

## I.3. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

### REFLEXIONES EN TORNO A LA INCLUSIÓN DEL DERECHO DE ASILO EN EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Por el Dr. MANUEL JESÚS MORÁN ROSADO

*Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*

#### **Resumen**

El Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea incluye el reconocimiento del derecho de asilo, consagrando el objetivo de un sistema europeo común de asilo para todos los Estados miembros, que ha venido siendo el reto derivado del marco establecido por el Tratado de Ámsterdam, y que se determinó más detalladamente en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 1999.

El Proyecto de Tratado establece entre sus disposiciones un marco jurídico del asilo que viene a superar el actualmente vigente, por lo que las Instituciones comunitarias quedarían comprometidas a establecer normas jurídicas en materia de asilo, en forma de auténticas *leyes o leyes marco europeas*. Asimismo, se viene a reafirmar la concepción del asilo como uno de los incluidos entre los derechos fundamentales, que ya quedó reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

#### **Abstract**

The European Union Constitutional Draft Agreement includes the right to international shelter, thus enabling the achievement of common objectives for shelter among all member countries. This achievement has proven a challenge deriving from the framework set up by the treaty of Amsterdam, and specified in detail by the European Council presidency at Tampere (1999).

The treaty agrees to establish a juridical framework for shelter which improves current policies. Therefore, institutions would have to commit to setting up rules regarding shelter. Such norms would become European framework laws. Finally, we include the concept of shelter as a fundamental right that was already recognized in the listing of the EU's basic rights.



Independientemente de las discusiones en torno al reparto de poder en el seno del Consejo de Ministros, que tanto ha enfrentado a algunos Estados miembros en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 2003, de cara al debate del Proyecto de Tratado Constitucional de la U.E., elaborado por la Convención Europea<sup>1</sup>, parece razonable que, a lo largo de este año 2004, pueda lograrse un acuerdo y se adopte finalmente la Constitución de la Unión.

Abordar un estudio respecto a una materia como el asilo, incluida en un Proyecto de Tratado Constitucional conlleva un cierto riesgo de quedarse en el puro análisis de una expectativa que pudiera no llegar a concretarse. Pero la realidad es que las posibilidades de aprobación del Tratado por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea siguen intactas, a pesar del fracaso de la referida Conferencia Intergubernamental de octubre de 2003; más aún, en los últimos meses, y gracias al impulso y «los buenos haceres» de la Presidencia irlandesa, las previsiones son que se va a tratar de aprobar el Tratado en los muy próximos meses. La cuestión del asilo, de otra parte, no es uno de los aspectos que hayan sido obstáculo en las negociaciones para respaldar el texto elevado por la Convención Europea<sup>2</sup>.

La libre circulación de personas<sup>3</sup> en todo el territorio de la Unión Europea es uno de los retos comunitarios que más han requerido de medidas que acordar entre los Estados miembros, habida cuenta de las implicaciones sobre cuestiones que aún quedan afectadas por amplias competencias estatales, por lo que las normas comunitarias que puedan adoptarse al respecto deberán respetar

---

<sup>1</sup> La Convención Europea que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional entregó el resultado de sus trabajos en la Cumbre de Salónica de junio de 2003, con lo que durante los meses del verano, los Gobiernos definieron sus posiciones al respecto, con lo que se llegaría a la Conferencia de octubre con las posiciones divergentes muy polarizadas, especialmente, en la discusión acerca del reparto entre los Estados del poder institucional.

<sup>2</sup> En efecto, como se verá más adelante, *vid. infra*, la configuración de la materia de asilo en el texto del Tratado Constitucional no está objeto de grandes discusiones entre los Estados, principalmente, porque el resultado que aparece en el texto representa, en sus elementos básicos, la natural consecuencia de lo que ha sido el proceso vivido desde el Tratado de Ámsterdam y los retos fijados en la Cumbre de Tampere, hasta las fechas actuales, que obtienen, a nuestro juicio, en el marco que se pretende aprobar, la consecución de aquellos objetivos del establecimiento del sistema europeo común de asilo.

<sup>3</sup> La libre circulación de personas es, ciertamente, uno de los grandes objetivos del mercado común y del proceso de integración, señalados en los Tratados constitutivos. Véase, entre otros muchos, A. Del Valle Gálvez, «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, págs. 41-78; R. Trotta, «La dimension extérieure de la circulation des personnes après Ámsterdam», en M. Dony (ed.), *L'Union européenne et le monde après Ámsterdam*, Bruselas, 1999, págs. 107-141.

los ámbitos en los que las autoridades estatales mantienen poderes tradicionalmente adscritos a la soberanía estatal. De tal manera, pues, se plasmaban la estructura, el contenido y los límites del marco del Tercer Pilar establecido en el Tratado de Maastrich, en relación con los asuntos de justicia e interior, que integraba diversos aspectos íntimamente relacionados con la libre circulación de personas<sup>4</sup>.

El Tratado de Ámsterdam representó una reforma sustancial del Tercer Pilar<sup>5</sup>, puesto que integró en el ámbito comunitario diversas materias o políticas relacionadas con la libre circulación de personas, creando el Título IV, que ha servido de marco formal, para que en estos cinco años, las Instituciones comunitarias hayan construido un conjunto de disposiciones en torno al asilo, la inmigración, la política de visados y otras cuestiones relacionadas con el control de las fronteras y la libre circulación de personas que si bien no llegan a conformar un verdadero sistema jurídico en cada una de las materias, son ya base suficiente para una incipiente política de la Unión Europea en todas las materias referidas. Precisamente, es en el año 2004 cuando culminan los períodos transitorios previstos en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea, para la adopción de las normas previstas en los artículos correspondientes del Título citado<sup>6</sup>.

