicación de las diversas normas.

Adicionalmente, se capacita al Consejo de Ministros<sup>210</sup> para, previa la emisión de diversos informes y la consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, conceder autorizaciones de residencia temporal o trabajo, cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen, dejando al órgano ejecutivo un amplio margen de discreción en relación con la interpretación del referido concepto. Finalmente, también se habilita al titular de la Secretaría de Estado de

---

<sup>209</sup> El TJUE en los asuntos acumulados C-57/09 y C-101/09, de 9 de noviembre de 2010, apartados 116 y 118, y C-542/13, de 18 de diciembre de 2014 ha indicado que «la concesión de una autorización de residencia por motivos humanitarios, al amparo de los arts. 37§b) y 46§3 de la Ley 12/2009, (...), se sustenta en "razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria"».

<sup>210</sup> Disposición adicional primera. Cuarta. RD 55/2011: «*Cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen y en supuestos no regulados de especial relevancia, a propuesta del titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad y, en su caso, de los titulares de las Subsecretarías de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Política Territorial y Administración Pública, el Consejo de Ministros podrá dictar, previa información y consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, instrucciones que determinen la concesión de autorizaciones de residencia temporal y/o trabajo, que podrán quedar vinculadas temporal, por ocupación laboral o territorialmente en los términos que se fijen en aquéllas, o de autorizaciones de estancia. Las instrucciones establecerán la forma, los requisitos y los plazos para la concesión de dichas autorizaciones. Asimismo, el titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad podrá otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurran circunstancias excepcionales no previstas en este Reglamento*»

Inmigración y Emigración para, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad, otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurren circunstancias excepcionales no previstas en dicho reglamento, lo que también faculta al Gobierno para aplicar cualquiera de estos preceptos cuando se detecte la necesidad de actuación.

### **Reasentamientos.**

Por otra parte, España ha llevado a cabo, desde 1979, reasentamientos de personas de diversas procedencias como vietnamitas y laosianos, cubanos, iraníes, kurdos, iraquíes, víctimas de la guerra del Golfo procedentes de Jordania, Arabia Saudí, Kuwait, yugoslavos, uzbekos, colombianos, palestinos, entre otros<sup>211</sup>.

En la actualidad el ordenamiento jurídico contempla tal posibilidad en la disposición adicional primera<sup>212</sup> de la ley reguladora del derecho de asilo que la que el Consejo de Ministros acuerda anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España, para lo que se tienen en cuenta las prioridades establecidas por ACNUR en relación con la nacionalidad, características familiares y personales, así como las geográficas y cuantitativas establecidas por la Comisión en las recomendaciones para ese periodo concreto.

A través del programa de reasentamiento desde 2010 se ha recibido a 3.868 personas que han gozado bien del estatuto de refugiado, bien del de beneficiario de protección subsidiaria. En 2022, el objetivo de reasentamiento se estableció en un máximo de 1.200 personas, el mismo objetivo se ha establecido para 2023. En ese año, se logró cumplir el 92.6 % de dicho objetivo, con 1.112 personas

---

<sup>211</sup> ACCEM. *Informe prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*. Madrid, 2009, pp. 37

<sup>212</sup> Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2009: «El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas. Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley».

reasentadas en España. La mayoría de estas personas eran sirias y provenían del Líbano, con un total de 1.039 casos.

A mayor abundamiento, el acuerdo toma en consideración las prioridades establecidas por ACNUR en relación con la nacionalidad, características familiares y personales, con el propósito de lograr una integración social más efectiva para las personas reagrupadas.

### **Declaración Trilateral con los gobiernos de los Estados Unidos de América y Canadá.**

El tres de mayo de 2023, en lo que ha sido visto por la prensa angloamericana como un acuerdo para aliviar la presión migratoria sobre los Estados Unidos<sup>213</sup>, el gobierno del Reino de España ha emitido una declaración conjunta con los de Estados Unidos de América y Canadá por el que manifiestan asumir un compromiso conjunto para promover una migración segura, ordenada, humana y regular y crear oportunidades económicas y sociales y fortalecer las opciones de desarrollo para los pueblos de la región<sup>214</sup>.

Según refieren el objetivo es fomentar la inmigración laboral regular, especialmente aquella temporal, tanto económica, como de solicitantes de protección internacional, a través de iniciativas con los ejecutivos de los países de origen, utilizando centros de procesamiento de inmigrantes y asumiendo compromisos concretos.

En concreto se espera que los emigrantes se postulen desde sus propios países a través de centros de emigración en América, se han establecido una serie de centros de procesamiento de inmigrantes en Colombia y Guatemala, gestionados en colaboración con ACNUR y la OIM que permitirán canalizar el flujo de

---

<sup>213</sup> Por todos <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/12/pedro-sanchez-set-to-strike-migration-deal-with-joe-biden-to-welcome-latin-american-refuge> Acceso el trece de mayo de 2023.

<sup>214</sup> Se ha tomado como referencia la versión estadounidense del documento <https://www.dhs.gov/news/2023/05/03/trilateral-statement-joint-commitment-latin-america> Acceso el cinco de mayo de 2023.

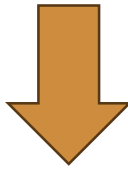
emigrantes hacia vías regulares, lo que el gobierno de España denomina "iniciativa innovadora"<sup>215</sup>, y se espera que se establezcan hasta cien en otros países.

España asume el compromiso de incrementar el número de inmigrantes provenientes de las Américas que serán acogidos en España, para lo que se tomarán medidas relacionadas con las necesidades del mercado laboral. Para lograr este objetivo, España se compromete a fortalecer las vías de migración regular existentes y a ampliar su programa de inmigración temporal. Además, el Consejo de ministros el día tres de mayo también acordó ampliar el programa nacional de reasentamiento ya aprobado para este año, para autorizar la llegada de refugiados de América Central y del Sur necesitados de protección internacional y con capacidades laborales coincidentes con la oferta laboral.

---

<sup>215</sup> Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *España, EEUU y Canadá avanzan en su compromiso para impulsar la migración regular y segura desde América Latina*. Madrid, 2023, pp.1.

