

SOLICITUDES DE ASILO PATROCINADAS PRESENTADAS EN EMBAJADAS Y CONSULADOS: UN MODELO BASADO EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA Y EN EL PROGRAMA CANADIENSE DE «PRIVATE SPONSORSHIP»

SPONSORED ASYLUM APPLICATIONS FILED IN EMBASSIES AND CONSULATES: A MODEL GROUNDED ON THE SPANISH EXPERIENCE AND ON THE CANADIAN PROGRAM «PRIVATE SPONSORSHIP»

Borja Fernández Burgueño *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROCEDIMIENTO DE EMBAJADA. III. LA NECESIDAD DE HABILITAR NUEVAS VÍAS LEGALES Y SEGURAS PARA ACCEDER AL TERRITORIO EUROPEO. IV. SOLICITUDES DE ASILO PATROCINADAS DE EMBAJADA: IMPORTANDO EN ESPAÑA EL MODELO DE "PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES".

RESUMEN: Durante 25 años España permitió que se formalizasen solicitudes de asilo en embajadas y consulados. Esta vía legal fue cerrada *de facto* con la entrada en vigor de la Ley 12/2009, 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Ocho años después, en el marco de la mayor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, es necesario construir una propuesta que vuelva a habilitar una vía de acceso legal y segura para que los refugiados no tengan que recurrir a las mafias y traficantes para poder cruzar el Mediterráneo y encontrar protección en Europa. En este trabajo, tras un balance de la base legal y viabilidad de las solicitudes de asilo presentadas en misiones diplomáticas, se propondrá incorporar y adaptar el modelo canadiense "Private Sponsorship of Refugees" al ordenamiento jurídico español para configurar un régimen de acogida de refugiados patrocinado por la sociedad civil.

ABSTRACT: For 25 years Spain allowed to seek asylum at its embassies and consulates. This legal route was closed with the entry into force of Law 12/2009, October 30, Regulating the Right of Asylum and Subsidiary Protection. Eight years later, under the greatest refugee crisis in Europe since World War II, it is necessary to construe a proposal that re-enables a legal and safe way for refugees to seek protection in Europe preventing them from having to resort to mafias and smugglers to cross the Mediterranean Sea. In this

Fecha de recepción del original: 3 de diciembre de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de abril de 2018.

* Borja Fernández Burgueño, abogado de derecho público en Hogan Lovells International LLP. Email: borjabur@gmail.com. El proyecto que se desarrolla en este estudio ganó el Primer Accésit del IX Premio Enrique Ruano Casanova Pro Derechos Humanos en 2017.

paper, after analysing the legal basis and viability of lodging asylum applications in diplomatic missions, it will be proposed to accommodate the Canadian “Private Sponsorship of Refugees” programme to the Spanish legal framework to shape up a regime sponsored by the civil society which will allow refugees to seek asylum in Spain from abroad.

PALABRAS CLAVE: patrocinio privado, asilo, refugiados, procedimiento de embajada, España

KEYWORDS: *private sponsorship, asylum, refugees, embassy procedure, Spain*

I. INTRODUCCIÓN

Durante un cuarto de siglo España permitió la posibilidad de formalizar solicitudes de asilo en embajadas y consulados (a continuación, “procedimiento de embajada”). Esta modalidad de acceso al procedimiento de protección internacional, que había facilitado durante años a los refugiados una vía de huida legal y segura¹ y evitado que arriesgasen su vida en peligrosas rutas y que pusiesen su devenir en manos de mafias y traficantes, fue suprimida *de facto* con la entrada en vigor el 20 de noviembre de 2009 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Ocho años después, en el marco de la mayor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, resulta necesario hacer un balance de los efectos que ha tenido el cierre de del procedimiento de embajada, una de las últimas vías de acceso legales y seguras al procedimiento de asilo español desde fuera del territorio.

En el presente estudio se realizará una propuesta, con un marcado carácter de *lege ferenda*, concreta, real y viable que dé respuesta a la demanda de la sociedad civil que exige, ante la pasividad de las autoridades, un mayor índice de acogida de refugiados. Esta propuesta se nutrirá del modelo canadiense *Private Sponsorship of Refugees Program* y configurará un procedimiento de asilo de embajada financiado por la sociedad civil. Este mecanismo no pretende sustituir la responsabilidad de acogida de refugiados que tiene que asumir el gobierno de España, ni aspira a solucionar por sí solo el drama de los refugiados, sino a habilitar una nueva vía legal y controlada al procedimiento de asilo español.

II. EL PROCEDIMIENTO DE EMBAJADA

Antes de comenzar, resulta necesario subrayar que, con el fin de acotar la investigación, este apartado se centrará en el llamado “procedimiento de embajada”, es decir, en la posibilidad de que una solicitud de asilo presentada fuera del territorio nacional en una misión diplomática traspase la frontera administrativa y se tramite junto con el resto de

¹ A modo de ejemplo, véase la narración de tres casos exitosos de nacionales de Guinea Ecuatorial, Somalia y Eritrea que solicitaron asilo en misiones diplomáticas españolas en CEAR: CABALLERO, I., DURÁ, J. FERNÁNDEZ, R., FORERO, I., GALÁN, E., RUBIO, J.A., SOL, A. y VALIENTE, M. (coords.), et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2010*, 1ª edición, Entinema, Madrid, 2010, pp. 58-60

los expedientes por los órganos nacionales competentes². Por tanto, el alcance del estudio no se extenderá al asilo diplomático³, al procedimiento de reagrupación o extensión familiar de refugiados⁴ o al reasentamiento *stricto sensu* a través del ACNUR⁵ o remisiones directas de ONG⁶, si bien algunos autores se han referido al procedimiento de embajada como un modelo de “reasentamiento individual”⁷.

1. El procedimiento de embajada en el Derecho Internacional y de la UE

El Derecho Internacional de los Refugiados parte del art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que dispone que, “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.” No obstante, dicho “derecho a buscar asilo” no equivale a una obligación de los Estados a permitir que los refugiados crucen sus fronteras o a ofrecer la posibilidad de solicitar asilo fuera de su territorio, dado que ni la Declaración es vinculante, ni el texto lo determina expresamente ni tampoco se puede colegir una obligación consuetudinaria al respecto⁸.

² La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) se encarga de tramitar e instruir las solicitudes. El informe de instrucción de la OAR es discutido en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), que es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, en el que el ACNUR tiene derecho de voz, pero no de voto. Finalmente, tras la propuesta CIAR, el Ministro del Interior (normalmente por delegación, *Vid.*: Orden INT/3162/2009, de 25 de noviembre) firma la resolución del expediente acordando la concesión o la denegación de la protección internacional solicitada.

³ Muchas son las diferencias entre el asilo diplomático y el procedimiento de embajada, entre ellas destacan: (a.) que el derecho de asilo diplomático aspira a regular a las relaciones inter-estatales (*Vid.* caso *Assange*, que lleva en la embajada ecuatoriana en Londres desde 2012, o el conflicto diplomático entre Colombia y Perú en el caso *Haya de la Torre*, ICJ Rep. 1951), pero el procedimiento de embajada se centra únicamente en las relaciones entre el individuo y el Estado al que solicita asilo; (b.) que el asilo diplomático permite refugiarse en las instalaciones de la embajada (*Vid.* el caso de *Lucio Gutiérrez*, expresidente de Ecuador, que se refugió en la embajada de Brasil en Ecuador o el caso del *Venancio Miko*, que se refugió en la embajada de España en Malabo), mientras que en el procedimiento de embajada la misión diplomática simplemente es el lugar donde se tramita la solicitud para refugiarse posteriormente en el territorio del país de acogida; y (c.) que en el asilo diplomático la persona puede acudir a una embajada o consulado en su país de origen, mientras que, en términos generales, en el procedimiento de embajada el solicitante tendría que acudir a una misión diplomática que estuviera en un tercer Estado.

⁴ *Vid.* arts. 39 a 41 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁵ Si bien en España el número de refugiados reasentados ha sido muy reducido, en otros países, como Canadá o Nueva Zelanda -no solo por razones geográficas, sino también por iniciativa y voluntad política-, el número de refugiados reasentados supera a los que presentan su solicitud en territorio. M. STEPHENS, “Refugee resettlement and activism in New Zealand”, *Forced Migration Review*, 54 (2017), p. 43

⁶ En la actualidad solo Australia, Canadá y EEUU aceptan remisiones directas de ONG. DOUGLAS, M., LEVITAN R., Y KIAMA, L. W., “Expanding the role of NGOs in resettlement”, *Forced Migration Review*, nº 54, 2017, p. 34

⁷ NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Danish Centre for Human Rights, Luxemburg, 2002, p. 147

⁸ En este sentido, NOLL señala que no concurre ni el requisito de la práctica estatal ni la correspondiente *opinio iuris* que fundamente un derecho consuetudinario a pedir asilo con base en el art.14 DUDH. NOLL, G., “Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?”, *Int J Refugee Law* 17, 3, 2005, p. 542

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (a continuación, Convención de Ginebra de 1951)⁹, a pesar de delimitar el concepto de refugiado, enumerar sus derechos y definir el contenido de su protección¹⁰, no establece ninguna obligación vinculante a los Estados firmantes para que constituyan vías de acceso seguras a su territorio. En este sentido, los Estados únicamente están obligados a reconocer el estatuto de refugiado a las personas que consigan llegar a su territorio¹¹, con independencia de que lo hayan hecho por vías legales o de manera irregular¹². La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 aclaró que las misiones diplomáticas no gozan de “extraterritorialidad”, sino de “inviolabilidad”¹³. Por tanto, dado que el territorio de las embajadas y consulados no cambia de titularidad soberana¹⁴, los Estados no están compelidos a tramitar las solicitudes de asilo en sus misiones diplomáticas, sino que sería una cuestión potestativa al no haber, como señala GOODWIN-GILL, “ningún obstáculo formal a la consideración de solicitudes de asilo formalizadas en el extranjero”¹⁵.

Del principio de *non-refoulement*, presente tanto en el art. 33 de la Convención Ginebra de 1951 como en otros muchos instrumentos internacionales¹⁶, tampoco se puede extraer un deber de estudiar expedientes de asilo fuera de las fronteras nacionales¹⁷ ya que, a

⁹ Nótese que España, al igual que otros 146 Estados, amplió el ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, con la ratificación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. *Vid.* instrumentos de adhesión en: BOE-A-1978-26331.