La contribución del Tratado de Niza tiene su plasmación principal en este ámbito en tratar de superar algunos límites del período transitorio establecido

---

<sup>4</sup> La configuración del Tercer Pilar se desarrolla en el marco de considerar unas materias como objeto de interés común para toda la Unión Europea, aunque se mantienen en un plano de cooperación intergubernamental, por lo que los Estados mantienen casi intactas sus posibilidades de legislar en la materia, aunque, eso sí, dentro de unos *criterios comunes*, emanados de la propia U.E. *Vid.*, E. Vilaríño Pintos, «La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, págs. 61-84; R. Trotta, *op. cit.*

<sup>5</sup> Fue una de las consecuciones más relevantes del referido Tratado, al reducir el ámbito material del Tercer Pilar, e incrementar el llamado Pilar comunitario en cuestiones tan sensibles como el asilo, la inmigración y otras materias relacionadas con la libre circulación de personas. Que estas materias dejen de ser solamente de interés común, para pasar a formar parte del ámbito material propiamente comunitario, eleva el grado de compromiso de los Estados para con las normas jurídicas de Derecho derivado que, ahora sí, vendrán a obligar de manera más efectiva a los gobiernos de los Estados miembros. Aunque solamente se tratara de normas mínimas, ya serían normas jurídicas, que evidencian una validez jurídica superior al planteamiento de Maastrich, en cuya virtud se elaboraban principios o *criterios en común*. A este respecto, puede consultarse, entre otros, K. Pollet, «The Ámsterdam Treaty and Immigration and asylum Policies: A legal Analysis», *Revue des Affaires Européennes*, 2000, págs. 57-80; M. Oreja Aguirre (dir.), *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Madrid, 1998; A. Mangas Martín, «La Reforma Institucional en el Tratado de Ámsterdam», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 2, n.º 3, enero-junio 1998, págs. 7-40.

<sup>6</sup> El cumplimiento de las previsiones de Ámsterdam se ha desarrollado en paralelo a la gestación del Proyecto de Tratado Constitucional, y parece claro, a nuestro entender, que han ejercido influencia en la elaboración del nuevo texto constitucional las conclusiones derivadas de las normas mínimas que se han adoptado en los últimos años en las materias de asilo e inmigración.

en el Tratado de Ámsterdam, aunque sin que se modificara sustancialmente el marco del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea<sup>7</sup>.

En una perspectiva histórica, puede sostenerse que el Tratado de la Unión Europea, aprobado en Maastrich, y reformado en Ámsterdam y Niza, está presidiendo un período de transición, que ha ido superando progresivamente la etapa de las tres Comunidades Europeas, y que ahora conduce a una fase distinta de la integración europea, donde, previsiblemente, se va a dotar a la Unión de una verdadera Constitución, que supondría una nueva concepción jurídico-política del proceso de integración iniciado en la década de los años cincuenta del siglo pasado, hace ya más de cincuenta años<sup>8</sup>.

El período de transición de la pasada década en el seno de la U.E., se ha manifestado claramente en la cuestión del asilo. Se ha pasado de los mecanismos de cooperación interestatal en materias de control de fronteras, de criterios comunes en la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, etc.; hasta las previsiones de Ámsterdam. De esta transición se ha hablado en la doctrina. Una de las visiones, a mi juicio, más acertadas es la expresada por el Profesor J. J. Martín Arribas, que ha escrito en el año 2000 que «hoy por hoy la política de asilo de la Unión Europea se caracteriza por las notas de transitoriedad, compartimentación competencial, heterogeneidad normativa y variedad en su composición material»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> En efecto, no fue amplia la reforma de Niza en este ámbito material, aunque sí se produjeron ciertos avances. A ese respecto, resulta de interés consultar VV.AA., *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, 2002; F. J. Quel López, «Análisis de las Reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, año 5, enero-junio, 2001, págs. 117-144.

<sup>8</sup> La posibilidad de elaborar una verdadera Constitución europea ha sido un afán que ha aparecido a lo largo del tiempo en el seno de las Instituciones europeas, y en el ámbito de algunas posiciones de sectores intelectuales y doctrinales. La creación de un Tratado Constitucional, que sustituya al complejo sistema de Tratados vigente puede ser un alabonazo en el proceso de integración europea, y para los objetivos de clarificación, simplicidad y cercanía a los ciudadanos del siempre prolijo Derecho comunitario europeo. Al respecto, recuérdense los proyectos del Parlamento Europeo, de inspiración constitucional, como el *Proyecto Spinelli*.