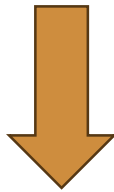
**SOLICITUD DE ASILO**



**RESOLUCIÓN FAVORABLE**



**ESTATUTO DE REFUGIADO**



**DENEGACIÓN**

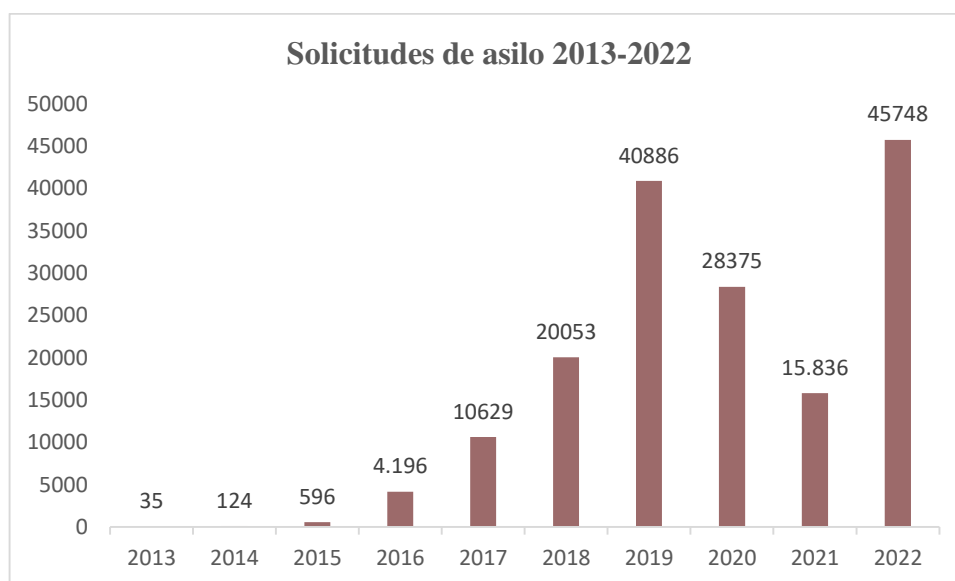


**IMPUGNACIÓN**

## 8.- LA INTEGRACIÓN LEGAL Y SOCIAL DE VENEZOLANOS EN ESPAÑA.

### Asilo y protección subsidiaria

Como se ha expuesto en capítulos anteriores la inmigración venezolana ha aumentado exponencialmente desde 2013, por causas variadas e interrelacionadas, como la profunda crisis humanitaria, económica y política, unido a una situación de violencia e inseguridad generalizada, lo que ha conllevado un significativo aumento de las solicitudes de asilo y protección internacional subsidiaria, pasando de las treinta y cinco de 2013 a las 45.748 de 2022<sup>216</sup>.



*Gráfico 16 Solicitudes de asilo presentadas por venezolanos, 2013-2022. Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.*

Si bien en general, los solicitantes de asilo venezolanos manifiestan haber sufrido algún tipo de represalias por su actividad profesional, política o de militancia social, ni la Oficina de Asilo, ni posteriormente los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, suelen considerar acreditada la existencia de un temor a ser perseguido (elemento subjetivo), sustentado en la existencia de una persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado (elemento objetivo). A mayor abundamiento las formas de la persecución han de ser graves, como actos de violencia física o psíquica, entre

<sup>216</sup> Todas las cifras de 2022 son provisionales.



otros, y provenir, por acción o por omisión probada, de agentes gubernamentales. Lo que ciertamente no es la situación de todos aquellos que emigran a España, por cuanto, como se ha explicitado a lo largo del presente documento, las razones del desplazamiento masivos son variadas e interrelacionadas, explicadas por la deriva global del país, lo que puede hacer necesario utilizar otro tipo de instrumentos jurídicos para su acogimiento en España.

De hecho, la Oficina de Asilo y Refugio del Gobierno de España (OAR) ha considerado acreditado, en muy pocos casos, que se den los elementos necesarios para otorgar el estatuto de refugiado. Como puede observarse en el gráfico adjunto, las estimaciones de solicitudes no han sido nunca relevantes, al no superar las concesiones el 1 % de las solicitudes de asilo presentadas.



*Gráfico 17 Concesiones anuales de asilo a venezolanos, años 2013-2022.*

*Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.*

Pese al alto número de denegaciones, sin embargo, el número de recursos interpuestos es bajo<sup>217</sup>, desestimándose prácticamente la totalidad en fase administrativa<sup>218</sup>, lo que se repite en fase contencioso-administrativa<sup>219</sup>.

<sup>217</sup> Desde 2015 el porcentaje de recursos administrativos sólo ha superado el uno por ciento de las denegaciones en dos ocasiones, en 2015 y 2021: en 2015 el 1,67 %; en 2016 el 0,04%; en 2017 el 0,16 %; en 2018 el 0,56 %; el 2019 el 0,83; en 2020 el 0,13 % y en 2021 el 1,13 %.

<sup>218</sup> La totalidad de los recursos presentados fueron desestimados en los años 2013 a 2017 y entre el 2018 y el 2021, respectivamente, el 97 %, 99 %, 85 % y 98 %.

<sup>219</sup> Si bien los datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) no desglosan la nacionalidad del actor en las demandas por denegación o inadmisión del estatuto de refugiado, se puede observar en el gráfico adjunto que el número total de demandas interpuestas tanto por denegación, como por inadmisión de la solicitud de asilo es muy inferior incluso al número de ciudadanos venezolanos solicitantes del estatuto de

Este hecho puede tener varias explicaciones: por un lado, las dificultades burocráticas que se presentan para obtener el beneficio la justicia gratuita, tanto a través de los servicios de orientación jurídica de los distintos colegios profesionales de abogados, como de distintas asociaciones que a través de convenios con las administraciones ofrecen un servicio de asesoría jurídica; por otro lado, los plazos de resolución excesivamente dilatados<sup>220</sup>, así como el alto número de denegaciones restan viabilidad jurídica a la práctica totalidad de la denegaciones, por lo que resultaría más práctico, resolutorio y rápido optar por otras vías de regularización.

En cuanto al ámbito jurisdiccional<sup>221</sup> es de reseñar que la judicatura ha establecido, en relación con la concesión del estatuto de refugiado, que, en situaciones de convulsión en un país donde existen persecuciones por razones de raza, etnia, religión o pertenencia a un grupo político o social determinado, es difícil obtener pruebas plenas que demuestren la condición de perseguido. Por consiguiente, no

---

refugiado. También puede observarse la enorme acumulación de procedimientos, lo que implica plazos largos para la resolución de cada demanda.

<b>Demandas de recurso contencioso-administrativo contra denegación de asilo</b>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Demandas interpuestas	568	492	666	581	1654	2019	2539	5050	9140	4334
Pendientes al finalizar el año	719	601	683	669	1640	2874	3340	6456	12241	12168

<b>Demandas de recurso contencioso-administrativo contra inadmisión de asilo</b>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Demandas interpuestas	35	33	33	20	15	11	20	26	28	18
Pendientes al finalizar el año	15	13	7	6	5	2	6	15	6	5

<sup>220</sup> El defensor del pueblo en su recomendación de cuatro de octubre de 2018 dirigida al ministerio del Interior expuso que un considerable número de solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos se encontraban pendientes de resolución, así como que la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado era prácticamente nula. De hecho, se constataba que en junio de ese año se encontraban en proceso y pendientes de resolver un total de 17.969 solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos, habiéndose otorgado, durante los primeros seis meses del año 2018, tan sólo tres estatutos de asilo, sin que se otorgara ninguna protección subsidiaria.

A respuesta de la consulta de información realizada por la autora al Defensor del Pueblo, se pone de manifiesto que los datos facilitados por el Ministerio del Interior el 19 de diciembre de 2020, en relación con los expedientes de solicitud de protección internacional de origen venezolano ascendía en el periodo 2016-2019 a 75.784 y en el año 2020, con datos provisionales a 30 de noviembre, se habían registrado 27.351.