¹⁰ Para un análisis en profundidad sobre el alcance de los derechos de los refugiados en la Convención de Ginebra de 1951 *vid.*: HATHAWAY, J., *The Rights of Refugees under International Law*, 1ª edición, Cambridge University Press, Cambridge, 2005

¹¹ Nótese que la obligación de reconocer el estatuto de refugiado no es sinónimo de la concesión de asilo bajo petición expresa del refugiado. En este sentido, Goodwin Gill apunta que, “en relación con el asilo, el argumento a favor de la obligación no puede prosperar dada tanto la vaguedad de esta institución como la continua reticencia de los Estados a aceptar formalmente esta obligación y a conceder un derecho al asilo exigible a instancia del individuo” [Traducido del inglés]. GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, 2ª edición, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 174

¹² *Vid.* art. 31 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

¹³ ACNUR, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*. Reedición, HCR/IP/4/Spa/Rev.3 Ginebra: UNHCR, 2011, p. 21

¹⁴ En el caso de los *Rehenes de Theran* el Tribunal Internacional de Justicia confirmó que la titularidad del territorio no cambia y que, además, el Estado anfitrión tiene obligaciones positivas sobre la seguridad del personal diplomático extranjero. *US Diplomatic and Consular Staff in Tehran*. International Court of Justice. 24 de mayo de 1980.

¹⁵ GOODWIN-GILL, G., “Asylum 2001 - A Convention and a Purpose”, *Int J Refugee Law* 13, 1 (2001), p. 2.

¹⁶ *Vid.*, entre otros, art. 3 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984; art. 45 del Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales de 1950.

¹⁷ Nótese que dentro del territorio nacional el principio de *non-refoulement*, ligado a las obligaciones sobre los refugiados que emanan de la Convención de Ginebra de 1951, sí que obliga a realizar un estudio individualizado de las solicitudes de asilo antes de expulsar a un extranjero. En este sentido, la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, mediante la cual se institucionalizan las “expulsiones en caliente” sería

pesar de tener una aplicación extraterritorial, el contenido de la obligación se limita a la no-devolución de personas a lugares en los que su vida, integridad física o libertad peligran¹⁸. Por tanto, incluso si se pudiera establecer que el respeto al principio de *non-refoulement* alcanzara también a los extranjeros que acudieran a las dependencias diplomáticas¹⁹, los Estados no estarían compelidos a analizar sus solicitudes de asilo²⁰, sino a garantizar, por cualquier medio, que estas personas no fueran devueltas a tales lugares.

contraria al principio de *non-refoulement*, sin que la diferenciación artificial entre “línea fronteriza” y “demarcación territorial” que pretende trazar el legislador tenga relevancia a los efectos de la atribución de responsabilidad estatal, tal y como ha señalado el TEDH (Sección Tercera) en el reciente caso *N.D. y N.T. c. España* (no 8675/15 et 8697/15, párr. 54-55 y 105), como tampoco tiene efectos excluyentes sobre la responsabilidad estatal el hecho de que la persona se encuentre en la llamada “zona internacional” de los aeropuertos (*Vid. Amuur c. Francia*, TEDH, Appl. No. 19776/92, 25 de junio de 1996 y *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, TEDH, 23 de febrero 2012, Appl. no. 27765/09). Sobre la ilegalidad de las “expulsiones en caliente”, destacamos la interpretación de Melero Alonso, quien, partiendo de la teoría del “derecho penal del enemigo”, señala que constituyen un supuesto del “derecho administrativo del enemigo”. MELERO ALONSO, E., “El retorno en frontera en Ceuta y Melilla (o las «expulsiones en caliente»): un supuesto de derecho administrativo del enemigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015, pp. 401-433

¹⁸ El respeto al principio de *non-refoulement* del art. 33 de la Convención de Ginebra ni siquiera exige que el Estado acepte a la persona afectada en su territorio, sino que no la devuelva a un lugar en el que peligre su seguridad. En este sentido, modelos de gestión de flujos de refugiados tan controvertidos como la “*Pacific Solution*” australiana, que preveía el envío de solicitantes de asilo interceptados en alta mar a Nauru y otras islas de Oceanía, o la propuesta británica “*New vision for refugees*” (UK HOME OFFICE, *New Vision for Refugees*, United Kingdom Home Office, Londres, 7 marzo 2003) que consistía en la creación de centros de tramitación de solicitudes de asilo fuera de las fronteras europeas, no vulnerarían *stricto-sensu* el principio de *non-refoulement* si se hubieran implementado con las garantías necesarias. En este mismo sentido, Gammeltoft-Hansen señala que “[s]uch a system may raise other issues under international refugee law yet it is, strictly speaking, not inconsistent with Art. 33 as long as no risk of refoulement exists in those third states”. GAMMELTOFT-HANSEN, T., *Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*, PhD Thesis, Aarhus University, Dinamarca, mayo 2009, p. 111

¹⁹ Vid. Caso *W.M. c. Dinamarca*, en el que la Comisión de Derechos Humanos estimó que Dinamarca era responsable de dieciséis ciudadanos de la República Democrática Alemana que acudieron a la embajada danesa pidiendo ayuda para huir a la República Federal Alemana, pero que, después de pernoctar en las instalaciones diplomáticas, fueron puestos en manos de la policía y detenidos. *W.M. c. Dinamarca*. Comisión Europea de Derechos Humanos. Appl. No. 17392/90, 14 octubre de 1992. En este mismo sentido, en el caso *Banković y otros c. Bélgica* (TEDH, Gran Sala, Appl. no. 52207/99, 12 de diciembre de 2001, párr. 73) el TEDH reconoció que las actividades en misiones diplomáticas constituyen un ejemplo claro de “ejercicio extra-territorial de la jurisdicción” a los efectos del art.1 CEDH. Vid. también: *Medvedev y otros c. Francia*, TEDH (Gran Sala), Appl. no. 3394/03, 29 de marzo de 2010, párr. 65

²⁰ Algunos autores como Noll, Spijkerboer, Brouwer y Al Tamimi, consideran que sí que se podría trazar una obligación de analizar las solicitudes de asilo en embajadas del principio de *non-refoulement* a la luz de la doctrina de aplicación extraterritorial del CEDH, especialmente del art.3. NOLL, G., *op. cit.*, 2005, p. 567.; SPIJKERBOER, T., BROUWER E., y AL TAMIMI Y., *Advice in Case C-638/16 PPU on prejudicial questions concerning humanitarian visa*. VU University Amsterdam, 2017, p. 9. No obstante, consideramos que, de acuerdo con Hathaway, Goodwin-Gill y Gammeltoft-Hansen, el vínculo causal entre la denegación de tramitar una solicitud de asilo en una misión diplomática y el trato contrario al art. 3 CEDH no es de suficiente entidad como para poder concluir la existencia una obligación sobre los Estados de aceptar solicitudes de asilo. HATHAWAY, J., *op. cit.*, 2005, p. 310; GOODWIN-GILL, G., *op. cit.*, 1996, p. 252; GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, 2009, p. 173.

En el ámbito del derecho de la UE, el art. 25.a) del Código de Visados²¹ dispone que “se expedirá un visado (...) cuando el Estado miembro de que se trate considere necesario, por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales”. De esta manera, la cuestión de fondo radicaría en dilucidar si tales razones humanitarias u obligaciones internacionales, en concreto, las emanantes de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE²² (a continuación, CDFUE) y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, equivaldrían a un deber de expedir un visado a las personas que se encontrasen en necesidad de protección internacional, lo que conllevaría necesariamente a la obligación corolaria de estudiar las solicitudes de asilo presentadas en las misiones diplomáticas.

El art. 4 de la CDFUE enuncia que “nadie podrá ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes” y el 18 que “se garantiza el derecho de asilo”. En este sentido, la denegación de un visado en el que se solicitase protección internacional sumado a un temor fundado a ser sometido a un trato contrario al art. 4 en el país de la misión diplomática, podría vulnerar la CDFUE. No obstante, el art. 51 de la CDFUE limita su alcance a “únicamente cuando [los Estados miembros] apliquen el Derecho de la Unión”²³. Por tanto, antes de entrar en la cuestión de fondo, se tiene que precisar si las solicitudes de asilo presentadas en embajadas o consulados se encuentran extramuros del ámbito de aplicación del derecho de la UE²⁴ o, por el contrario, están abarcadas por él, lo que, en palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (a continuación, TJUE), “equivaldría a obligar a los Estados miembros, en virtud del Código de visados, a permitir, en la práctica, a los nacionales de terceros países que presenten una solicitud de protección internacional en las representaciones de los Estados miembros situadas en el territorio de un tercer país”²⁵.

²¹ Reglamento (CE) n o 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)

²² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, entrada en vigor como texto vinculante junto con el Tratado de Lisboa de 2007.

²³ Sobre los ámbitos del derecho comunitario que no se encuentran exhaustivamente regulados, como son las razones humanitarias a las que se refiere el art. el 25.a) del Código de Visados, el TJUE ha aclarado que “las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta” *Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson*, STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, asunto C-617/10, Párr. 29. Asimismo, el TJUE ha señalado que el hecho de que un Reglamento, otorgue cierto margen de apreciación a los Estados, no excluye sus decisiones del ámbito del derecho comunitario. *Vid.: N. S. y otros*, STJUE (Gran Sala) C-411/10 y C-493/10, de 21 de diciembre de 2011, Párrs. 68 a 69.

²⁴ En este sentido, *vid.: Minh Khoa Vo*, STJUE (Sala Segunda) de 10 de abril de 2012, asunto C-83/12 PPU, cuya cuestión principal, al igual que el caso que ocupa, se centró en delimitar si el asunto se encontraba regulado por el derecho comunitario y, en concreto, por el Código de Visados.

²⁵ *X y X c. Bélgica*. STJUE (Gran Sala) de 7 de marzo de 2017, asunto C-638/16 PPU, Párr. 49. En el mismo sentido, el Abogado General Paolo Mengozzi señalaba que “el consagrado por el artículo 4 de la Carta, implica la existencia de una obligación positiva de los Estados miembros de expedir un visado de validez territorial limitada cuando existan motivos serios y acreditados para pensar que, como consecuencia directa de su negativa a expedir dicho documento, las personas que buscan protección internacional se verán expuestas a la tortura o a tratos inhumanos o degradantes, prohibidos por dicho artículo”. MENGOZZI, P., *Conclusiones del Abogado General del caso X y X c. Bélgica*, asunto C-638/16 PPU. 7 de febrero de 2017, párr. 3

El art. 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (a continuación, TFUE) dispone que “la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal”. No obstante, la Directiva 2013/32/UE sobre Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional²⁶ excluye expresamente en su art. 3.2 “las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros” de su ámbito de aplicación. Por tanto, actualmente el procedimiento de embajada no estaría comprendido dentro del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), dejando la posibilidad a la propia regulación de los Estados²⁷.