<sup>9</sup> En efecto, la característica de la *transitoriedad* se aprecia en el complejo sistema de plazos que se consagró en el Tratado de Ámsterdam, arts. 63 y ss. del Tratado de la Comunidad Europea. La *compartimentación competencial* obedece a un complicado equilibrio entre las tareas que pueden desempeñar los Estados y aquellos que corresponden a las instituciones. La *heterogeneidad normativa* se vislumbra no sólo en el diverso fundamento jurídico y en toma de decisiones tanto en el ámbito comunitario, cuanto en la esfera de la C.A.J.A.I., sino también por su alcance y fuerza jurídica a los que es preciso adicionar la multiplicidad de actos institucionales. En cuanto a la *variedad en su composición material*, se reflejaría en la teoría de los círculos concéntricos que probablemente permita hablar de una política *strictu sensu* y de una política en sentido amplio, más integradora que va a afectar a las tareas que desempeñara el organigrama institucional y los organismos especializados en esta materia, como el C.I.R.I.A. y C.I.R.E.F.I., así como a los mismos objetivos que se marcan en el seno de la U.E. y que, en cierto modo, inciden en las políticas y normas nacionales. Cfr., J. J. Martín Arribas, *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Burgos, 2000.

Sea como fuere, es justo reconocer que las previsiones del Tratado de Ámsterdam<sup>10</sup> se han cumplido en buena parte, puesto que la producción de normas de Derecho derivado se ha desarrollado, con constantes propuestas de iniciativa normativa por parte de la Comisión, los dictámenes correspondientes del Parlamento Europeo, así como otros órganos, como el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones, así como con numerosos debates en las sesiones del Consejo de Ministros.

En materia de asilo, se han adoptado diversas normas comunitarias, entre las que destacan la Directiva del Consejo 2003/9/C.E. de 27 de enero de 2003, estableciendo unas condiciones mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo; el Reglamento 343/2003 de 18 de febrero de 2003, estableciendo los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable para el examen de una solicitud de asilo, presentada en uno de los Estados miembros por un no nacional; la Directiva 2001/55/C.E. 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»; o la Directiva 2003/86/C.E. del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

La situación presente, tras la adopción de las normas de Derecho derivado, podemos definirla como un punto de partida para el pleno cumplimiento de los retos asumidos en el Consejo Europeo de Tampere, donde efectivamente, sí se planteó que habían de darse los pasos de cara a la creación de un sistema europeo común de asilo; algo que no se ha logrado aún con las normas mínimas aprobadas, pero que sí son, o pueden ser las bases para que se empiecen a elaborar nuevas normas, o leyes europeas, en la terminología del proyecto de Constitución, que ya no sean normas mínimas, sino el armazón de una auténtica normativa europea, vinculante para las autoridades estatales.

## I. LA CONSIDERACIÓN DE DERECHO DE ASILO EN EL TEXTO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

El tratamiento del asilo en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea hay que abordarlo, a mi juicio, en el análisis de tres aspectos: en primer lugar, en cuanto a la expresión de los valores y principios que se recogen en el texto que analizamos; en segundo lugar, en relación con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y, finalmente, en lo que se refiere a la regulación concreta que se recoge en la Sección 2 del Capítulo IV de la

---

<sup>10</sup> Los retos que se incluyeron en el Título IV del T.C.E. fueron desarrollados de manera elocuente en las Conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Tampere, donde se vinieron a concretar los objetivos que habrían de concluir en la conformación de un verdadero sistema europeo común de asilo en toda la Unión.

Parte Tercera del Proyecto de Constitución Europea. Veamos, pues, dentro de las posibilidades que nos ofrecen los límites de este Trabajo, la protección del asilo, en el marco de una interpretación de los valores y fundamentos de la Unión; el reconocimiento de que el derecho de asilo es un derecho fundamental, que así hay que considerarlo, y garantizarlo, en consecuencia, en virtud del art. 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que se incorpora como Parte II del Proyecto de Constitución; y en cuanto a la regulación específica de la figura en la Parte Tercera, las novedades más esenciales que se derivarían con el proyecto constitucional, en relación con el marco normativo vigente, en virtud del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea.

## II. LA PROTECCIÓN DEL ASILO EN EL MARCO DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

El Título I de la Parte I, incluye en el art. 2, los *valores de la Unión*: «la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación». Ya en el preámbulo se recuerda que Europa «es un continente portador de civilización» y de que sus habitantes «llegados en sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón...».

El Título II se denomina «De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión» que agrupa los arts. 7 y ss. Lo primero que establece el art. 7 es que afirmar que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II de la Constitución, entre los que queda garantizado el derecho de asilo, por lo que hay que sostener que en este art. 7 se está corroborando la proclamación del derecho de asilo, como uno de los derechos reconocidos y proclamados por la futura Constitución Europea.

En todo caso, hay que recordar que el propio art. 5, en el apartado 2, segundo inciso, advierte que los Estados miembros han de facilitar a la Unión el cumplimiento de su misión, y tienen el deber de abstenerse de adoptar cualquier medida que *puedan poner en peligro* la realización de los fines enunciados en la Constitución. En tal sentido, un uso abusivo de las apelaciones al mantenimiento del orden público o a las razones de salvaguardia de la seguridad interior, para limitar la concesión del derecho de asilo, para excepcionar la aplicación de los principios de protección internacional derivada de la institución del asilo, o para que no quede garantizado el contenido esencial del derecho de asilo reconocido y proclamado en el texto del Tratado Constitucional, sería, a nuestro juicio, una evidente violación del Tratado, y, en consecuencia, el Estado estaría adoptando medidas en infracción manifiesta del Derecho de la Unión.