<sup>221</sup>No constan registros públicos sobre el número de demandas de recursos contencioso administrativo presentadas contra denegaciones del estatuto de refugiado, ni del número de sentencias emitidas anualmente. Los datos y conclusiones realizados sobre jurisprudencia se basan en la información contenida en CENDOJ (Centro de Documentación Judicial del Consejo General Del Poder Judicial).

se requiere una prueba plena, sino que bastan indicios suficientes que *prima facie* acrediten que existe una persecución y un temor fundado y racional por parte del perseguido<sup>222</sup>, el cual debe proporcionar "un relato verosímil de la persecución sufrida mediante la prueba pertinente o indicios suficientes de las circunstancias que justificarían el otorgamiento del asilo<sup>223</sup>, aportando elementos de contraste y verificación que permitan apreciar su verosimilitud" <sup>224</sup>. Por su parte, la administración está obligada a hacer un esfuerzo de investigación por comprobar la certeza de las alegaciones y demás datos aportados por el interesado, sin que le baste simplemente negar lo declarado por el solicitante<sup>225</sup>.

Las estimaciones de solicitudes de asilo presentadas por nacionales venezolanos resultan muy escasas en fase contencioso-administrativa, procediéndose al reconocimiento del estatuto de asilado tan sólo a personas que o bien han ejercido una posición de relevante oposición política, o se han visto muy expuestos por sus profesiones, especialmente periodistas y profesionales ligados a los derechos humanos, activismo o visibilidad pública, siempre que por ese motivo hayan sido objeto de persecución. Por tanto, no "cualquier «opositor» es, por el mero hecho de serlo, objeto de persecución susceptible de protección internacional con independencia de sus circunstancias personales, tales como perfil político, profesión, entorno social, activismo o visibilidad pública"<sup>226</sup>, entre otros. Personas de las que, en definitiva, se acredita que si se produjera su regreso a Venezuela podrían ser objeto de persecución por parte del Gobierno Venezolano, o sus agentes, pudiendo ser detenidos, torturados o sometido a tratos inhumanos y degradantes.

La protección internacional subsidiaria, como se ha explicitado en otras partes de este documento, se concede<sup>227</sup> a aquellas personas que, aunque no cumplan los

---

<sup>222</sup>Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 5 abril de 2001, Rec. 8186/1998, ECLI:ES:TS:2001:2872; de 3 abril de 2002, Rec. 217/1998, ECLI:ES:TS:2002:2368 y 25 de septiembre de 2000, Rec. 10671/1998, ECLI:ES:TS:2000:6694, entre otras.

<sup>223</sup>Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de once de octubre de 2001, Rec. 241/00, ECLI: ES:AN:2001:5837.

<sup>224</sup>Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, diecisiete de mayo de 2011, Rec. 78/2008, ECLI: ES:TS:2011:2972

<sup>225</sup>Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, tres de abril de 2002, Rec. 217/1998, ECLI ES:TS:2002:2368

<sup>226</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala Contencioso-administrativo, de diecisiete de junio de 2022, Rec. 670/2020, ECLI: ES:AN:2022:3506.

<sup>227</sup> Artículo 10 de la Ley reguladora del derecho de asilo.

requisitos para ser reconocidas como refugiadas, se enfrentarían un riesgo real de sufrir graves daños si regresaran a su país de origen. Estos daños pueden incluir la condena a pena de muerte o el riesgo de ejecución material, la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante, así como las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Puede establecerse que, en general, ni la Oficina de Asilo y Refugio ni la judicatura han considerado que la figura de la protección internacional subsidiaria sea aplicable en este caso.

Como pone de manifiesto la sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 28 de junio de 2018<sup>228</sup>, debe interpretarse el concepto de "violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno", según lo establecido por el TJUE en el asunto C-285/12, esto es, como "una situación en la que las tropas regulares de un Estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o en las que dos o más grupos armados se enfrentan entre sí". Por consiguiente, la existencia de un conflicto armado interno sólo podrá dar lugar a la concesión de la protección subsidiaria en la medida en que se considere que los enfrentamientos entre las tropas de un Estado y grupos armados o entre estos últimos entre sí generen amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de la protección subsidiaria, lo que no las autoridades administrativas y judiciales competentes han considerado que no es el caso de Venezuela.

Debe ponerse de manifiesto que pese a no haberse producido ninguna concesión de protección internacional subsidiaria a nacionales venezolanos entre 2013 y 2020, y existir jurisprudencia consolidada en ese sentido, como se ha expuesto, sin embargo, tanto en 2021, como en 2022, consta que, bien *motu proprio* de la administración, bien por resolución judicial<sup>229</sup>, se han producido dos y tres concesiones respectivamente.

---

<sup>228</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala Contencioso-administrativo, de 28 de junio de 2018, Rec. 278/2017, ECLI: ES:AN:2018:3117, por todas.

<sup>229</sup> Los datos publicados por la OAR no hacen diferencia entre las resoluciones estimatorias en vía administrativa y las estimaciones realizadas en fase contencioso-administrativo.

Por otra parte, aquellos ciudadanos a quienes se les concede el derecho de asilo, o bien la protección subsidiaria, son titulares de autorización de residencia y trabajo permanente y se les expiden documentos de identidad y viaje. También se garantiza su acceso a los servicios públicos de empleo; a la educación y a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales, a la formación para el empleo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a la asistencia y servicios sociales, incluido el acceso a los programas de integración generales o específicos. Además, tienen reconocido el derecho a la libertad de circulación, a los programas de ayuda al retorno voluntario y al mantenimiento de la unidad, lo que implica la posibilidad de reagrupación familiar.

### **Residencia por razones humanitarias de protección internacional.**

En marzo de 2018, ACNUR instó a los Estados a permitir el acceso de venezolanos a su territorio y a adoptar "respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes"<sup>230</sup>.

El cinco de marzo de 2019 el Ministerio del Interior emitió una nota informando de la propuesta realizada en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)<sup>231</sup> de concesión de una autorización temporal de residencia y trabajo por razones humanitarias, de un año de duración prorrogable, para ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hubieran sido denegadas entre el uno de enero de 2014 y el 31 de enero de 2019<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, marzo de 2018.

<sup>231</sup> Órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior del que depende la Oficina de Asilo y Refugio, que está compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad. Art. 23.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

<sup>232</sup> Se excluyó de la aplicación de esta autorización a aquellos a quienes se les hubiera denegado la protección internacional por aplicación de los artículos 9 y 12 de la Ley 12/2009 (*personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España y personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad*), así como a aquellos que se encontraran cumpliendo condena en un centro penitenciario en España, estuvieran en proceso de ser extraditados por conmutación de pena en su país de origen, poseyeran la nacionalidad española, cumplieran los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia de acuerdo con la normativa de extranjería en vigor o, de acuerdo con esta última, no reunieran las condiciones para poder entrar en España por aplicación de una prohibición de entrada en el territorio nacional.