El art. 79 TFUE (antiguo art. 63 TCE)²⁸ prevé que “la Unión desarrollará una política común de inmigración”, estableciendo en su apartado. 2.a) que el Parlamento Europeo y el Consejo regularán “las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración”. No obstante, tal y como señala el TJUE, “el legislador de la Unión no ha adoptado hasta la fecha ningún acto sobre la base del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra a), con respecto a las condiciones en las cuales los Estados miembros expedirán visados o permisos de residencia de larga duración a los nacionales de terceros países por razones humanitarias”²⁹. Por tanto, tampoco cabría acudir al art. 79 TFUE para incluir el procedimiento de embajada dentro del ámbito de aplicación del derecho de la UE.

Finalmente, solo queda recurrir al citado art. 25.a) del Código de Visados para enmarcar dentro del derecho de la UE las solicitudes de asilo en misiones diplomáticas. Para tal empresa, necesitamos acudir al fundamento competencial del Código de Visados, que se encuentra en el art. 62.2.b) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (actual art. 77 TFUE), que facultó al Consejo a dictar “las normas sobre visados aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses”. Respetando esta limitación temporal, el art. 1 del Código de Visados circunscribió su objeto a los “visados para tránsito o estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a 90 días por período de 180 días”. Por tanto, teniendo en consideración que, de acuerdo con la Directiva 2011/51/UE³⁰, los beneficiarios de protección internacional gozan de un permiso de residencia de larga duración, en el supuesto en el que un extranjero solicitase asilo en una misión diplomática (o un visado para solicitar asilo en la UE) su petición

²⁶ 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

²⁷ GALPARSORO, J., “Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis” en VIDAL FUEYO, M. (coord.), GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J., *Régimen Jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, 1ª edición., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 78

²⁸ En materia de entrada de ciudadanos de países terceros al territorio de la UE, el Tratado de Ámsterdam trajo consigo dos títulos competenciales diferentes atendiendo a si la estancia era de corta duración (art. 62.2 TCE, actual 79 TFUE) o de larga duración (art. 62.2, actual 77 TFUE). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La Inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. 1ª edición, Colex, Madrid, 2002, pp. 142-143

²⁹ *X y X c. Bélgica*. STJUE (Gran Sala) de 7 de marzo de 2017. asunto C-638/16 PPU, Párr. 44

³⁰ Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional

excedería del ámbito de aplicación del Código de Visados, toda vez que la estancia superaría los tres meses³¹. Así lo entendió también el TJUE, que, separándose de la opinión del Abogado General³², resolvió la cuestión prejudicial en el asunto C-638/16 PPU –relativo a una familiar siria que solicitó asilo en la embajada belga en Beirut fundamentando su petición en el art. 25.a) del Código de Visados– de la siguiente manera: “[El Código de visados], debe interpretarse en el sentido de que una solicitud de visado de validez territorial limitada presentada por un nacional de un tercer país por razones humanitarias, sobre el fundamento del artículo 25 de este Código, en la representación del Estado miembro de destino situada en el territorio de un tercer país con la intención de presentar, en cuanto llegue a este Estado miembro, una solicitud de protección internacional y de permanecer, por tanto, en dicho Estado miembro más de 90 días en un período de 180 días, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Código, sino que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, solo está sujeta al Derecho nacional”.

Por tanto, dado que la tramitación de solicitudes de asilo presentadas en embajadas y consulados no se encuentra regulada por el derecho de la UE, su implantación dependerá de la voluntad de cada Estado.

2. El procedimiento de embajada en el derecho nacional

Al menos siete Estados europeos (Austria, Dinamarca, Países Bajos, el Reino Unido, España, Francia³³ y Suiza³⁴) han permitido en los últimos quince años la posibilidad de solicitar asilo en sus representaciones diplomáticas. Sin embargo, gradualmente, han ido cerrando esta vía de acceso³⁵.

³¹ Nótese que actualmente se está debatiendo una nueva reforma del Código de Visados en la que, si se acepta la enmienda n. 26 relativa al recital 48 del Rapporteur Juan Fernando López Aguilar de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, se abriría la puerta a que el ámbito de actuación del Código de Visados se extendiera a las personas en necesidad de protección internacional. Vid.: FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, J., *First Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)*, Rapporteur de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo /COM/2014/0164 final - 2014/0094 (COD), RR\1093195EN.doc

³² MENGOZZI, P., *Conclusiones del Abogado General del caso X y X c. Bélgica*, asunto C-638/16 PPU. 7 de febrero de 2017. La decisión también es contraria a la opinión de SPIJKERBOER, T., BROUWER E. y AL TAMIMI Y., *Advice in Case C-638/16 PPU on prejudicial questions concerning humanitarian visa*. VU University Amsterdam, 2017

³³ NOLL, G., *op. cit.*, 2005, p. 542; NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *op. cit.*, 2002

³⁴ IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2009*, 1ª edición, IGC, Ginebra, 2009, p. 302

³⁵ Austria, Dinamarca y Países Bajos la cerraron entre 2002 y 2003. NOLL, G., *op. cit.*, 2005, p. 542. Reino Unido entre 2005 y 2008: NOLL, G., *Ibid.*, 2005 en comparación con IGC, *op. cit.*, 2009, p. 302 y IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2015*. 1ª edición, Geneva: IGC, 2015, p. 411. España la cierra *de facto* con la entrada en vigor de la Ley 12/2009. Suiza la cierra entre 2009 y 2012 IGC, *Ibid.*, 2009, p. 366 en comparación con IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2012*, 1ª edición, IGC, Ginebra, 2012, p. 415; En Francia todavía existe una posibilidad informal de solicitar asilo que pende de la discrecionalidad del embajador y de la voluntad del Ministerio de Exterior. IGC, *Asylum Procedures. Report on policies and practices in IGC participating states 2012*, IGC, Ginebra, 2012, p.186. De hecho, en 2014 el Tribunal contencioso-

Bajo la vigencia de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (a continuación, “antigua Ley de Asilo”) las embajadas y consulados españoles permitían formalizar solicitudes de asilo a aquellos extranjeros que se encontraban fuera de su país de origen, o de residencia en el caso de los apátridas.

El artículo 4.4 de la antigua Ley de Asilo establecía que “la petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado [españoles³⁶] será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores”. Tal procedimiento de embajada fue desarrollado a través del Reglamento para la aplicación de la antigua Ley de Asilo³⁷. El artículo 4 del Reglamento preveía que “el extranjero que desee obtener el asilo en España presentará su solicitud ante cualquiera de las siguientes dependencias: (...) e) Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero”.

El procedimiento de embajada constaba de diez etapas, pudiendo alagarse considerablemente si se resolvía desfavorablemente y se accediera a la vía contenciosa-administrativa. A continuación, se resumen todos los pasos:

(1º) El refugiado sale de su país de origen o de residencia, en el caso de los apátridas, accede a una embajada o consulado español y presenta una la solicitud de asilo. (2º) La misión diplomática u oficina consular correspondiente tramita la solicitud y realiza un informe del caso. (3º) El informe y la solicitud se cursan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, (4º) quien los remite junto con el resto de la documentación, incluida la probatoria, al Ministerio del Interior y éste, a su vez, a la Oficina de Asilo y Refugio (a continuación, "OAR"). (5º) En la OAR se instruye el caso sin necesidad de pasar previamente por la fase de admisión³⁸ y se emite una propuesta de resolución a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (a continuación, "CIAR"), (6º) quien formulará la propuesta definitiva al Ministro del Interior. (7º) Si el criterio de la CIAR y del Ministro coincidiera se resuelve el expediente, (7bisº) si no se eleva al Consejo de Ministros para que resuelva³⁹. (8º) Si la resolución es favorable, se comunica a la embajada o consulado correspondiente para que (9º) expida la documentación pertinente

administrativo de Nantes estimó que, a la luz del derecho constitucional a buscar asilo, existía una obligación positiva de expedir un visado de corta estancia a una familia siria en Beirut para que solicitasen asilo en Francia. *Mme. K et autres*, Tribunal Administratif de Nantes, No. 1407765, 16 de septiembre de 2014.

³⁶ La palabra “españoles” fue añadida por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

³⁷ 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. Anterior a la modificación de la antigua Ley de Asilo por la Ley 9/1994, el Reglamento correspondía al Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

³⁸ El salto de la fase de admisión a trámite no nació *ex lege*, sino de la práctica habitual de la OAR. NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *op. cit.*, 2002, p. 143. Sin embargo, la CIAR podía habilitar este trámite en caso de que lo considerara necesario, como ocurrió en dos ocasiones ante un número elevado de solicitudes de asilo de colombianos en Costa Rica y de iraquíes en Egipto. Ministerio del Interior, *Asilo en cifras 2008*, Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Asilo, 2009, Madrid, NIPO: 126-09-105-8, p. 9

³⁹ No se ha podido identificar ningún caso en la que el paso 7bis hubiera tenido lugar.

que permita viajar a España. (10º) Finalmente, una vez que la persona consigue llegar al territorio nacional se le documenta como refugiada.

En diciembre de 2008 se inició un proyecto de reforma de la Ley de Asilo. El texto del proyecto inicial realizado por el Congreso de los Diputados no incluía la posibilidad de formalizar una solicitud de asilo fuera de España⁴⁰, lo que fue “objeto de fuertes críticas por parte de las [ONG]”⁴¹. Alarmadas, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (a continuación, "CEAR") y Amnistía Internacional redactaron un documento dirigido a los grupos parlamentarios en el que advertía que dicha limitación constituía “un grave retroceso y [cerraba] otra puerta más a la escasa protección internacional efectiva”⁴². Estas preocupaciones fueron recogidas en numerosas enmiendas de los grupos parlamentarios⁴³ y, finalmente, el Pleno del Congreso aprobó incluir un capítulo dedicado a las “Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados” (actual Capítulo VI), cuyo artículo único (actual art. 38.1) enunciaba que:

“Capítulo VI: Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados:

Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.”

⁴⁰ Proyecto de Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria de 19 de diciembre de 2008; GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*, 2010, p. 78

⁴¹ SARDINA CÁMARA, P., “Comentarios a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria”, *Diario La Ley*, nº 7370, 2010

⁴² CEAR. *Propuestas de CEAR ante el proyecto de la ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Boletín Oficial de las Cortes de 19 de diciembre de 2008)*, Madrid, 2009. Disponible online en: <http://www.intermigra.info/archivos/revista/CEARAsilo109.pdf>; AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Comentarios de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria*, Madrid: Amnistía Internacional, 30 de enero de 2009. pp. 12 y 23, Disponible online en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Derecho%20de%20Asilo?CMD=VEROBJ&MLKOB=32216470202>.