Recordemos que los derechos fundamentales que quedarían garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Fundamentales *forman parte* del Derecho de la Unión, en concreto, como principios generales, de acuerdo con la literalidad del art. 7, en su apartado tercero<sup>11</sup> del *texto constitucional europeo*.

¿De qué forma cabe incluir en la proclamación de estos valores una defensa de la institución del derecho de asilo, en la medida en que se trata de una figura consolidada en la teoría, y en los principios del Derecho Internacional, aunque no suficientemente regulada en los instrumentos jurídicos del Derecho Internacional General? La primera afirmación que podemos realizar es que diversos sistemas regionales, entre ellos, el propio de la U.E. han desarrollado normas y principios en relación con el asilo, cubriendo, siquiera sólo en parte, las lagunas de regulación internacional en la materia. En concreto, el Derecho derivado de la Unión Europea viene elaborando reglas diversas, en relación con la institución del asilo, estableciendo normas mínimas que los Estados han de observar a la hora de la práctica en materia de asilo.

La incorporación del derecho de asilo al elenco de derechos y libertades recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la U.E. supuso un espaldarazo a su consideración como derecho de la institución del asilo, aunque haya que destacar las insuficiencias de su regulación. En cualquier caso, una interpretación sistemática de esta inclusión con las referencias a los valores y principios de la Unión que estamos analizando, lleva necesariamente a un reforzamiento de la figura del asilo, en cuanto al compromiso de los Estados en relación a la protección de los extranjeros que precisen del asilo europeo.

En aras a respetar los valores de la Unión proclamados en la Parte Primera del Tratado Constitucional, se desarrollan, pues, no sólo el reconocimiento como un derecho a garantizar, en la Parte segunda, dentro de la Carta, sino también la regulación de la materia en la Parte Tercera, a la hora de establecer el marco normativo en la cuestión del asilo o la inmigración, junto a otras materias en el Capítulo IV (*ver infra*).

En el apartado 4 del art. 3 de la Parte Primera, se proclaman los objetivos de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo. Y en esa acción exterior de la U.E., además de afirmar y promover *sus valores e intereses*, se dispone que la Unión «contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular al respeto a los principios de la Carta

---

<sup>11</sup> También *formarían parte* del Derecho de la Unión «los derechos fundamentales...que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros», como se recoge en el referido art. 7.3 del Proyecto de Constitución.

de las Naciones Unidas». ¿Cómo ha de interpretarse este apartado en relación con la aplicación de los principios aceptados en la comunidad internacional en cuanto a la protección de los refugiados y la concesión del asilo, así como a la propia consideración de la institución del asilo?

A nuestro juicio, las obligaciones de los Estados europeos se extienden a la defensa de la conocida como *cláusula de condicionalidad democrática*, que ha estado presente en el texto de los Tratados<sup>12</sup> a lo largo de las sucesivas reformas de los mismos, y que se ha ido perfeccionando en Ámsterdam y en Niza. Pero es que, además, esos valores que se proclaman de la acción exterior de la U.E. vienen a reafirmar los compromisos en el orden interno de la Unión, en el sentido de la práctica de los valores en el ejercicio efectivo de las responsabilidades en algunas materias de justicia e interior.

### III. LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ASILO EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Carta de Niza se incluye como Parte II del Proyecto de Tratado Constitucional, respondiendo a las expectativas existentes desde la proclamación de la Carta en diciembre de 2000, en cuanto a su incorporación a los Tratados<sup>13</sup>.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclama de manera explícita que se garantiza el derecho de asilo. Es indudablemente un espaldarazo al reconocimiento del derecho de asilo que ya se hacía implícitamente en el Tratado de la Comunidad Europea, y al contenido de las normas de Derecho derivado que se han adoptado a lo largo de estos años<sup>14</sup>. Se recoge así un reconocimiento que no se incluyó en el Convenio de Roma de 1950, pero que era preciso reconocerlo formalmente como derecho, tras la labor de

---

<sup>12</sup> Referida cláusula ha sido una constante derivada del compromiso con los principios democráticos y la reivindicación del concepto de Estado de Derecho, que ha presidido a los valores del proceso de construcción europea, tanto en el ámbito interior como en la esfera exterior.

<sup>13</sup> Mucho se ha escrito en la doctrina en cuanto a la decepción que produjo la no inclusión de la Carta en el marco de los Tratados, puesto que se corría el riesgo de que la proclamación de los derechos no pasara de una mera declaración de intenciones, sin relevancia jurídica alguna. *Vid.*, entre otros, J. A. Carrillo Salcedo, «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio, 2001, págs. 7-26; J. J. Martín Arribas, «El derecho de Asilo y la Protección en caso de devolución, expulsión y extradición en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en A. Herrero de la Fuente (ed.), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una Perspectiva Pluridisciplinar*, Zamora, 2003.

<sup>14</sup> Una de las últimas normas comunitarias adoptadas en materia de asilo es la Directiva 2003/86/C.E. del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, publicada en el D.O. n.º L 251 de 3 de octubre de 2003, págs. 12-18. En el punto 2 de su preámbulo, se establece que «la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Estrasburgo, y de la exigencia de respeto del derecho que se deduce claramente de dichas normas de Derecho derivado.

El art. 18 de la Carta proclama que «se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad de la Constitución». El art. 19 viene a recoger el principio de *non refoulement*<sup>15</sup>, con lo que el eje básico de la protección internacional de los refugiados queda consagrado también en estos ámbitos de la Carta, y de la futura Constitución europea.