Anteriormente el Tribunal Supremo había establecido respecto de la concesión de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional que el solicitante debe alegar y acreditar unas circunstancias excepcionales "pero no necesariamente vinculadas con una situación de riesgo, conflicto o inestabilidad en el país de origen, pudiendo estar relacionadas con la situación personal del solicitante de asilo en nuestro país y la degradación o empeoramiento que le supondría su vuelta al país de origen"»<sup>233</sup>. Además, para su reconocimiento la "administración goza de un margen de discrecionalidad para conceder las autorizaciones, pero dicho margen no implica, en ningún caso, un uso arbitrario de dicha facultad [...]"<sup>234</sup>.

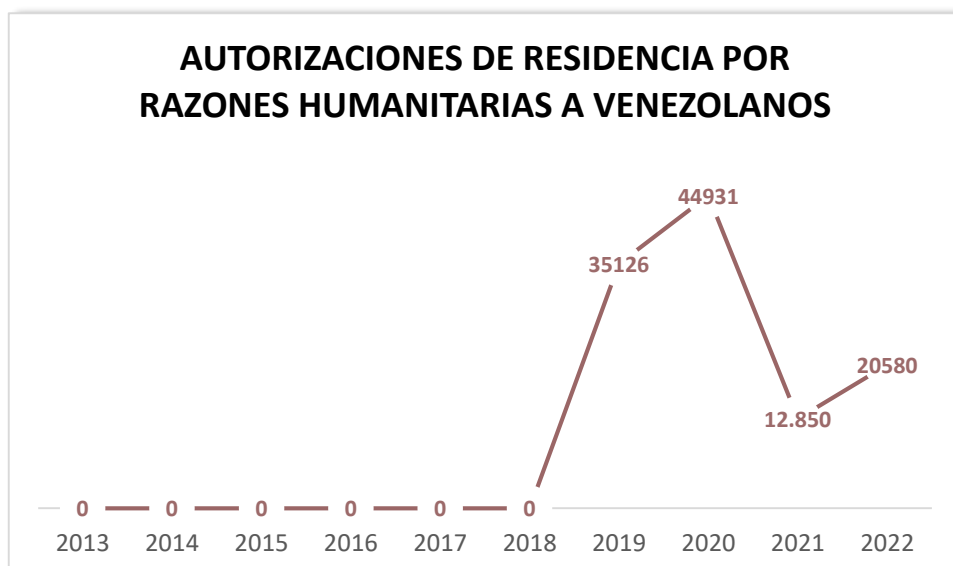
Si bien antes de 2019 prácticamente no se habían concedido autorizaciones de residencia por razones humanitarias, y ninguna a solicitantes de asilo venezolanos, se observa en el cuadro adjunto que las cifras a partir de ese año son muy elevadas, especialmente en 2020, dado el procedimiento de regularización excepcional que supuso la circular del Ministerio. Es más, desde 2019 no sólo se ha aplicado de manera generalizada a los solicitantes de asilo venezolanos a quienes se les haya denegado dicha solicitud, sino esta figura jurídica se aplica fundamentalmente a esta nacionalidad<sup>235</sup>.

<sup>233</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1973/2016, de 26 de julio de 2016, Rec. 374/2016, ECLI:ES:TS:2016:3836

<sup>234</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 2568/2016, de 9 de diciembre de 2016, Rec. 3083/2016, ECLI:ES:TS:2016:5307.

<sup>235</sup> Las concesiones a naciones venezolanas de autorizaciones temporales por razones humanitarias de protección internacional han constituido el 99,69 % de las concesiones en 2019; el 99,26 % en 2020; el 98,71 % en 2021 y el 98,35 % en 2022:

Año	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de concesiones	99,69	99,26	98,71	98,35



*Gráfico 18 Autorizaciones de residencia por razones humanitarias de protección internacional a venezolanos. Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.*

### **Reasentamiento y protección temporal.**

No se han aplicado otras figuras jurídicas de manera generalizada para la regularización de la población venezolana, independientemente de la aplicación individual; por otra parte, tampoco se ha utilizado el reasentamiento como manera de traer población venezolana refugiada en países del entorno geográfico.

A mayor abundamiento, tampoco se ha procedido a aprobar un régimen de protección temporal pese a recomendarlo el Defensor del Pueblo en octubre de 2018. La recomendación se basaba en el elevado número de solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos pendientes de resolución y la escasa tasa de reconocimiento de la condición de refugiado, considerando que la aprobación de la protección temporal para venezolanos ya en territorio nacional era una respuesta rápida y adecuada para abordar la extrema vulnerabilidad en la que se encontraban muchos de estos ciudadanos.

Tal y como se reseña en el documento del Defensor del Pueblo, la protección temporal, conforme al Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, es una figura jurídica que se aplica en casos de afluencia masiva de personas desplazadas de países no pertenecientes a la Unión Europea, que no pueden regresar a su país de origen en condiciones seguras y sostenibles debido a la situación de violencia

permanente o de violación sistemática de los derechos humanos. La declaración la realizaría el Gobierno, en virtud de acuerdo del Consejo de ministros, sin perjuicio de que el Consejo de la Unión Europea pudiera hacer una declaración a nivel Unión Europea de protección temporal en beneficio de los ciudadanos venezolanos. En ambos casos la aprobación de la protección temporal permitiría obtener fondos procedentes de la Unión Europea, tanto para los casos de declaración por el Gobierno de España como de la europea.

La declaración de protección temporal concedería a los ciudadanos venezolanos la libertad de circulación y residencia, la autorización de residencia y trabajo y el acceso a servicios sociales y sanitarios en caso de no contar con suficientes recursos.

De esta manera se cumpliría con las indicaciones de ACNUR a los Estados receptores de ciudadanos venezolanos de permitirles el acceso a su territorio y a adoptar respuestas adecuadas y pragmáticas en materia de protección.

### **Inserción laboral.**

Como se ha puesto de manifiesto a partir de 2019 se ha producido un proceso que ha permitido la regularización de numerosos venezolanos, en concreto, aquellos que hubieran presentado una solicitud de asilo, a partir del uno de enero de 2014, que hubiera sido denegada.

Resulta evidente que, tanto antes, como después de esa fecha, hay ciudadanos venezolanos que han accedido a otros tipos de autorizaciones de residencia y, en su caso trabajo, al cumplir los requisitos establecidos en la legislación de extranjería, incluida la aplicable a nacionales de ciudadanos de países de la UE. Además, hay que tener en cuenta que varios miles de venezolanos ingresaron en España ostentando la nacionalidad española, hasta 2021 (81.493). Además, desde 2013 hasta diciembre de 2022, otros 39.691 se han nacionalizado, lo que, si bien es compatible con su nacionalidad venezolana, dificulta su rastreo en las estadísticas al pasar a contar como nacionales.

Por otra parte, se produce una gran dificultad para poder analizar la situación actual de la integración laboral e incluso social de un colectivo nacional determinado al no



publicar las administraciones prácticamente ningún tipo de clasificación o estadísticas en el que se incluya el dato de nacionalidad o país de nacimiento.