Merece especial atención el papel de la Delegación del ACNUR en España durante el procedimiento legislativo. Ante la omisión inicial del procedimiento de embajada en el proyecto de ley, el ACNUR optó por desvincularse del debate, omitiendo toda referencia al respecto en sus comentarios al proyecto. ACNUR. *Comentarios al proyecto de ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Madrid: Delegación del ACNUR en España, 2009, Disponible online en: <http://goo.gl/Wia2MV>. No obstante, una vez aprobado el texto definitivo de la ley, el ACNUR reconoció “positiva la reconsideración, durante la tramitación parlamentaria, de mantener la posibilidad de acceder a la protección internacional a través de las Misiones Diplomáticas Españolas” ACNUR. *Comentarios al texto definitivo de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria aprobado por el Pleno del Congreso el 15 de octubre de 2009*, Delegación del ACNUR en España, Madrid, octubre de 2009. Párr. 3.9. Disponible online en: www.goo.gl/xFtSjN

⁴³ Enmiendas núm. 1, 17 y 125 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds; Enmienda núm. 92 de Uxue Barkos Berruezo (Grupo Parlamentario Mixto); Enmienda núm. 174 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV); Enmienda núm. 199 del Grupo Parlamentario Popular; Enmienda núm. 269 del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “121/000013 Proyecto de Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria”. *Boletín Oficial de las Cortes*, Serie A. Núm. 13-10, 3 de abril de 2009.

En la fase final del trámite parlamentario, el Senado consideró que “dadas las dificultades observadas en la práctica para el acceso físico de los solicitantes a los puestos diplomáticos” era necesario incorporar una referencia explícita al desarrollo reglamentario⁴⁴. Finalmente, el 15 de octubre de 2009, el Pleno del Congreso aprobó la redacción actual de la Ley 12/2009 Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria (a continuación, “vigente Ley de Asilo”), adoptando la incorporación de un segundo párrafo al artículo 38 en el que se formula que: “[e]l Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos”.

La Disposición Final Tercera de la Ley de Asilo autorizaba al Gobierno para dictar en el plazo de seis meses cuantas disposiciones de carácter reglamentario exigía -y sigue exigiendo- el desarrollo de la ley. Tras ocho años y cuatro legislaturas de espera, aún no se ha dictado el reglamento necesario para que se puedan formalizar solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados⁴⁵.

Teniendo en consideración que el título del Capítulo VI de la vigente Ley de Asilo, se refiere a las “*solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados*” y que el artículo habla de “solicitantes” (no de extranjeros) y de “casos que se presenten fuera del territorio nacional” (no de casos que presentarán en territorio nacional), sería de esperar que fuera posible que se pudiera presentar una solicitud de protección internacional fuera del territorio nacional. Estos casos presentados en misiones diplomáticas deberían de acceder al procedimiento general y discutirse en la CIAR junto con el resto de solicitudes formalizadas en España, de acuerdo con lo dispuesto en el actual artículo 38 de la Ley del Asilo y con las disposiciones del Reglamento de la antigua Ley de Asilo que no hubieran sido derogadas por la ley posterior. Sin embargo, la realidad es otra. Las representaciones diplomáticas española ya no admiten solicitudes de asilo⁴⁶.

Las autoridades nacionales han obviado toda referencia del artículo 38.1 a la posibilidad de solicitar asilo en misiones diplomáticas⁴⁷ y han limitado su alcance a lo dispuesto en

⁴⁴ Vid. Enmienda núm. 44 Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP) y enmienda núm. 94 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió (GPCIU). SENADO, “621/000021 Proyecto de Ley Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria”, *Boletín Oficial de las Cortes*, Serie A, núm. 13, 22 de septiembre de 2009

⁴⁵ CEAR: CELIS, R., DÍAZ, N., DURÀ, J., FAVIERES, P., FERNÁNDEZ, R., RUBIO, J.A., VALIENTE, M., AMORÓS M. (coords.) et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2014*, 1ª edición, Madrid: Catarata, 2014, p. 121; CEAR: DÍAZ, N., DÍEZ, A., DURÀ, J., FAVIERES, P., FERNÁNDEZ, R., MUÑIZ, R., SANTOS, R., VALIENTE, M., M. AMORÓS (coords.) et al., *Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa*, 1ª edición, Madrid: CEAR, 2015, pp. 63, 144 y 151-152

⁴⁶ NAVARRO GANDULLO, L., ALCONADA DE LOS SANTOS, M., y RUBIO RAZO M., *Asilo y Protección Internacional. La situación de las personas refugiadas*, Consejería de Justicia e Interior de Andalucía, Sevilla, 2015, p. 35

⁴⁷ De acuerdo con las autoridades, Sardina Cámara también entendió que “nueva Ley habría eliminado la posibilidad de presentación de solicitud”. SARDINA CÁMARA, P., *op. cit.*, (2010). Posiblemente el posicionamiento de este autor a favor de la interpretación de la Administración Pública haya sido motivado

su segundo inciso: la posibilidad a discreción del Embajador de promover el traslado a España de un “extranjero” (no se le puede considerar “solicitante” si no se le permite solicitar⁴⁸) cuando “corra peligro su integridad física”. En estos supuestos, el art. 8.2 del RD 116/2013, de 15 de febrero, prevé la expedición de un salvoconducto con una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para permitir a su titular desplazarse a España (art. 9 del RD 116/2013). Hasta los académicos más críticos con el procedimiento de embajada, como García Mahamut, han entendido que la “posibilidad de promover el traslado del solicitante de asilo a España para hacer posible la presentación de su solicitud de asilo (...) ha adquirido pleno reconocimiento en la [vigente Ley de Asilo] a través de su art. 38”⁴⁹. No obstante, no se ha podido identificar ni un solo caso en el que se haya llevado a cabo el traslado a España de un refugiado para que pueda solicitar asilo. Actualmente, en la práctica, el acceso al procedimiento desde las misiones diplomáticas se reduce a la posibilidad de que, si el solicitante principal se encuentra en territorio español, se tramite una solicitud de extensión o reagrupación de sus familiares más cercanos⁵⁰.

III. LA NECESIDAD DE HABILITAR NUEVAS VÍAS LEGALES Y SEGURAS PARA ACCEDER AL TERRITORIO EUROPEO

Tras el cierre *de facto* del procedimiento de embajada y los reducidos niveles de reasentamiento en España, paradójicamente, la mayor barrera para acceder al procedimiento de asilo español no es ni la valla de Ceuta y Melilla ni los controles fronterizos ni tampoco las trabas burocráticas, sino el personal de las aerolíneas y compañías de transporte aéreo, marítimo y terrestre. Así lo han querido y diseñado los

por su condición de letrado sustituto del Abogado del Estado ante la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional.

⁴⁸ García Mahamut intenta superar esta barrera léxica utilizando la nomenclatura de “potencial solicitante de asilo”, VIDAL FUEYO, M. “Debate” en VIDAL FUEYO, M. (coord.), GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J., *Régimen Jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, 1ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010

⁴⁹ GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*, 2010, p. 78

⁵⁰ Los familiares a los que se refiere el art. 40.1 de la vigente Ley de Asilo son: ascendientes de primer grado dependientes (aptdo. a.), descendientes de primer grado menores (aptdo. b.), cónyuge o análogo (aptdo. c.), adulto responsable de un menor (aptdo. d.) y familiares dependientes con cohabitación previa (aptdo. e.). Actualmente, desde 2013, los datos estadísticos que ofrece el Ministerio del interior sobre las solicitudes de asilo formalizadas en embajadas aparecen junto a un asterisco que indica, a pie de página, que se trata de “*Solicitudes de Extensión Familiar”. Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Asilo (Oficina de Asilo y Refugio). MINISTERIO DEL INTERIOR, *Asilo en cifras 2015*, NIPO 126-15-089-9, OAR, Madrid, 2017, p. 17; MINISTERIO DEL INTERIOR, *Asilo en cifras 2014*, NIPO 126-15-089-9, OAR, Madrid, 2015, p. 26; MINISTERIO DEL INTERIOR, *Asilo en cifras 2013* NIPO 126-14-071-9, OAR, Madrid, 2014, p. 2; MINISTERIO DEL INTERIOR, *Asilo en cifras 2012* NIPO 126-13-055-2, OAR, Madrid, 2013, p. 22

países europeos⁵¹. Las sanciones a los transportistas constituyen una de las principales disposiciones para evitar el acceso no autorizado al territorio de la UE⁵².

Si bien tanto el art. 26 del Acuerdo de Schengen como la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, que completa sus disposiciones, reconocen que las sanciones⁵³ “se aplicará[n] sin perjuicio de las obligaciones de cada Estado miembro en caso en los que un nacional de un tercer país busque protección internacional”, las compañías de transporte prefieren negar el acceso a toda persona que no posea los documentos de viaje exigidos⁵⁴, independientemente de si la persona está en necesidad de protección internacional o no. En este sentido, GAMMELTOFT-HANSEN destaca que “las sanciones a los transportistas operan generalmente de manera indiscriminada sin atender a cuestiones de protección internacional y los solicitantes de asilo son particularmente proclives a ser rechazados ya que son naturalmente propensos a carecer de documentación completa y es improbable que se les haya concedido un visado”⁵⁵. Si bien la UE fomenta la política de no sancionar en el caso de que la persona transportada formalice una solicitud de asilo⁵⁶, la realidad es que “las autoridades nacionales, incluidas los funcionarios de inmigración y el personal de las aerolíneas que operan en el extranjero, frecuentemente no son conscientes de la distinción primordial entre refugiados, que tienen derecho a la protección internacional, y los demás inmigrantes”⁵⁷. Como consecuencia, “ante la duda, se les deja fuera”⁵⁸. Sin visados, los refugiados tienen bloqueado el pasaje en vuelos regulares y ferris⁵⁹.

Esta política, ligada a ausencia de vías legales y seguras para acceder al territorio europeo, obliga a los refugiados que huyen de sus países de origen y que, debido a la ausencia de expectativas esperanzadoras de futuro, la saturación y el rechazo de los países limítrofes,

⁵¹ Gammeltoft-Hansen en su tesis señala que el objetivo de estas políticas radica en la voluntad de excluir el control de los flujos migratorios del ámbito de la responsabilidad estatal a través de mecanismos de externalización y deslocalización de los controles fronterizos. *Vid.* GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, 2009

⁵² AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA, *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 33; GOODWIN-GILL, G., *op. cit.*, 1996, pp. 31 y 252; GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, 2009, pp. 188-239

⁵³ Sanciones de un importe mínimo de 3.000€, pudiendo llegar hasta los 5.000€ por pasajero o 500.000€ por infracción. Art. 4 de la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985

⁵⁴ Nótese que a los nacionales de los Estados que generan más refugiados, entre ellos Siria, se les exige un visado de tránsito para acceder al territorio europeo. *Vid.*: EUROPEAN COMMISSION, *List of third countries whose nationals are required to be in possession of an airport transit visa when passing through the international transit area of airports situated on the territory of one/some Member States*, 14 de noviembre de 2016, online en: <https://goo.gl/LJWWkS>

⁵⁵ GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, 2009, pp. 199-200

⁵⁶ J. HATHAWAY, *op. cit.*, 2005, pp. 385 y 404

⁵⁷ UNHCR/ACNUR. *Interception of asylum-seekers and refugees: the international framework and recommendations for a comprehensive approach*. (EC/50/SC/CPR.17), Executive Committee of the High Commissioner's programme, 18th Meeting of the Standing Committee, 9 de junio de 2000, párr. 17

⁵⁸ GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, 2009, p. 204

⁵⁹ COSTELLO, C., “It need not be like this”, *Forced Migration Review*, nº 51, 2016, pp.12 a 14

no pueden encontrar protección efectiva en los países de su entorno, a ponerse en manos de mafias y arriesgar su vida en el Mediterráneo como única vía posible para encontrar refugio frente a la persecución y poder rehacer sus vidas. Conforme con el sector doctrinal mayoritario, la política de cierre de fronteras de la UE y la ausencia de vías legales y seguras para acceder al territorio europeo han desplazado *de facto* el control del flujo migratorio a manos de las mafias⁶⁰.