La formulación incorporada respecto al derecho de asilo no ha sido muy afortunada<sup>16</sup>. Pero, a nuestro juicio, representa un elemento básico para la consideración del asilo como derecho fundamental<sup>17</sup>, dentro del marco constitucional que estamos analizando. Y ello, no sólo por el contenido de los arts. 18 y 19 de la Carta, ahora, conformando la Parte Segunda del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa; también ha de interpretarse tal consideración como derecho fundamental, y, por lo mismo, las consiguientes consideraciones en cuanto a su protección jurídica, en relación con los otros derechos reconocidos en los artículos de la Carta, en el sentido de que la plena garantía del ejercicio del derecho de asilo solamente puede estar asegurada con una adecuada interpretación de un conjunto armonizado de disposiciones de la Carta misma<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> El conocido principio de *no devolución* es la mínima garantía que ha de recibir todas las personas que reclaman su condición de refugiado, puesto que se trata de *no devolver* al ciudadano perseguido al país donde se puede realizar la persecución, y, por tanto, la puesta en grave riesgo la vida, la libertad o la seguridad del refugiado, de acuerdo con lo que quedó establecido en el art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951.

<sup>16</sup> Véase el análisis crítico del Profesor Martín Arribas elaborado en el año 2003, en J. J. Martín Arribas, «El derecho de asilo...», *op. cit.*

<sup>17</sup> El Profesor Carrillo Salcedo ha sostenido que la proclamación de la Carta contribuyó a clarificar los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea, así como los derechos y libertades que constituyen el acervo europeo común. Cfr., J. A. Carrillo Salcedo, «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 5, 2001, pág. 25. Siguiendo esta posición, el derecho de asilo formaría parte ya del acervo europeo común. Si ésta puede ser una conclusión derivada de la proclamación de la Carta en el año 2000, mucho más, a mi juicio, puede reivindicarse del derecho de asilo como derecho reconocido en el seno de la U.E., una vez que se incluye a la Carta dentro del Tratado Constitucional, con otra relevancia jurídica, pues, y con un marco normativo más estable que el existente hasta el momento en el Tratado de la Comunidad Europea. Respecto a la incorporación del derecho de asilo a la Carta de Niza, y al alcance jurídico de tal inclusión, véase la exposición de M. J. Morán Rosado, *Asilo y Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Concepto y Delimitación Jurídica* (Tesis doctoral), 2003, especialmente págs. 620-633.

<sup>18</sup> Una de las garantías que respaldan la protección del derecho de asilo, que recibe el derecho de asilo en el articulado de la Carta está representada claramente en el art. 4 de la Carta cuando se establece que «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes».

#### IV. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA *POLÍTICA COMÚN* EN MATERIA DE ASILO

El T.C.E. vigente plantea el espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea como un objetivo a alcanzar; el Proyecto de la Constitución Europea proclama y declara que la Unión constituye, precisamente en virtud de las disposiciones de la Constitución, un espacio de libertad, seguridad y justicia en el respeto de los derechos fundamentales, eso sí, «atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros». Entre los objetivos comunes esenciales de la U.E., el art. 3.2 de la Parte Primera anuncia que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.

El objetivo de la U.E. de crear un espacio común de libertad, seguridad y justicia queda consagrado solemnemente en el texto del Proyecto de Tratado Constitucional. En efecto, el art. III-158 proclama que la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia en el respeto de los derechos fundamentales y atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros.

El Capítulo IV del Título III de la Parte Tercera (dicho Título tiene la referencia *De la Acción y las Políticas interiores*), dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>19</sup>, viene a ser el instrumento previsto en el Proyecto de Tratado Constitucional para sustituir al actual Título IV del Tratado C.E. Viene a recoger esencialmente similares objetivos, aunque, como era de prever, sin los aspectos de temporalidad y transitoriedad presentes en el texto vigente, de conformidad con las previsiones establecidas por el Tratado de Ámsterdam.

En el apartado 2 del referido art. III-158 se señala que se «garantizará la ausencia de controles de 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 que sea equitativa para con los nacionales de terceros países. A efectos del presente capítulo, los apartidas se asimilarán a los nacionales de terceros países».

El art. III-159 establece que será el Consejo Europeo quien definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Un criterio que se mantiene en todo lo relativo al contenido y ejecución de las políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración, es el recogido en el art. III-169, y es que regirá el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros también en el aspecto financiero. Se apunta, además, que «cada vez que sea necesario, los actos de la Unión

---

<sup>19</sup> Este Capítulo conforma dos secciones –*Disposiciones Generales, y Políticas sobre controles en las fronteras, Asilo e Inmigración*–, que a su vez agrupan a los arts. III-158 al III-169, ambos inclusive.

adoptados en virtud de la presente Sección contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio».

Es el art. III-167 la disposición clave en materia de la política europea de asilo, en la cual, amén del principio básico del apartado 1, se desarrollan en el apartado segundo las distintas cuestiones que han de incluirse en cuantas medidas se adopten relativas a un sistema europeo común de asilo.

El texto del Proyecto del Tratado Constitucional asegura en el art. III-167, que la U.E. desarrollará una política común en materia de asilo y de protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un país tercero que necesite protección internacional y se garantiza el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951<sup>20</sup>, al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a los demás tratados pertinentes.