Debemos tener en cuenta que, según el INE, hay en España 212.064 venezolanos residentes, de los cuales 36.471 tienen menos de 18 años y 15.427 por encima de 65, por lo que la población potencialmente activa se sitúa en torno a las 160.166 personas. Por otra parte, según la TGSS 122.889 venezolanos constaban afiliados a la Seguridad Social en el primer trimestre de 2023<sup>236</sup>, por tanto, aproximadamente, se puede inferir que en torno a un 23,27 % de la población activa se podría encontrar en desempleo, -la tasa de desempleo a nivel nacional se situó en el mes de mayo de 2023 en el 12,7 % según Eurostat-. Evidentemente, al no ser una estadística oficial, sino una aproximación heurística no tiene más valor que el de servir de orientación y debe ponerse en relación con otros informes y estudios, como el realizado por Dekocker y Ares<sup>237</sup> en 2019. En éste se establecía, a través de la realización de encuestas, una tasa aproximada de desempleo del 34,13 % de 2019 para la comunidad venezolana, mientras que la tasa de desempleo a nivel nacional se situó en el mes de mayo de ese año en el 14,2 %, según Eurostat.

También se ha de poner de manifiesto las dificultades del colectivo de venezolanos para optar a trabajos cualificados, quedando expuesto a una gran precariedad laboral. Según se observa, esto suele estar relacionado con la falta de reconocimiento de sus cualificaciones profesionales o las titulaciones académicas, cuyo reconocimiento puede tardar hasta cinco años, según ha denunciado el Defensor del Pueblo, lo que puede dificultar sobremanera su inserción laboral.

Finalmente, se destaca la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los jubilados venezolanos en España ya que las pensiones se han visto muy afectadas por la devaluación de la moneda venezolana, lo que dificulta el abono de las dificultades personales básicas, algo que sucede incluso a aquellos que cumplen los criterios de nacionalidad o años de residencia para optar a una pensión no contributiva ya que la cuantía media de aquellas se sitúa en 2023 en 484,61 EUR.

---

<sup>236</sup> Según las estadísticas de la TGSS a finales de enero de 2013 había 15.924 venezolanos dados de alta en la Seguridad Social, por los 44.396 de 2019 y los de 2023 122.889.

<sup>237</sup> DEKOCKER, K., ARES, A., “*La Comunidad venezolana en España y el rol de la Iglesia Católica en su integración*”, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2020.

## 9.- CONCLUSIONES.

Es notoria la vinculación que, entre España y las Indias, hoy las Américas, se produjo a partir del desembarco español en 1492. No es un lugar común, sino la evidencia de que trescientos años de historia en común han dado lugar a una cultura compartida, una afinidad evidente tanto entre individuos como entre pueblos y unos vínculos de sangre de ida y vuelta; lo que ha continuado así los doscientos años posteriores a las primeras secesiones de los virreinos. Incluso en la actualidad, las cumbres iberoamericanas y los numerosos vínculos políticos, económicos, culturales y sociales resultan por notorios, innegables.

Este hecho explica que España sea el sexto país con más inmigración venezolana, en unos niveles similares a EE.UU., Ecuador y Chile, tercero a quinto respectivamente, y el primer receptor europeo, muy lejos de Italia que acoge a unas 60.000 personas con pasaporte venezolano.

Sin embargo, la diáspora venezolana se ha refugiado principalmente en países vecinos, en concreto, Colombia y Perú. Colombia, un país con 51 millones de habitantes y un PIB de 326.356 millones de euros acoge a 2,5 millones de venezolanos. Perú que acoge a 1,5 M cuenta con un PIB de 190.901 millones de euros y una población de 33,72 millones de habitantes. España acoge, por el contrario, acoge a 438.000 venezolanos, cuenta con un PIB de 1.328.922 millones de euros y una población de 47,7 millones<sup>238</sup>. De estas cifras se evidencia la diferencia entre el esfuerzo de acogida realizado por estos países.

Resulta, por tanto, innegable que desde 2013 en adelante existe una situación de desplazamiento masivo de personas con origen en Venezuela, país en el que han convergido una serie de situaciones, ya explicadas, que lleva a que los países de su entorno deban hacer un esfuerzo para acoger a esta población. Resulta también evidente que, por los lazos históricos y culturales entre ambas naciones, desde esa misma fecha en España se ha producido un gran incremento de la población venezolana inmigrada.

---

<sup>238</sup> Todos los datos se han obtenido del Banco Mundial y están actualizados a diciembre de 2022.

Ante esa situación y pese a las evidencias factuales, los numerosos informes emitidos por diferentes organismos internacionales<sup>239</sup>, incluida una comunicación de ACNUR por la que se instaba a los países a permitir el acceso de venezolanos a su territorio y a adoptar "respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes"<sup>240</sup>. Reclamación que, si bien se dirigía fundamentalmente a los países de la región, se debe aplicar también a España por su vinculación ya explicada.

En 2019, en España el número de venezolanos había multiplicado por diez la cifra de 2013, pasando de 7.725 a 74.344 en sólo seis años. Como señaló el Defensor del Pueblo, una gran parte se encontraba en situación irregular según la ley de extranjería. Prácticamente todas las solicitudes de estatuto de refugiado eran denegadas, lo que obligaba a la mayoría a permanecer en esta situación durante, al menos, tres años hasta poder acceder, siempre que se cumplieran los requisitos, a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

Los extensos plazos para obtener una resolución por parte de la Oficina de Asilo y Refugio ahondaban en la dificultad para integrarse. Durante el tiempo que transcurre pasados seis meses desde la solicitud de asilo, hasta que se emite la resolución los solicitantes pueden trabajar, pero únicamente con una autorización provisional que pierde vigencia en caso de resolución denegatoria, lo que obstaculiza poder acceder a trabajos estables y bien remunerados.

Finalmente, en marzo de 2019, el Gobierno de España procedió de manera peculiar, esto es, se dieron instrucciones, mediante circular, para que a partir de ese momento se concediera la solicitud de asilo a todos los venezolanos a quienes se les hubiera denegado previamente. Esto incluía conceder una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional a todas las solicitudes presentadas desde el uno de enero de 2014.

Llama la atención el instrumento jurídico utilizado. La autorización de residencia temporal del artículo 125 del RD 557/2011 es un tipo de autorización de residencia temporal por circunstancias extraordinarias relacionadas con la necesidad de

---

<sup>239</sup> También por asociaciones de carácter internacional, pero al desconocer la financiación de éstas y los posibles conflictos de intereses no se han tomado en consideración.