Esta necesidad de habilitar vías legales no podría ser expresada de manera más elocuente y directa que como lo hizo el Abogado General de la UE en el asunto C-638/16 PPU. Con sus duras palabras se concluye este apartado:

“Lo que me parece especialmente preocupante es la negativa, que se da en el asunto principal, a reconocer una vía legal de acceso al derecho a la protección internacional en el territorio de los Estados miembros —negativa que, desgraciadamente, precipita con frecuencia a los nacionales de terceros países en búsqueda de tal protección, a unirse, a riesgo de sus vidas, al actual movimiento de inmigrantes ilegales hacia las puertas de la Unión—, especialmente habida cuenta de los valores humanitarios y de respeto de los derechos humanos en los que se basa la construcción europea. ¿Es preciso recordar que, como afirman los artículos 2 TUE y 3 TUE, respectivamente, la Unión «se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana [...] y [...] de los derechos humanos» y «tiene como finalidad promover [...] sus valores», incluso en sus relaciones con el resto del mundo?»⁶¹

IV. SOLICITUDES DE ASILO PATROCINADAS DE EMBAJADA: IMPORTANDO EN ESPAÑA EL MODELO DE "PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES"

En este apartado se va a proponer adaptar el modelo de “*private sponsorship of refugees*” al sistema de asilo español. Este programa, que nació en 1978, ha permitido la acogida de más de 288.000 refugiados en Canadá⁶² y ha recibido la admiración de la ONU⁶³ y la

⁶⁰ Vid.: STAVROPOULOU, M., “Refugee protection in Europe: time for a major overhaul?” *Forced Migration Review*, n°51, 2016, pp.7 a 10; COSTELLO, C., *op. cit.*, 2016, pp.12-14; BREEN, D., “Abuses at Europe’s borders”, *Forced Migration Review*, n°51, 2016, pp. 21-23; DEL VALLE, H., BEN ALI, R. y TURNER, W., “Search and rescue in the central Mediterranean” *Forced Migration Review*, n°51, 2016, pp. 25-26; KARAGATSOS, K., “A coast-guard officer’s perspective: reinforcing migration through legal channels”. *Forced Migration Review*, n°51, 2016, pp.47-48. En este sentido, CRÉPEAU acertadamente afirma que “la soberanía territorial debería entenderse más bien como la capacidad de saber quién cruza las fronteras [y para eso] los migrantes deberían acudir al guardacostas, no al contrabandista” CRÉPEAU, F., “Foreword: Banking on mobility over a generation”, *Forced Migration Review*, n°51, 2016, p. 4

⁶¹ MENGOZZI, P., *op. cit.*, párr. 6

⁶² ACNUR/UNHCR. *Global Refugee Sponsorship Initiative promotes Canada’s private refugee sponsorship mode*, 16 de diciembre de 2016, disponible online en: <https://goo.gl/kZHXg8>

⁶³ Gracias al apoyo de la sociedad civil de Canadá y de su gobierno a los refugiados, en 1986, por primera y única vez en la historia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados otorgó, el premio Nansen a un pueblo entero: a los canadienses. ACNUR/UNHCR. *1986 The People of Canada*, disponible online: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4ad5dc559&query=1986%20nansen%20award>

atención de numerosos Estados⁶⁴ y ONG⁶⁵. Recientemente⁶⁶, algunos de estos países lo han implementado con éxito (entre ellos: Australia⁶⁷, Argentina⁶⁸, Nueva Zelanda⁶⁹, Reino Unido⁷⁰, Alemania⁷¹, Italia⁷², Polonia⁷³ e Irlanda⁷⁴), otros han mostrado gran interés y ya están valorando su desarrollo (entre ellos, Francia y Bélgica⁷⁵), otros han incorporado características de este modelo a sus programas de reasentamiento y de acogida humanitaria (entre ellos, Hungría y Eslovaquia⁷⁶) y, finalmente, otros, entre los que se encuentra España, ni tienen experiencia en *private sponsorship* ni dicen estar interesados⁷⁷.

⁶⁴ Vid. GOVERNMENT OF CANADA. *Canada, UNHCR & the Open Society Foundations Seek to Increase Refugee Resettlement through Private Sponsorship*. United Nations/New York City, 19 de septiembre de 2016, disponible online en: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1126819>

⁶⁵ Vid. entre otros: OXFAM INTERNATIONAL: VAN ROEMBURG, E., SAIEH, A., GOREVAN, D., “Where there’s a will, there’s a way”, *Oxfam Briefing Paper*, diciembre 2016, pp. 2 y 22, disponible online en: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/where-theres-a-will-theres-a-way-safe-havens-needed-for-refugees-from-syria-620166>; JESUIT REFUGEE SERVICE, *Safe and legal channels to protection in the European Union – updated recommendations*, JRS Europe, enero 2016, disponible online en: https://en.jrs.net/assets/Regions/IOR/media/files/03-02-2016_Safe%20and%20legal%20ways_reccom_updated_JRSEurope.pdf; GONZÁLEZ LÓPEZ, J., *Informe Prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*, Madrid, ACCEM, 2009, pp. 262 y ss., disponible online en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/Estudio_Reasentamiento.pdf

⁶⁶ Nótese que en el informe de 2013 de Buenas Prácticas de Inmigración y Reasentamiento del Parlamento Europeo no se identificó a ningún Estado miembro de la UE que hubiera implementado un programa de *private sponsorship* de refugiados. PAPAPOPOULOU, A., TREVIRANUS, B., MORITZ, T. Y FANDRICH, C.M., *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, Directorate General for Internal Policies Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs Justice, Freedom and Security, PE 474.393 EN, 2013, disponible online en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474393/IPOL-LIBE_ET\(2013\)474393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474393/IPOL-LIBE_ET(2013)474393_EN.pdf)

⁶⁷ El *Community Support Programme* australiano lleva funcionando desde 2012. KUMIN, J., *Welcoming Engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Migration Policy Institute (MPI), diciembre 2015, p. 4

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION, *European Migration Network Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?*, 9 de noviembre de 2016, p. 37, disponible online en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_resettlement_synthesis_report_final_en.pdf

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Programa “Community Sponsorship” existente desde mediados de 2016. *Ibid.*, p. 4, footnote 2 y p. 39

⁷¹ En el periodo 2011-2016 Alemania acogió a 21.500 refugiados sirios a través de este programa. *Ibid.*, p. 38

⁷² Italia acogió 294 personas hasta 2016 y se espera que otras 706 lo hagan a través de este mecanismo en 2017. Asimismo, Italia ha habilitado 3 corredores humanitarios (Líbano, Marruecos y Etiopía) para que las personas en necesidad de protección internacional puedan acceder a su procedimiento de asilo. *Ibid.*, p. 38

⁷³ Polonia acogió a 157 familiares de refugiados de nacionalidad siria y de religión cristiana a través del patrocinio privado en 2015. *Ibid.*, p. 38 y 60

⁷⁴ Irlanda, durante la vigencia de 6 semanas de su programa ad hoc de marzo a abril de 2014, acogió a 119 familiares de refugiados sirios *Ibid.*, 38 y 60

⁷⁵ *Ibid.*, p. 39

⁷⁶ El modelo eslovaco está dirigido a los cristianos perseguidos en Irak. *Ibid.*, p. 39 “MS with resettlement or humanitarian admission schemes that have certain characteristics of private sponsorship”.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 39 España se encuentra clasificada en el grupo: “MS without current interest or experience in private sponsorship”.

En los programas de reasentamiento tradicionales es el gobierno el que decide cuántas plazas para refugiados prevé, selecciona a los refugiados y se hace cargo de los gastos de tramitación, desplazamiento y acogida. Sin embargo, en los programas de *private sponsorship*, los ciudadanos asumen estas responsabilidades, representando, tal y como destaca YAHYAOUÏ KRIVENKO, un excelente ejemplo de cómo la sociedad civil puede participar directamente en la implementación de las obligaciones internacionales⁷⁸. Este modelo no supone ni un trasvase de la responsabilidad de los Estados en materia de protección internacional a los ciudadanos ni la privatización de la ayuda humanitaria, sino la habilitación de una vía adicional que permita a la sociedad civil participar de forma activa en la acogida de refugiados. En este sentido, compartimos el análisis de GONZÁLEZ LÓPEZ y “creemos que el patrocinio privado es un enfoque proactivo, que debe permitir el logro de un mayor impacto a nivel global (...) [pero] que no debería ir en detrimento de la responsabilidad internacional y compromiso del sector público”⁷⁹.

Como bien apunta HYNDMAN, “el éxito de este modelo en Canadá da legitimidad a este proceso para su uso en otros países”⁸⁰, si bien no es directamente exportable a otros Estados dadas las características únicas de la sociedad canadiense y de su contexto geopolítico⁸¹. Por este motivo, a pesar de que todos los programas de *private sponsorship* implantados compartan un mínimo denominador común –la participación activa y el apoyo financiero de la sociedad civil para permitir que un refugiado sea acogido en su país-, cada programa varía considerablemente⁸². A nivel europeo, si bien el *private sponsorship* ha sido identificado por la Comisión Europea como un modelo a adoptar por parte de los Estados miembros en el marco de la Agenda Europea para las Migraciones⁸³, no existe actualmente ningún un marco legal o política común al respecto⁸⁴.