Es en el apartado segundo de referido art. III-167, donde se determinan las materias sobre las que se establecerán las normas europeas relativas a un sistema europeo común de asilo. Se trata de siete cuestiones que representan las exigencias o pautas esenciales<sup>21</sup> derivadas del marco que, en materia de asilo, se define en el Proyecto de Tratado: en primer lugar, medidas que incluyan un *estatuto uniforme de asilo* a favor de nacionales de terceros países<sup>22</sup>, válido en toda la Unión, un *estatuto uniforme de protección subsidiaria* para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional<sup>23</sup>, y

<sup>20</sup> La Convención de Ginebra sigue siendo el principal instrumento jurídico de referencia en el orden internacional en materia de asilo, por la incapacidad de la comunidad internacional de adoptar un instrumento general sobre el derecho de asilo y la protección de los refugiados y perseguidos en el ámbito internacional, a pesar de la evolución de la sociedad internacional a lo largo de estos cincuenta años desde la aprobación de la Convención de Ginebra. También lo ha sido hasta el momento en el marco de la Unión Europea, y a este instrumento jurídico internacional se han remitido tanto las disposiciones recogidas en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea, como cuantas normas de Derecho Derivado que se han adoptado por las Instituciones comunitarias, en virtud de las previsiones del Tratado.

<sup>21</sup> Dichas pautas recuerdan bien los objetivos o retos que asumió el Consejo Europeo de Tampere, y que son el marco programático de la consecución de un sistema europeo común de asilo, y que logra una cierta materialización en el Proyecto de Tratado. Para analizar los términos de aquellos retos de Tampere, puede verse, entre otros, CH. Elsen, «L'esprit et les ambitions de Tampere. Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures?», *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n.º 433, novembre-décembre, 1999.

<sup>22</sup> Aquí hemos de recordar que existen una serie de instrumentos a tener en cuenta, entre ellos, la *Posición común*, de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término *refugiado* conforme al art. 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como algunos instrumentos en fase de propuesta; en concreto, podemos citar la Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, C.O.M. (2000) 578 final, de 20 de septiembre de 2000, o la Propuesta modificada de 18 de junio de 2002.

<sup>23</sup> Uno de los textos a tener en cuenta es la Propuesta de Directiva que establece una serie de normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros

un sistema común para la *protección temporal* de personas desplazadas en caso de llegada masiva<sup>24</sup>; de otro lado, han de incluirse *procedimientos comunes* para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, *criterios y mecanismos* para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo o de protección subsidiaria<sup>25</sup>, así como normas relativas a las *condiciones de acogida* de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria<sup>26</sup>; por último, las medidas a adoptar incluirán también la *asociación y la cooperación con terceros países* para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal<sup>27</sup>. En todo caso, las medidas relativas a un sistema europeo común de asilo se establecerá mediante leyes o leyes marco europeas (art. III-167,2, primer inciso).

Pero, y a pesar de las similitudes que pudieran establecerse con los parámetros derivados del sistema que instauró el proceso de *comunitarización del asilo* (ver *supra*), en virtud del Tratado de Ámsterdam, el marco normativo que se configura en el art. III-167 del Proyecto de Tratado Constitucional es sustancialmente distinto del que se estableció en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea, en lo concerniente a las políticas de asilo. Cabe establecer una serie de diferencias entre los dos marcos normativos, el vigente del Tratado C.E.<sup>28</sup> y el del *proyecto constitucional*. De un lado, en el plano formal, destacaríamos tres diferencias esenciales: que no se trata de un período transitorio, como el previsto en el art. 63 del T.C.E., sino ya de una previsión estable en cuanto al desarrollo de una política de asilo; en segundo lugar, ya no se

---

y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, C.O.M./2001/0510 final, D.O. n.º C 051 E de 26 de febrero de 2002, págs. 325-334.

<sup>24</sup> Como ya hemos indicado más arriba, la norma de referencia vigente es la Directiva 2001/55/C.E. del Consejo de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión 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, publicada en el D.O. n.º L 212 de 7/8/ 2001, págs. 12-23. Asimismo, la Decisión de la Comisión, de 2 de octubre de 2003, sobre la petición de Irlanda de aceptar la Directiva 2001/55/C.E. del Consejo.

<sup>25</sup> Hemos de destacar aquí el importante *Reglamento 343/2003* de 18 de febrero de 2003, que establece los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable para el examen de una solicitud de asilo, presentada en uno de los Estados miembros por un no nacional, publicado en D.O. n.º L 050 de 25/02/2003, págs. 1-10; o el *Reglamento (C.E.) n.º 1560/2003* de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 343/2003 del Consejo citado.

<sup>26</sup> Véase, al respecto, la Directiva del Consejo 2003/9/C.E. de 27 de enero de 2003, que establece unas condiciones mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, D.O. n.º L031 de 06/02/2003, págs. 18-25.

<sup>27</sup> Una adecuada gestión de los flujos migratorios era otro de los retos ya marcados en el Consejo Europeo de Tampere, de 1999, por lo que también aquí se recogen los objetivos básicos mantenidos desde el Tratado de Ámsterdam.