<sup>240</sup> Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, marzo de 2018.

protección internacional. Es decir, a personas que vean inadmitida o denegada su solicitud de protección internacional, se les puede autorizar para permanecer en España, lo que implica una capacidad discrecional de la administración que se habrá de justificar en cada resolución, previa proposición de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

Esto tiene una serie de implicaciones. En primer lugar, no hay ninguna publicación en el BOE, es decir, el Gobierno del Reino de España no se pronuncia sobre las posibles circunstancias de hecho que originan y justifican la aprobación de un mecanismo de protección internacional. Además, la ausencia de publicación conlleva otra grave consecuencia: la inseguridad jurídica. Dado que España no ha asumido ningún tipo de compromiso internacional con ACNUR, ni ha publicado ninguna norma jurídica en la que se establezca la concesión de residencia temporal a los venezolanos. La consecuencia directa es que los venezolanos que lleguen a España, tras un costoso vuelo transoceánico, lo hacen sin certeza respecto a su posible situación de extranjería y enfrentándose a plazos dilatados.

En segundo lugar, se utiliza una vía legal que no está diseñada para una aplicación masiva, lo que genera grandes distorsiones. Por un lado, no alivia la carga de trabajo de la Oficina de Asilo y Refugio y, por otro lado, dilata innecesariamente los plazos para la obtención de la autorización de residencia, ya que todos los venezolanos que llegan a España deben presentar una solicitud de asilo, independientemente de su viabilidad de éxito.

Además, no consta que se hayan aprobado programas específicos de apoyo a la integración de nacionales venezolanos. Estos programas podrían abordar las necesidades de una población con una problemática específica, a pesar de su capacidad de integración dada la afinidad cultural y lingüística, tales como la dificultad para validar títulos educativos<sup>241</sup> y certificados profesionales, lo que les dificulta acceder al mercado laboral en función de su nivel real de cualificación<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> Según el Defensor del Pueblo la demora en la resolución de expedientes de convalidación y homologación puede sobrepasar los cinco años. Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales. Pág. 223. [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe\\_anual\\_2021.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf)

<sup>242</sup> Pese a la aprobación el 18 de octubre de 2022 del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de

La vía elegida contrasta, además, con la aprobación de la protección temporal, realizada a nivel europeo respecto de ciudadanos ucranianos, lo que en España se ha implementado a través de dos órdenes<sup>243</sup> que establecen un procedimiento rápido y sencillo, que ofrece total seguridad jurídica a los 185.120 refugiados ucranianos que se encuentran en el país<sup>244</sup>.

España, por tanto, se ha encontrado con una situación de facto: una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Venezuela necesitadas de protección internacional -que no de asilo, al no encajar, en términos generales, su situación con las circunstancias concretas exigidas tanto en la regulación del asilo, como de la protección internacional subsidiaria-. Además, el peculiar papel de España ante América, originado no por su cercanía física, sino por su vinculación política, histórica y cultural, explica tanto el fenómeno de este desplazamiento, como la necesidad de una respuesta acorde con lo que la sociedad americana significa para la española.

Por todo ello, las soluciones jurídicas para ser eficientes, sensibles con el problema humanitario y justas para con la historia en común de ambas naciones, habrían debido adoptarse ya en 2014, ser de tipo general -aplicándosele a un conjunto amplio de ciudadanos en base a unas características objetivas- y en un contexto de seguridad jurídica.

Esto se habría, y aún se podría, realizar por dos vías. La primera, a través de la aprobación de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas

---

convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores; lo cierto es que el ministerio sigue sin responder a la necesidad de miles de extranjero de convalidar en un tiempo razonable sus titulaciones. Un año más tarde, en octubre de 2023, hay 34.221 solicitudes pendientes de resolver y 17.182 están sin revisar. <https://elpais.com/educacion/2023-10-23/el-atasco-de-la-homologacion-de-titulos-universitarios-extranjeros-no-hay-manos-para-3500-expedientes-al-mes.html> acceso el 24 de octubre de 2023.

<sup>243</sup> Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. BOE-A-2022-3715. Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. BOE-A-2022-3716

<sup>244</sup> Datos ACNUR <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

desplazadas, conforme al Real Decreto 1325/2003<sup>245</sup>, a lo que podrían acogerse directamente aquellas personas amparadas por una declaración general de protección temporal, como, por ejemplo, todos los nacionales de Venezuela que se encontraran en España de forma irregular antes de la publicación de acuerdo, e, incluso, podría ampliarse a los que llegaran después, en el intervalo que se decidiera establecer.

Es necesario reseñar que esta vía hace innecesario solicitar anteriormente el asilo, pero resulta compatible con su solicitud, por lo que permitiría ofrecer una respuesta mucho más rápida y evitaría sobrecargar innecesariamente a la Oficina de Asilo y Refugio. De igual modo, contribuiría a disminuir las situaciones de precariedad en la que se han visto sumidos muchos de los venezolanos que se han establecido en España, al evitar los largos periodos iniciales sin documentos que autoricen a residir y trabajar, ya sean provisionales o definitivos.

La aprobación por el gobierno de España de la protección temporal no resultaría óbice para que el Consejo de la Unión Europea adoptara, a instancia de España, una declaración de protección temporal para venezolanos, lo que permitiría obtener financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración, de la Unión Europea. Lo que redundaría en una mejor protección de los ciudadanos afectados y, por tanto, una mejor y más sencilla adaptación e integración en el país.

La segunda vía legal por la que podría optarse, que no resulta incompatible con la primera, sería el reasentamiento de nacionales venezolanos. Como ha quedado demostrado por la propia acción del gobierno, el reasentamiento de ciudadanos es un instrumento adecuado para el ejercicio de la solidaridad internacional tanto con los refugiados, como con los países que hacen frente a una carga excesiva que les impide asumir adecuadamente el volumen de refugiados que acogen.

Es por ello de lamentar que el gobierno de España se haya puesto de acuerdo con dos países de cultura anglosajona, de PIB anual y per cápita muy superior al español, para ayudarles en la gestión de la inmigración, ya que ni existe una

---

<sup>245</sup> Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

afinidad cultural, ni una necesidad que justifiquen dicho acuerdo, salvo que existan contrapartidas cuya existencia no ha sido anunciada.

Por el contrario, como se ha expuesto, Colombia y Perú, cuyos datos de población y económicos ya se han referenciado, hacen frente a un volumen de refugiados venezolanos muy elevado. Por ello habría sido no sólo razonable, sino un gesto de solidaridad internacional muy entendible por la sociedad española, que se hubieran celebrado acuerdos de reasentamiento con ambos países, de tal manera que parte de los venezolanos allí refugiados pudieran solicitar voluntariamente su traslado a España, con unos cupos negociados previamente, pero que, para ser efectivos, deberían ser significativos.

La adopción del reasentamiento no sólo aliviaría la carga para dos Estados que hacen un gran esfuerzo de acogimiento, sino que ayudaría a evitar los peligros a los que se están enfrentando muchos venezolanos que víctimas de terribles mafias intentan emigrar a EEUU.

Por último, la adopción de esta medida permitiría evaluar su efectividad lo que a su vez podría fomentar considerar su ampliación a otros países, especialmente aquellos en Centroamérica que se enfrentan a desplazamientos masivos. De esta manera España podría desempeñar un papel solidario, cumpliendo con un deber de fraternidad con otros países hispanos.