Teniendo en cuenta este amplio margen de maniobra, en el presente estudio se aprovecharán las lecciones aprendidas de la experiencia durante la vigencia del procedimiento de embajada bajo la antigua Ley de Asilo y el análisis de la sociedad civil

⁷⁸ YAHYAOUÏ KRIVENKO, E., “Hospitality and sovereignty: What can we learn from the Canadian Private Sponsorship of refugees Program?” *International Journal of Refugee Law* 24, n° 3, 2012, p. 579

⁷⁹ GONZÁLEZ LÓPEZ, J., *op. cit.*, 2009, pp. 263-264. En este sentido ver también: HYNDMAN, J., PAYNE W. y JIMENEZ S., “Private refugee sponsorship in Canada”, *Forced Migration Review*, n° 54, 2017, pp. 56-59; S. TITO, S. y COCHAND, S., “The story of a small Canadian congregation sponsoring a refugee family”, *Forced Migration Review*, n° 54, 2017, pp. 60-61; MARSHALL-DENTON, C., “Rethinking how success is measured”, *Forced Migration Review*, n° 54, 2017, pp. 61-63

⁸⁰ HYNDMAN, N. “Canadá y los refugiados sirios: luces y sombras de un caso de acción humanitaria ejemplar” en Natalia Morales y Héctor Romero (coords.) *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*, 1ª edición, Catarata, Madrid, 2016, p. 100

⁸¹ Hyndman señala tres factores singulares que han condicionado la respuesta canadiense: (1.) que “Canadá es un país con una larga historia de acogida de refugiados”; (2.) que “es un país que conoce la diversidad étnica” y (3.) que “las fronteras canadienses están seguras ya alejadas de los países de origen de los solicitantes de asilo”. *Ibid*, pp. 102 a 103.

⁸² EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 37.

⁸³ “In addition, Member States should use to the full the other legal avenues available to persons in need of protection, including private/non-governmental sponsorships and humanitarian permits, and family reunification clauses”. EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a European Agenda on Migration*, Bruselas, 2015, COM(2015) 240 final, p. 5

⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 37

actual para construir un modelo de *private sponsorship* basado en los programas ya implantados en otros países que se ajuste a la realidad española.

1. Análisis de la situación de partida: la sociedad civil española

Antes de analizar los elementos principales del modelo que proponemos, resulta necesario evaluar el encaje de un programa de *private sponsorship* en la sociedad civil española.

La sociedad civil es frecuentemente considerada como un agente pasivo en la política nacional, limitando su papel a elegir a sus representantes y a aceptar -ya sea con satisfacción, indignación, resignación o indiferencia- sus medidas. En concreto, las políticas de acogida de refugiados han sido acogidas con enorme indignación por parte de la sociedad española, que contempla con impotencia como el Mediterráneo se convierte en una fosa de cadáveres⁸⁵, se erigen muros de alambre en las fronteras, se lanzan bombas de gas lacrimógeno a los que huyen de las armas químicas⁸⁶ y se comercia con la acogida de refugiados con países a cambio de enormes sumas de dinero e intereses geopolíticos⁸⁷.

De acuerdo con la visión del autor de este estudio, la democracia no se debería limitar en el depósito de un sobre cada cuatro años, sino que se pueden -y se deben- configurar mecanismos para que los ciudadanos participen de forma directa en la configuración de su sociedad, no a través de referéndums⁸⁸, sino como actores activos e individuales.

Antes de redefinir el papel de la sociedad civil en las políticas de acogida de refugiados, es necesario analizar de dónde partimos. Tras un estudio de la respuesta de sociedad española al drama de los refugiados, se llega a las siguientes tres conclusiones:

Primera: existe un amplio sector de la sociedad española que quiere acoger. De acuerdo con un informe de Amnistía Internacional sobre el grado de aceptación de refugiados en

⁸⁵ En lo que llevamos de año (hasta el 31 de marzo del 2018) han fallecido en el Mediterráneo 498 personas intentando llegar a las costas europeas. CEAR, *Mapa de la tragedia*. Actualizado a fecha 31 de marzo del 2018. Consultado el 31 de marzo del 2018. Disponible online en <http://www.uerfanos.org/>

⁸⁶ M. Antonia SÁNCHEZ-VALLEJO, “Más de 200 refugiados heridos por gases lacrimógenos en Idomeni”. *El País*, Madrid, 10 de abril de 2016. Disponible online: <https://goo.gl/9BzL18>; EFE, “La policía macedonia carga contra los refugiados con gases lacrimógenos y granadas aturdidoras”, *El Periódico*, 29 de febrero de 2016, disponible online en: <https://goo.gl/EjHZ0f>

⁸⁷ *Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016*, disponible online en: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en.pdf Nótese que en el reciente caso *NF, NG y NM c. European Council* (asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16), de 28 de febrero, el TJUE señaló que el acuerdo no fue concluido por ninguna institución de la UE, sino que fue acordado directamente entre los Estados miembros y Turquía, por lo que se declaró incompetente para conocer la cuestión sobre su legalidad.

⁸⁸ 2016 nos ha demostrado lo peligrosos que pueden resultar los referéndums. Especialmente ilustrativo fue el referéndum del Ejecutivo Húngaro de Viktor Orbán de 2 de octubre en el que cínicamente preguntó: “¿Quiere que la Unión Europea pueda imponer reubicaciones obligatorias de ciudadanos no húngaros en Hungría, incluso sin la aprobación de la Asamblea Nacional?”. Evidentemente, ante una pregunta dirigida, la respuesta mayoritaria (98%) fue “no”. Dicho lo cual, dado que la participación no alcanzó el 50%, el resultado no fue vinculante para el Ejecutivo.

la sociedad, de los 27 países analizados, España obtuvo la puntuación más alta: 97% a favor⁸⁹. En la misma línea, un estudio elaborado por la red mundial WIN/Gallup y el Instituto DYM situó a la sociedad española como la más solidaria de entre las valoradas⁹⁰. Asimismo, hay que destacar que, mientras que en otros países de Europa las manifestaciones anti-refugiados se encadenaban, España fue anfitriona de la mayor manifestación a favor de los refugiados en Europa en la que más de 160.000 ciudadanos marcharon en Barcelona bajo el lema “¡Basta de excusas, acogamos ahora!”⁹¹.

Segunda: los refugiados no son percibidos como una amenaza en España. En los últimos dos años, el barómetro del CIS ha colocado a los refugiados como uno de los problemas que menos preocupaba a la sociedad española⁹². Además, afortunadamente, en España el discurso del odio frente a los refugiados, que contamina la escena política en gran parte de Europa, no ha triunfado y actualmente podemos presumir, frente a nuestros vecinos comunitarios, de no tener a ningún partido de tinte xenófobo en el hemiciclo⁹³.

Tercera: la sociedad civil española es solidaria y está dispuesta a contribuir económicamente. Un claro ejemplo de esta voluntad es que la sociedad española contribuye con donaciones privadas a la financiación del ACNUR más que ninguna otra sociedad en el Mundo⁹⁴. A pesar de las mejorables prácticas de eficiencia económica y

⁸⁹ AMNISTY INTERNATIONAL, *Refugees Welcome Survey 2016 Views of Citizens Across 27 Countries*, GlobeScan, 2016, disponible online: <https://goo.gl/Jfi2hc>

⁹⁰ GIL, I., “Los españoles, los más dispuestos de la UE para acoger a un refugiado sirio en su casa”, *El Confidencial*, 19 de diciembre de 2015. Disponible online: <https://goo.gl/wJe2Bp>

⁹¹ MOUZO QUINTÁNS, J. y CONGOSTRINA, A.L., “Clamor multitudinario para acoger refugiados”. *El País*, 19 de febrero de 2017. Disponible online: <https://goo.gl/NGj1vf>

⁹² Ante las preguntas “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España?”, “¿Y el segundo?”, “¿Y el tercero?” la respuesta “Refugiados/as” obtuvo los siguientes resultados agregados: 0% en el CIS, *Barómetro de febrero de 2018*, Estudio n° 3205, 01/02/18, p. 4; 0% en el CIS, *Barómetro de enero de 2018*, Estudio n° 3203, 02/01/18, p. 4; 0% en el CIS, *Barómetro de diciembre de 2017*, Estudio n° 3199, 01/12/17, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de noviembre de 2017*, Estudio n° 3195, 01/11/17, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de octubre de 2017*, Estudio n° 3191, 02/10/17, p.4; 0,2% en el CIS, *Barómetro de julio de 2017*, Estudio n° 3183, 01/07/17, p. 4; 0% en el CIS, *Barómetro de junio de 2017*, Estudio n° 3179, 01/06/17, p. 4; 0% en el CIS, *Barómetro de mayo de 2017*, Estudio n° 3175, 01/05/17, p. 6; 0% en el CIS, *Barómetro de abril de 2017*, Estudio n° 3173, 01/04/17, p. 4; 0,2% en el CIS, *Barómetro de marzo de 2017*, Estudio n° 3170, 01/03/17, p. 4; 0,2% en el CIS, *Barómetro de febrero de 2017*, Estudio n° 3168, 01/02/17, p. 4; 0,3% en el CIS, *Barómetro de enero de 2017*, Estudio n° 3164, 02/01/17, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de diciembre de 2016*, Estudio n° 3162, 01/12/16, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de noviembre de 2016*, Estudio n° 3159, 01/11/16, p. 4; 0,2% en el CIS, *Barómetro de octubre de 2016*, Estudio n° 3156, 01/10/16, p. 4; 0,2% en el CIS, *Barómetro de septiembre de 2016*, Estudio n° 3149, 03/09/16, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de julio de 2016*, Estudio n° 3146, 01/07/16, p. 4; 0,3% en el CIS, *Barómetro de junio de 2016*, Estudio n° 3142, 01/06/16, p. 4; 0,4% en el CIS, *Barómetro de mayo de 2016*, Estudio n° 3138, 01/05/16, p. 4; 0,5% en el CIS, *Barómetro de abril de 2016*, Estudio n° 3134, 01/04/16, p. 4; 0,1% en el CIS, *Barómetro de marzo de 2016*, Estudio n° 3131, 01/03/16, p. 4.

⁹³ No obstante, este escenario, como señala Sami Naïr, podría cambiar si se perdiera el control sobre los flujos migratorios “dando alas a la xenofobia y a los movimientos de extrema derecha”. NAÏR, S., *Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. 1ª edición, Planeta, Barcelona, 2016, p. 59

⁹⁴ Por orden, los 5 países cuyos donantes privados más fondos aportan son: España, Países Bajos, Suecia, EEUU e Italia. ACNUR/UNHCR. *Contributions to UNHCR for budget year 2015 (as at 31 December 2015)*. Ginebra, UNHCR, 2016. Disponible online: <http://www.unhcr.org/558a639f9.pdf#zoom=95>

transparencia de “España con ACNUR”⁹⁵ (la ONG española que coordina la recogida de fondos para ACNUR, también llamada “Comité español de ACNUR”⁹⁶), las donaciones privadas españolas ocupan en el puesto 11º de la financiación global del ACNUR, por encima de aportaciones estatales de países como Suiza, Australia, Emiratos Árabes o China y cuadruplican las donaciones del Estado español⁹⁷.