<sup>28</sup> Para una visión de conjunto del sistema vigente, puede consultarse, entre otros, L. Jeannin (ed.), *Le droit d'asile en Europe; étude comparée*, París-Montreal, 1999; J. J. Martín Arribas, *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Burgos, 2000; o C. Marinho, *Asylum, Inmigration an Schengen post-Ámsterdam*, Maastrich, 2001.

trata de anunciar unas normas mínimas en materia de asilo, o protección de los refugiados, para favorecer la coordinación de las políticas y prácticas estatales<sup>29</sup>, sino del desarrollo de una auténtica política común en materia de asilo y de protección temporal; y, en tercer lugar, que, en la nueva terminología utilizada en cuanto a los tipos de producción normativa, ya no serán reglamentos, directivas o decisiones, sino que las medidas se establecerán mediante leyes o leyes marco europeas.

En un plano más material, hemos de destacar que, en efecto, estaríamos ya ante una nueva fase en el tratamiento de la institución del asilo<sup>30</sup>, en el supuesto de que el Tratado Constitucional de la Unión Europea llegara a ser finalmente aprobado. Y es que el reto ya no es coordinar las políticas de los Estados, o establecer criterios para una aplicación e interpretación de los principios o normas mínimas; se trata de que las *leyes o leyes marco europeas* van a conformar un sistema europeo común de asilo, que va a vincular a todos los Estados miembros. Así, será una *ley europea* la que establezca un *estatuto uniforme de asilo* a favor de nacionales de terceros países, válido en toda la Unión, que facilitará la elaboración del concepto de *asilo europeo*, que, por cierto, es la primera vez que se utiliza en un instrumento jurídico.

La expresión de *asilo europeo* puede ser, indudablemente, una de las consecuencias más importantes del texto del Tratado Constitucional. Puesto que ya no se trata de una figura reconocida en el Derecho Internacional, o incluso en algunas Constituciones de Estados miembros<sup>31</sup>; no sólo se configura como un derecho incluido entre los *fundamentales* recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, integrada como parte II de la Constitución; sino que además es una institución asumida plenamente como propia de la Unión.

No podemos olvidar que el art. III-163 mantiene una vieja cláusula de orden público, de precaución, que supone un instrumento que pueden utilizar los Estados. En tal sentido, se establece que las disposiciones del Capítulo IV, es decir, todas las referidas al espacio de libertad, seguridad y justicia, se entenderán «sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior».

---

<sup>29</sup> En cuanto a la cooperación entre los Estados miembros en relación a los refugiados y los desplazados, *vid.*, entre otros, J. Monar, «The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, driving factors and costs», *Journal of Common Market Studies*, november 2001, vol. 39, n.º 4, en especial págs. 747-767.

<sup>30</sup> Para comprender los cambios que puede suponer, sería oportuno hacer un repaso de los reparos que ha tenido la figura del asilo en los diversos países europeos. Así, entre otros, D. Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, L'Harmattan, París, 2001; E. Guild, «The impetus to harmonise: asylum policy in the European Union», en VV.AA., *Refugees. Rights and realities. Evolving international concepts and regimes* (eds. F. Nicholson y P. Twoney), Cambridge University Press, 1999, en especial págs. 313-335.

<sup>31</sup> Véase, al respecto, F. Moderne, *Le droit constitutionnel d'asile dans les États de l'Union Européenne*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, París, 1999.

La cláusula de orden público que analizamos hay que conectarla con lo dispuesto en el art. 5 de la Parte I, en cuanto a que en el marco de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, se establece que la Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

El art. III-166 está dedicado a la política relativa a los controles en las fronteras, en cuanto a la seguridad en el paso de las fronteras exteriores, y la libre circulación de personas en las fronteras interiores. Son tres los objetivos que se plantean en esta disposición: el primero, garantizar la ausencia de controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras interiores; garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; e instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Para atender a tales objetivos, se anuncian medidas relativas a cinco materias sobre las que se aprobarán leyes o leyes marco europeas; la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores, las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por el territorio de la Unión durante un período breve, cualquier medida necesario para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, y la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

El art. III-161 dispone que el Consejo de Ministros podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, reglamentos o decisiones europeos que establezcan los procedimientos que habrán de utilizar los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, para hacer una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las políticas de la Unión referidas en el Capítulo IV, por parte de las autoridades estatales. En este sentido, se informará al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros del contenido y resultados de esta evaluación<sup>32</sup>.

En aras de la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior<sup>33</sup>, se anuncia, en el art. III-162, la creación de un comité permanente en el seno del Consejo de Ministros, con objeto de garantizar el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en estas cuestiones. En los trabajos de este comité podrán participar los representantes de los organismos y agencias de la Unión afectados. Asimismo,

---

<sup>32</sup> El segundo inciso del art. III-160 prevé la posibilidad de que los parlamentos nacionales participen en los mecanismos de evaluación previstos en el art. III-161, así como en el control político de *Eurojust* y en la evaluación de las actividades de *Eurojust*.

<sup>33</sup> Es de interés, ver, al respecto, S. Bonnefoi, *Europe et sécurité intérieure*, Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, Paris, 1995.

se establece el deber de informar de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

El art. III-164 establece que el Consejo de Ministros adoptará reglamentos europeos encaminados a garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en los ámbitos previstos en el presente Capítulo<sup>34</sup>, así como entre dichos servicios y la Comisión. En este supuesto, el Consejo se pronunciará a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo.

Dentro de la misma Sección 2 del Capítulo IV, el art. III-168 se dedica al establecimiento de una política común de inmigración «destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros, así como la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos»<sup>35</sup>.