Después de responder a la pregunta sobre de qué manera, a través de qué vías y en qué medida se ha procedido acoger legalmente a venezolanos desplazados de su patria, así como a la pregunta sobre las herramientas jurídicas que habrían sido más adecuadas para realizar dicho acogimiento más eficaz, procurando una integración de más calidad, debemos responder a la pregunta de por qué tendría que ser una prioridad política española.

España es un país con un legado histórico sin igual que pertenece tanto a los españoles de la actualidad, como a todos los ciudadanos de los países hispanos. En 1812, las Cortes españolas ubicadas en Cádiz aprobaron, con diputados americanos formando parte de ellas, una constitución en la que se proclamaba que

«La Nación Española es la unión de todos los españoles de ambos hemisferios»<sup>246</sup>. Este hecho histórico, no menor, resume perfectamente los tres siglos de comunión política, en algunos casos cuatro, y los lazos históricos, culturales, sociales e, incluso, familiares, que resultan indisolubles entre las naciones hispanas.

Estos lazos evidencian la necesidad de abordar situaciones de extrema gravedad humanitaria. En consecuencia, España debería asumir el compromiso de prestar asistencia a las naciones hispanoamericanas, al menos, en la misma medida en que lo haría con sus países vecinos de continente, como en la actualidad se hace con Ucrania<sup>247</sup>, ajustando el nivel de apoyo a la capacidad económica y de infraestructuras de España, entre otros factores. Cabe destacar que el caso de Venezuela, objeto de este análisis, es solo una de las diversas situaciones en las que se requiere una intervención inmediata.

No se debe obviar que existen otras razones de Estado que favorecen la aplicación de estas políticas, como la necesidad de España de atraer población en edad laboral. Atraer población con una capacidad de integración muy elevada por su afinidad lingüístico cultural, son evidentes, por lo que tanto la sociedad de acogida, como la de partida se verían beneficiadas.

Por otra parte, existen razones de política internacional que aconsejan adoptar un liderazgo político en las relaciones con los países hispanoamericanos, aunque no debería obviarse a Guinea Ecuatorial y Filipinas. Una acción de respuesta solidaria y efectiva de España sería un paso correcto en el camino de recuperar y relanzar unas sólidas relaciones con los países hispanoamericanos. La pertenencia de España a la Unión Europea no debería ser nunca un obstáculo para el desarrollo de relaciones y alianzas con los países con los que más en común tiene la sociedad española.

Por tanto, hay diversas cuestiones que deberían abordarse: el papel que España debe jugar ante problemas humanitarios, pero también la necesidad de emigrar de varias poblaciones hispanoamericanas y la necesidad de nuestra nación de acoger

---

<sup>246</sup> Artículo primero de la Constitución de 1812.

<sup>247</sup> A finales de 2021 había en España 96.596 ucraniano con documentación de residencia en vigor. Dos años más tarde (31/12/2023) la cifra había aumentado a los 285.252, esto es, se ha acogido en dos años, al menos, a 188.656 ucranianos.



población inmigrante. Finalmente, es menester definir el rol que España debe ejercer en las relaciones con las naciones hispanoamericanas. Indudablemente, ésta debe caracterizarse por el respeto mutuo y la igualdad entre naciones, abogando decididamente por el impulso de los vínculos económicos, sociales, humanos, culturales, entre otros aspectos.

## 10.- BIBLIOGRAFÍA.

- ACNUR. Comité Ejecutivo. (1979). *Refugiados sin país de asilo, Conclusión núm. 15 (XXX)*.
- ACNUR. Comité Ejecutivo. (1994). *Conclusión General sobre la Protección Internacional, núm. 74 (XLV)*.
- ACNUR. (2015). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2014*. Copenhague.
- ACNUR. (2016). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2015*. Copenhague.
- ACNUR. (2017). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2016*. Copenhague.
- ACNUR. (2019). *Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias*. Copenhague.
- ACNUR. (2023). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2022*. Copenhague.
- ACCEM. (2009). *Informe prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*. Madrid.
- Ainz Galande, A., y Izcara Palacios, S. P. (2020). *Migración y seguridad fronteriza*. Madrid: Dykinson.
- Arenas Hidalgo, N. (2003). *El sistema europeo de protección temporal: El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a el desplazamiento masivo de población*. *Revista española de derecho internacional*, 55(2), 745-777.
- Barutciski, M., Garlock, R., Sandison, P., y Suhrke, A. (2000). *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*. UNHCR. Evaluation and Policy analysis Unit.
- Carrillo Salcedo, J. A. (1994). *Refugiados y Solidaridad Internacional*. En P. A. Fernández Sánchez (coord.), *Refugiados: Derecho y Solidaridad*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Consejo General del Poder Judicial, Universidad de Sevilla.

- CEAR. (2023). *Comisión de Ayuda al Refugiado. Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid.
- CEPAL. (2022). *El Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- Cox, M. (1998). *The right to return home: international intervention and ethnic cleansing in Bosnia and Herzegovina*. ICLQ, 47.
- Dekocker, K., & Ares, A. (2020). *La Comunidad venezolana en España y el rol de la Iglesia Católica en su integración*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
- European Asylum Support Office. (2021). *Informe de la EASO sobre el asilo 2021: Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea*.
- Favieres, P. (2015). *Repercusiones de la política europea en materia de asilo y refugio en España*. *Tiempo de paz*, 119, 40-48.
- Feller, E., Türk, V., & Nicholson, F. (2010). *Protección de los refugiados en el derecho internacional*. Editorial, Icaria.
- Fernández Rozas, J. C. (2004). *El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea*. *Revista Jurídica Española La Ley*, 4(D-195), 1867-1881.
- Fernández Sánchez, P. (2002). *La Revitalización de la Protección de los Refugiados*. Universidad de Huelva Publicaciones.
- Fitzpatrick, J. (2000). *Temporary Protection of Refugees: elements of a formalized regime*. *AJIL*, 94(2).
- Fonteyne, J. P. L. (1983). *Burden sharing: An Analysis of the Nature and Function of International Solidarity in Cases of Mass Influx of Refugees*. *AYIL*.
- FMI. Departamento del hemisferio occidental. (2014). *América Latina y el Caribe: Enfrentando tiempos complejos – Actualización de las perspectivas regionales*.
- FMI. (2015). *Perspectivas económicas Las Américas: Ajustando bajo presión*.
- FMI. (2022). *Perspectivas Económicas Las Américas: Navegando condiciones financieras más restrictivas*, 31.