Este análisis sociológico evidencia que la sociedad civil quiere y puede participar en la acogida de refugiados, solo falta habilitar vías legales para que se pueda efectuar.

2. Propuesta de un modelo español de patrocinio de solicitudes de asilo en misiones diplomáticas

A continuación se exponen algunos de los elementos principales del programa de *private sponsorship* que se propone en este estudio. En concreto, se analizará: (A) el alcance temporal y territorial del modelo; (B) los requisitos para ser patrocinado; (C) los requisitos para ser patrocinador; (D) el papel de las ONG, administraciones locales y empresas; (E) el procedimiento de emparejamiento; (F) el procedimiento administrativo; (G) costes del patrocinio y cargas para el Estado y (H) las cuestiones por resolver.

A) Alcance temporal y territorial

⁹⁵ ESPAÑA CON ACNUR señala que: “en 2015, el 80% de nuestros ingresos se obtuvieron gracias a la solidaridad de socios y donantes privados y públicos. El resto de la financiación [20%] se obtuvo de ACNUR, que cuenta con fondos específicos para apoyar la actividad de sus colaboradores.”. Es decir, que de los 70.369.875,48€ de ingresos que obtuvieron en 2015, de acuerdo con la cuenta de resultados que aparece en su informe de auditoría del ejercicio 2015, 14.073.975,1€ (20%) habría que descontarlos por confusión de capitales, ya que provienen del mismo organismo al que se destinarían. Si accedemos al informe de auditoría, podemos comprobar que se destinaron 50.974.586,34€ al ACNUR (partida “gastos por ayudas y otros” de la cuenta de resultados). Por tanto, solo se puede considerar que ESPAÑA CON ACNUR captó 36.900.610,9€ para el ACNUR. De acuerdo con la información sobre transparencia que ofrece España con ACNUR: “De las aportaciones de nuestros socios y donantes privados y públicos, un 91% de su conjunto se destinó a proyectos de ACNUR. El 9% restante lo empleamos en gastos administrativos y en conseguir que más personas se sumen a la causa de los refugiados”. Si sumamos las partidas “subvenciones públicas” (12.429.392,79€) y “cuotas de afiliados” (12.429.392,79€ + 43.786.758,69€ = 56.216.151,48€) y lo comparamos con las aportaciones financieras efectivas al ACNUR (36.900.610,9€), tendríamos que reformular la frase de transparencia de España con ACNUR de la siguiente manera: “De las aportaciones de nuestros socios y donantes privados y públicos, un [65]% de su conjunto se destinó a proyectos de ACNUR. El [35]% restante lo empleamos en gastos administrativos y en conseguir que más personas se sumen a la causa de los refugiados”. MAZARS AUDITORES, *Informe de Auditoría Independiente: Asociación España con ACNUR. Cuentas Anuales del ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2015*, ref. 01/16/05306, Madrid, 30 de marzo de 2016. Online: <https://goo.gl/8K5Gli>; ESPAÑA CON ACNUR, *Informe anual 2015*, Madrid, Comité Español ACNUR, 2016. Online: <https://goo.gl/jXBme8>

⁹⁶ Nótese que el Comité de ACNUR/España con ACNUR es una ONG española que se dedica a captar fondos (sede c/Cedaceros, Madrid), mientras que la Delegación del ACNUR en España es parte del Alto Comisionado de la ONU y sus oficinas (sede c./General Perón, Madrid) gozan de inviolabilidad diplomática. *Vid.*: Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas relativo al establecimiento de una Delegación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Madrid, hecho en Madrid el 14 de marzo de 1988. (BOE-A-1989-16005)

⁹⁷ ACNUR/UNHCR. *Contributions to UNHCR for budget year 2015 (as at 31 December 2015)*, UNHCR, Ginebra, 2016. Disponible online: <http://www.unhcr.org/558a639f9.pdf#zoom=95>

Si modelo de *private sponsorship* se configurara como una respuesta *ad hoc* temporal a un problema concreto regional –como se ha planteado en Alemania, Irlanda, Italia y Polonia en relación con la crisis siria o en Eslovaquia en relación con la persecución de los cristianos en Iraq⁹⁸–, una vez que las condiciones que hubieran dado origen al programa se recondujeran, este perdería su utilidad y no se podría emplear para dar respuesta a futuras crisis de refugiados. Por tanto, con el fin de evitar la creación de un modelo de *private sponsorship* con fecha de caducidad, el programa se debería de institucionalizar con carácter permanente y habría de ser de ámbito global –siguiendo el modelo británico, canadiense, neozelandés y australiano⁹⁹–.

Ahora bien, el hecho de que sea de carácter permanente y ámbito global no significa que su implantación pueda llegar a suponer una masificación descontrolada del número de solicitudes de asilo, principal temor de los detractores a permitir la formalización de solicitudes de asilo en misiones diplomáticas¹⁰⁰, ya que el número de refugiados que se beneficiarían de este sistema estaría condicionado por el número de personas en España que voluntariamente accedieran a participar en este programa y sufragaran los costes asociados al patrocinio.

Gracias a este mecanismo de limitación del número de beneficiarios, se podrían evitar episodios de descontrol como los ocurridos durante la vigencia del procedimiento de embajada de la antigua Ley de Asilo en los meses de enero y febrero de 2007, en los que alrededor de un millar de iraquíes acudieron en masa a las embajada españolas en El Cairo y Alejandría para solicitar asilo¹⁰¹.

⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 38

⁹⁹ UK HOME OFFICE, *Full Community Sponsorship Guidance for prospective sponsors*, 2016, disponible online en: <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-full-community-sponsorship>; CANADA. *Private Sponsorship of Refugees Program*. Ottawa, Immigration, Refugees and Citizenship Canada. 2016, p. 10. disponible online: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/ref-sponsor.pdf>; Australia lanzó el programa piloto *Community Proposal* en 2012, pero, debido a su éxito, en junio de 2015 el gobierno propuso que se estableciera con carácter permanente. KUMIN, J., *op. cit.*, 2015, p. 4

¹⁰⁰ GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*, 2010, p. 82

¹⁰¹ En 2007 el número de solicitudes de asilo y de extensiones familiares formalizadas en misiones diplomáticas españolas alcanzó su máximo histórico: 1.724 solicitudes (CEAR: AMORÓS, M., CABALLERO, I., CRUZ, A., FORERO, I., SOL RUEDA, A., VALIENTE, M. (coords.), et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2009*, 1ª edición, Entinema, Madrid, 2009, p. 48; GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*, 2010, p. 81). No obstante, como se destaca en el informe de CEAR de 2008, “el número de solicitantes de asilo iraquíes se redujo de manera sustancial en el transcurso del año, hasta el punto de que, si en enero hubo 600 solicitantes, en octubre apenas 10” (CEAR: M. VALIENTE, AMORÓS, M., FORERO I. (coords.), et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2008*, 1ª edición, Entinema, Madrid, 2008, p. 85). Este drástico descenso se debió a una reacción del gobierno español con el fin de persuadir de la escasa eficacia de solicitar asilo por vía diplomática mediante la instrucción acelerada de estos expedientes y su rápida desestimación (adviértase que de los 533 expedientes que se resolvieron de solicitantes iraquíes en 2007, 477 fueron resoluciones denegatorias. A ninguno de los iraquíes que solicitaron en las embajadas españolas le fue concedida protección internacional alguna, lo que contrasta con el 66% de resoluciones favorables para aquellos iraquíes que solicitaron asilo en territorio español. CEAR, et al., *op. cit.*, 2008, p. 85 y 88). Para justificar la denegación masiva de todas las solicitudes de asilo, la OAR alegó que: “Este flujo no puede valorarse como cualquier otro ya que (...) es el resultado de rumores propagados entre las decenas de miles de iraquíes desplazados por la situación de violencia predominante en Iraq y asentados en Egipto, país en el que reciben suficiente protección en las fechas de la presentación de las solicitudes” (Boletín de Asilo de la OAR global sobre 2007, citado en

B) Requisitos para ser patrocinado

Para ser una persona patrocinada de acuerdo con el modelo de *private sponsorship* que se propone en este estudio, se habrán de cumplir de forma cumulativa los siguientes cinco requisitos:

a) Cumplir con la definición de refugiado o con los requisitos de la protección subsidiaria

Primero, que cumpla con los criterios definitorios de la condición de refugiado del art. 3 de la vigente Ley de Asilo (art. 1.A de la Convención de Ginebra) o, alternativamente, de la condición de beneficiario de protección subsidiaria del art. 4 de la vigente Ley de Asilo (art. 2.f de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011).

La posibilidad poder acogerse a este programa siendo beneficiario de protección subsidiaria sería una diferencia notable frente al procedimiento de embajada dispuesto en la antigua Ley de Asilo. Bajo la vigencia de la antigua Ley de Asilo las embajadas y consulados españoles únicamente permitían formalizar solicitudes de asilo¹⁰², excluyendo la posibilidad de solicitar un permiso de residencia por razones humanitarias del artículo 17.2 de la antigua Ley de Asilo¹⁰³, que se concedía por motivos de conflictos o disturbios graves (antecesor del actual régimen de la protección subsidiaria). A pesar de las críticas que algunas organizaciones expresaron frente a esta limitación¹⁰⁴, con esta interpretación las autoridades españolas se protegieron cabalmente del riesgo de que una guerra, conflicto o disturbio grave en un país pudiera haber derivado en un aumento desproporcionado de solicitudes que colapsara el sistema de protección internacional español. No obstante lo anterior, en el modelo de *private sponsorship* que se propone, al implantar un mecanismo de control consistente en limitar el número de beneficiarios a los financiados por la sociedad civil, no resulta necesario, como sí que lo fue durante la

CEAR, *et al.*, *op. cit.*, 2009, p. 238). Sin que se haya podido acceder a los expedientes individuales, se puede intuir que esta denegación en masa se realizó sin atender a las circunstancias individuales específicas de cada caso, puesto que resulta llamativo que Egipto se considerase un “tercer país seguro”, en los términos que exigía la normativa comunitaria, para todos y cada uno de los iraquíes que solicitaron asilo

¹⁰² En un principio, esta posibilidad estaba reservada a las solicitudes de asilo (art. 4.3 de la antigua Ley de Asilo: “La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.”), mientras que las solicitudes de refugio únicamente podían ser presentadas en el territorio español (art. 23 de antigua Ley de Asilo: “La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado se presentará ante el Ministro del Interior”). Con la supresión de la dualidad entre los estatutos de asilo y refugio por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, se contempló, sin distinción, que se pudiese solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado ante cualquiera de las misiones diplomáticas de nuestro país.