No se nos puede escapar la interrelación existentes entre las cuestiones de asilo e inmigración<sup>36</sup>, mucho más en el momento actual de la Unión Europea, puesto que los flujos migratorios que está sufriendo la U.E. en los últimos años están provocando ciertos comportamientos restrictivos o ciertas prevenciones que se advierten en la actuación de ciertas autoridades estatales a la hora de la aplicación estricta de las diversas normas mínimas en materia de asilo y protección de los refugiados.

## CONSIDERACIONES FINALES

- a) La figura del Asilo quedaría consolidada en el texto de la nueva Constitución. De un lado, se reconocería como derecho fundamental; se bene-

<sup>34</sup> En esta dirección, podemos incluir una de las más recientes normas aprobadas por el Consejo de Ministros de la Unión: se trata de la *Directiva 2003/110/C.E.* del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, publicada en D.O. n.º L 321 de 6/12/2003, págs. 26-31, que viene a establecer, en su art. 1, que la finalidad de la Directiva es definir medidas de asistencia entre las autoridades competentes de los aeropuertos de tránsito de los Estados miembros en relación con las repatriaciones o alejamientos con escolta o sin ella por vía aérea.

<sup>35</sup> Véase, al respecto, entre otros, B. Nascimbene (ed.), *Expulsión and Detention of aliens in the European Union Countries*, Milán, 2001.

<sup>36</sup> Existe una abundante doctrina acerca de las relaciones entre asilo e inmigración, y las implicaciones que conectan las normas referentes a cada una de las dos cuestiones. Entre otros muchos, y en perspectiva histórica, véase D. Cohn-Bendit, «L'Europe et ses frontières. Plaaidyer en faveur d'une politique commune de l'immigration», en VV.AA, *Vers une politique européenne de l'immigration*, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Bruxelles, octubre, 1993; F. Crepeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux controles migratoires*, Bruylant, Bruxelles, 1995; J. Roldán Barbero, «La Unión Europea y los nacionales de terceros Estados: la posible política de inmigración comunitaria», en A. Olesti Rayo (coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, 2000; K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, La Haya, 2000; E. Guild y C. Harlow, *Implementing Ámsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, 2001.

ficiaría de la conformación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia; y se regularía expresamente mediante leyes o leyes marco europeas que desarrollarían una política europea de asilo, constituyendo un verdadero sistema europeo común de asilo, al que podrían atribuirse una serie de consideraciones o características. Aparece la noción de *asilo europeo*, como la protección que se otorga a un ciudadano no comunitario, en virtud de la existencia de un derecho reconocido como *fundamental*, y que se correspondería con una solicitud de protección que responda a las circunstancias de persecución que pone en peligro la vida, la libertad o la dignidad del ciudadano no comunitario en su lugar de origen.

- b) La noción de asilo se concretará en un estatuto uniforme de asilo, que será adoptado por una ley europea, y que será vinculante para los Estados miembros que habrán de respetarlo; con lo que se presumiblemente, habrá de resultar un criterio más específico que el que se ha derivado de la permanente remisión a las vagas consideraciones recogidas en el sistema vigente de la Convención de Ginebra de 1951. De otra parte, las leyes europeas en materia de asilo ya no serán simples normas mínimas, como las previstas en el Tratado de Ámsterdam, sino auténticas normas reguladoras de la noción de asilo, de los procedimientos de asilo, así como de las distintas cuestiones relacionadas con el tratamiento de los solicitantes de asilo.
- c) Además de la figura del asilo, queda consagrada la figura de la protección internacional subsidiaria, que supone una segunda opción para los ciudadanos no comunitarios que no respondan al perfil y condiciones previstas para la concesión del asilo europeo. Por lo mismo, esta segunda figura sería la oportunidad para muchos ciudadanos extranjeros que demandan protección internacional en Europa, a consecuencia de las circunstancias socio-políticas en sus países de origen, que puedan afectar gravemente al ejercicio de sus derechos fundamentales.
- d) Asimismo, la protección temporal se reconoce como otra obligación de la U.E., y por ende, de los Estados miembros, ante la presencia de extranjeros que demandan acogida y protección ante peligros que les han instado a huir de sus lugares de origen, y que representa una tercera oportunidad, siquiera provisional, ante unos ciudadanos que demanden una protección internacional inicial.
- e) Existen dos factores que pueden distorsionar el marco jurídico del asilo en la U.E., de cara a su inclusión en el plano constitucional, y a su posterior desarrollo normativo: de un lado, las nuevas posiciones que puedan defender los diez Estados miembros del Este europeo que se incorporan a la Unión, en cuanto a que ellos van a trasladar las fronteras exteriores de la Unión a países con situaciones sociales y económicas, claramente separadas de lo que es la sociedad europea comunitaria, y pueden aportar criterios que puedan incorporarse al derecho derivado

en materia de asilo; de otro lado, los temores por una expansión del terrorismo internacional pueden incidir negativamente en el tratamiento jurídico-normativo del asilo, teniendo en cuenta las circunstancias que rodean la presente situación política internacional que viene provocando en los gobiernos europeos algunas actitudes reticentes, con medidas político-administrativas restrictivas en cuanto a la llegada y presencia y permanencia de ciudadanos extranjeros, procedentes de países terceros, no comunitarios.