- Forero Castañeda, S. (2015). *La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego*. OASIS, (Bogotá, Colombia), 22, 93-115.
- Gratius, S., & Puente, J. M. (2019). *Las claves de la crisis venezolana*. Foreign affairs: Latinoamérica, 19(2)
- Grupo PPE. (2021). *Informe sobre la inmigración latinoamericana en Europa para el eurodiputado del EPP Leopoldo López Gil de octubre de 2021*.
- Hathaway, J. C. (ed.). (1997). *Reconceiving International Refugee Law*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. (2000). *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'union européenne*.
- International Catholic Migration Commission. (2012-2015). *Building a resettlement network of European cities and regions: Experiences of the SHARE Network*.
- International Organization for Migration (IOM), *Migration, climate change and the environment*, 2009. Geneva, 2019, pp. 11.
- Jackson, I. C. (1999). *The Refugee Concept in Group Situations*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Kälin, W. (2001). *Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism*. GYIL, 44, 211.
- Kerber, K. (1999). *Temporary Protection in the European Union: a Chronology*. GIU, 14(1).
- Koechlin, J., y Eguren, J. (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Colección OBIMID, volumen N.o 4. Lima: Editores Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo y otros.
- Larraz, J. (1943). *La época del mercantilismo en Castilla 1500-1700*. Madrid: Diana.
- Lauterpacht, E., y Bethlehem, D. (2003). *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*. In *Refugee Protection in International Law* (pp. 87-177).

- López Pich, P. (2014). *La política de integración de la Unión Europea*. Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 22, 221-256.
- Mangas Martín, A. (2014). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (6ª ed.) TECNOS, Madrid.
- Martín Arribas, J. J. (2000). *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*. Universidad de Burgos, Dykinson.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002). *La Inmigración y el Asilo en la Unión Europea: Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Colex.
- Malamud, C., & Nuñez, R. (2019). *La crisis en Venezuela y el tablero geopolítico internacional*.
- Marhuenda García, F., Somavilla Rodríguez, E., y Zamora García, F. J. (2021). *Concordatos españoles*. Madrid: Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2022). *Observatorio Permanente de la Inmigración. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor*. Madrid.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2023). *España, EEUU y Canadá avanzan en su compromiso para impulsar la migración regular y segura desde América Latina*. Madrid.
- Mink, J. (2012). *EU asylum Law and Human Rights Protection: Revising the Principle of Non-Refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-Treatment*. *European Journal of Migration and Law*, 14(2), 119-149.
- Neuenkirch, M., & Neumeier, F. (2015). *The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth* [FIW Working Paper, Nº. 138]. FIW-Research Centre International Economics.
- OEA. (2020). *Informe de situación de diciembre de 2020*.

- Pajares, M. (2016). *Las políticas comunitarias en inmigración y asilo*. Migraciones. Universidad Pontificia de Comillas. Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones, 10, 7-58.
- Peral Fernández, L. (2001). *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*. Madrid: Trotta.
- Porrás Ramírez, J. M. (2017). *El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados: Un nuevo desafío de la globalización*. Revista de Estudios Políticos, (175), 207-234.
- Puente, J. M. (2016). Venezuela en colapso macroeconómico. ¿Qué se puede esperar? [ARI 63/2016]. Real Instituto Elcano.
- Rascón García, C. (2000) *Manual de derecho romano (3ª ed.)*. Madrid: Tecnos.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española (22ª ed.)*. Madrid.
- Ruiz de Larramendi, A. M. (2002). *Asilo y refugio en la Unión Europea: España y el Reino Unido*. Revista de puentes, (2).
- Sánchez Legido, A. (2009). *Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular. A propósito de la nueva Ley de asilo*. Revista electrónica de estudios internacionales (REEI), 18, 9.
- Sutherland, M. (2019) *Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Crisis económica y social. Causas y consecuencias. Informe especial del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA)*. Caracas.
- Torres, M. (1992). *La pena de exilio: sus orígenes en el Derecho romano*. Anuario de Historia del Derecho español, tomo LXIII-LXIV, Madrid.
- Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). *Ponencia. Asilo, Refugio y Protección Internacional. Acerca de las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante la crisis de los Refugiados*. UNED-EGEA.
- Fundación Seminario de Investigación para la Paz, VV. AA (2022). *América Latina. Un nuevo escenario*. Mira Editores.

## 11.- WEBGRAFÍA:

- Archivo de instrumentos legales de derechos humanos del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*:  
<https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>
- Base de datos de textos fundamentales de La Santa Sede:  
[https://www.vatican.va/archive/index\\_sp.htm](https://www.vatican.va/archive/index_sp.htm)
- Banco Central de Venezuela:  
<https://www.bcv.org.ve/>
- Banco Mundial:  
<https://www.bancomundial.org>
- Boletín Oficial del Estado:  
<https://www.boe.es/>
- Centro de Documentación Oficial del Consejo General del Poder Judicial:  
<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>
- Comisión Europea:  
[https://commission.europa.eu/index\\_es](https://commission.europa.eu/index_es)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos:  
<https://www.oas.org/es/cidh/>
- Congreso de los Diputados:  
<https://www.congreso.es/>
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea:  
<https://www.consilium.europa.eu/>
- Consejo Nacional Electoral (de Venezuela):  
<http://www.cne.gob.ve>
- Corte Penal Internacional:  
[www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)
- Diario Oficial de la Unión Europea:  
<https://eur-lex.europa.eu/>
- El País:  
<https://www.elpais.com/>
- Euronews:  
<https://www.euronews.com/>
- Eurostat:

- <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- Fondo Monetario Internacional:  
<https://www.imf.org/>
  - Humans Right Watch:  
<https://www.hrw.org/>
  - Instituto Nacional de Estadística:  
<https://www.ine.es/>
  - Ministerio de Hacienda:  
<https://www.tesoro.es/>
  - Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)
  - <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/ucranianos>Ministerio de la Seguridad Social:  
<https://www.seg-social.es/>
  - Ministerio del Interior:  
<https://www.interior.gob.es/>
  - Ministerio del interior de EEUU (Department of Homeland Security):  
<https://www.dhs.gov/>
  - Organización de Estados Americanos:  
<https://www.oas.org/es/default.asp>
  - Organización Internacional de Migraciones:  
<https://www.iom.int>
  - Página de información operativa de ACNUR:  
<https://data.unhcr.org/>
  - Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes Venezolanos:  
<https://www.r4v.info/>
  - Portal estadístico de ACNUR:  
<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
  - Portal estadístico de la OPEP:  
[https://asb.opec.org/data/ASB\\_Data.php](https://asb.opec.org/data/ASB_Data.php)
  - Proyecto ENCOVI:  
<https://www.proyectoencovi.com/>
  - Publicaciones de ACNUR:



- <https://www.acnur.org>
- Portal de legislación del Gobierno de los Estados Unidos de América:  
[www.congress.gov](http://www.congress.gov)
  - Portal de noticias de las Naciones Unidas:  
<https://news.un.org>
  - Radio Televisión Española:  
[www.rtve.es/](http://www.rtve.es/)
  - Real Instituto Elcano:  
<https://www.realinstitutoelcano.org/>
  - Seminario de Investigación para la Paz:  
<https://seipaz.org/>
  - Sistema de difusión documental de Naciones Unidas:  
<https://documents-dds-ny.un.org/>
  - Tribunal Europeo de Derechos Humanos:  
<https://www.echr.coe.int/>
  - Tribunal de Justicia de la Unión Europea:  
<https://curia.europa.eu>