¹⁰³ NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *op. cit.*, 2002, p. 144; GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 octubre: principales novedades y desafíos” en VIDAL FUEYO, M. (coord.), GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J., *Régimen Jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, 1ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 78

¹⁰⁴ CEAR *et al.*, *op. cit.*, 2010, pp. 55 a 60

vigencia del antiguo procedimiento de embajada, excluir del alcance de este procedimiento especial a las personas que huyen de conflictos armados.

Dicho lo cual, el procedimiento no deberá abarcar también las razones humanitarias indeterminadas a las que hace referencia los arts. 37.b) y 46.3 de la vigente Ley de Asilo con el fin de evitar que se utilice esta vía como un corredor humanitario sanitario¹⁰⁵.

b) No tener acceso a otra solución duradera

Segundo, que no tenga acceso a otra “solución duradera” en los términos que determina el Manual de Reasentamiento del ACNUR¹⁰⁶, incluida no solo la repatriación a su país de origen sino también la integración local en la comunidad de acogida.

Un requisito similar ya se estaba aplicando durante la vigencia del procedimiento de embajada de la antigua Ley de Asilo, en la medida en que la Administración exigía que el refugiado no pudiera vivir en “condiciones de seguridad” en el país desde donde solicitaba asilo en una embajada española¹⁰⁷. Para valorar esta circunstancia, la OAR, en ocasiones, requería que el solicitante se desplazase grandes distancias para acudir a una Delegación del ACNUR y esperar hasta que el Alto Comisionado le expidiera un informe del riesgo existente para su vida e integridad en dicho país. De acuerdo con CEAR, en este artículo se juzga que este trámite adicional podía dilatar innecesariamente el procedimiento¹⁰⁸. En consecuencia, en el modelo de *private sponsorship* que se propone no se estima oportuno que se requiera al solicitante que obtenga dicho informe del

¹⁰⁵ Esta vía humanitaria es de naturaleza diferente al objeto que nos ocupa y se ha de regular en un marco específico en el que se establezcan las condiciones para su acceso, el procedimiento a seguir y su alcance.

¹⁰⁶ ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, Ginebra, División de Protección Internacional del ACNUR, 2011, pp. 320 y ss.

¹⁰⁷ Esta restricción estaba estrechamente vinculada con el concepto legal de “tercer país seguro”. De acuerdo con el informe de CEAR 2010, este fue el principal motivo de las denegaciones de las solicitudes de nacionales de Colombia en las misiones diplomáticas españolas en Ecuador y Venezuela y de las solicitudes de iraquíes en la embajada de El Cairo y Alejandría. CEAR et al., *op. cit.*, 2010, pp. 55 a 60. A modo ilustrativo, en el informe anual de 2004, CEAR narra el caso de un nicaragüense que solicitó asilo en la embajada española en Costa Rica, país en el que residía, y que le fue denegada porque tenía “la posibilidad de residir en un país en el que su vida y su integridad física no corr[ían] peligro y en el que est[aba] protegido contra la devolución a una situación en la pudiera ser objeto de persecución”. CEAR: RODRÍGUEZ UGARTE, J.J. (dir.), VALIENTE, M., AMORÓS M. (coords.), et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2004*, 1ª edición, Catarata, Madrid, 2004, p. 26

¹⁰⁸ CEAR, et al. *op. cit.*, 2010, p. 57. Asimismo, CEAR señaló que esta situación suponía “una clara falta de asunción de responsabilidad tanto por parte del ACNUR como por parte de la OAR en cuanto a quien debía prestar la protección internacional”. No obstante, no se puede entender que el problema sea imputable al ACNUR ya que se trata de un organismo infra capitalizado (en el llamamiento del ACNUR para financiar sus actividades en el ejercicio 2016-2017, el Alto Comisionado lamentaba que a finales de 2015 únicamente se había podido cubrir el 47% de sus demandas presupuestarias. Como consecuencia, no podían conceder al 61% de las personas bajo su protección ayudas de alojamiento, al 59% de las mujeres material sanitario, al 50% de los niños educación primaria, al 75% educación secundaria o al 57% de las personas apoyo para la estación invernal. UNHCR, “Needs and Funding Requirements” en *UNHCR Global Appeal 2016-2017*, Ginebra, 2015, pp. 19-20. Online en: <http://www.unhcr.org/564da0e20.pdf>) que, por economía de recursos, no debería competir por asumir la responsabilidad de otorgar la protección internacional, debiendo ceder en todo caso esta tarea a los Estados que deseen asumirla.

ACNUR. En su lugar, habría de ser la propia Administración española (ya sea mediante un estudio de la OAR desde España o mediante un informe de la misión diplomática correspondiente) la que determinara si el solicitante tiene acceso efectivo o no a otra “solución duradera”, incluida la posibilidad de vivir en condiciones de seguridad en el país desde donde se solicita asilo.

c) No poder acceder al territorio español por vías legales

Tercero, que no tenga ciudadanía de la UE¹⁰⁹ y que tampoco provenga de un país exento de visados de estancia o de tránsito. La razón que subyace la exclusión de estas personas radica en que, si no hay limitaciones legales para que la persona viaje a España por el cauce habitual y formalice una solicitud de asilo en territorio español (incluidos los puestos fronterizos aeroportuarios), no resulta necesario habilitar esta vía especial ya que lo que se pretende es establecer vías de acceso legales al procedimiento de asilo que sorteen las limitaciones que impone el régimen de sanciones a los transportistas y no una deslocalización *per se* del procedimiento de asilo.

d) Solicitar asilo en una embajada fuera del país de origen

Cuarto, que el refugiado patrocinado formalice una solicitud de asilo en una embajada o consulado español que se encuentre fuera de su país de origen.

Este requisito, si bien en la antigua Ley de Asilo no se reflejaba de forma clara¹¹⁰, había sido asumido por la Administración durante la vigencia del antiguo procedimiento de embajada. Esta interpretación, a pesar de crear cierta confusión entre los diplomáticos¹¹¹ y ser criticada tanto por Amnistía Internacional¹¹² como por CEAR¹¹³, fue correctamente

¹⁰⁹ La base legal para excluir a las personas con ciudadanía de la UE del procedimiento propuesto se encuentra en el Protocolo nº 24 Sobre asilo a nacionales de los estados miembros de la Unión Europea del texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, hay que señalar que el asilo intracomunitario es una cuestión doctrinal controvertida. En contra: LANDGREN, K., “Deflecting international protection by treaty: bilateral and multilateral accords on extradition, readmission and the inadmissibility of asylum requests”, *New Issues In Refugee Research*, Working Paper nº 10, 1999; GARCÍA MIRAVETE, A., “El derecho de asilo en la Unión Europea. En especial, el asilo intracomunitario y la cuestión terrorista”, *Ciencia policial: revista del Instituto de Estudios de Policía*, nº 87, 2008, pp. 47-68. A favor: PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “El derecho de asilo en la Unión Europea”, *Alegatos*, nº 39, 1998.

¹¹⁰ El Reglamento de la Antigua Ley de Asilo establecía en su artículo 4 que se podía presentar una solicitud de asilo ante cualquiera de las misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en el extranjero, sin excluir de forma explícita aquellas que estuvieran situadas en los Estados de cuyo territorio el extranjero fuera oriundo y sufriera la persecución.

¹¹¹ Un claro ejemplo, relatado por Amnistía Internacional, de la falta de coordinación entre la práctica de las misiones diplomáticas y de la Administración española con respecto a la formalización de solicitudes presentadas en embajadas y consulados de los países de origen es el de un ciudadano colombiano que tuvo que esperar cinco meses y medio desde que presentó su solicitud de asilo en la embajada de España en Colombia hasta que la OAR le informó de que la Administración española no admitía solicitudes presentadas en el país en el que la persona era perseguida. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *El asilo en España: una carrera de obstáculos*, Amnistía Internacional Sección Española, Madrid, 2001, pp. 27-28

¹¹² CEAR: RODRÍGUEZ UGARTE, J., (dir.), VALIENTE, M., AMORÓS M. (coords.), et al., *La situación de los refugiados en España Informe 2003*, 1ª edición, Acento Ediciones, Madrid, 2003, p. 27

¹¹³ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *op. cit.*, 2001, pp. 27 a 28

adoptada por la Administración española¹¹⁴, ya que, de otra manera, no solo se estaría desnaturalizando la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 (refugiado es toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, *se encuentre fuera del país de su nacionalidad*”¹¹⁵ y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país”), sino que el hecho de conceder asilo a una persona dentro del territorio de su nacionalidad podría conllevar graves conflictos diplomáticos entre el Estado de origen y el de acogida.

e) Ser patrocinado

Quinto, que sea patrocinado, ya sea nominativamente o a través de un sistema de emparejamiento ciego a propuesta del ACNUR. Ambos mecanismos serán desarrollados más adelante.

C) Requisitos para ser un patrocinador

Los requisitos para poder participar en el programa de patrocinio varían de forma sustancial entre los Estados que han implantado este sistema. En Alemania el patrocinador tiene que ser de nacionalidad alemana o siria con permiso de residencia permanente¹¹⁶; en Irlanda tienen que ser irlandeses o sirios con permiso de residencia y vínculos familiares con personas viviendo en Siria o en los países limítrofes¹¹⁷; en Argentina tienen que ser nacionales o extranjeros de cualquier nacionalidad con residencia permanente¹¹⁸; en Nueva Zelanda nacionales o extranjeros con más de tres años de residencia legal¹¹⁹; en Australia ciudadanos elegidos a través de *Approved Proposing Organisations*¹²⁰; y en Canadá se permite la posibilidad de patrocinar tanto a grupos de 5 ciudadanos canadienses o extranjeros con permiso de residencia permanente como a determinadas organizaciones -*Sponsorship Agreement Holders (SAH)*¹²¹,

¹¹⁴ Vid. a favor de esta postura: NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *op. cit.*, 2002, p. 141; PRIETO HERGUETA, J., TERRERO CHACÓN, J.L., y AMURRIO IÑIGO, R., *Guía sobre el derecho de asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Exteriores, Madrid, 2006, p. 112

¹¹⁵ Énfasis añadido

¹¹⁶ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 39

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ KUMIN, J. *op. cit.*, 2015, p. 5

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Los SAHs son organizaciones que han firmado un Acuerdo de Patrocinio con el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (Citizenship and Immigration Canada, CIC). En la actualidad la mayoría de SAHs son organizaciones humanitarias, religiosas o étnicas/culturales. CANADA, *op. cit.* 2016, p. 10.

*Constituent Groups (CG)*¹²², *Community Sponsors (CS)*¹²³ y *Joint Assistance Sponsorship (JAS)*¹²⁴-.

La primera cuestión que se ha de resolver si en España se puede aplicar el modelo canadiense por el cual se permite a organizaciones (SAH, CG, CS y JAS) patrocinar a refugiados o se ha de reservar esta posibilidad únicamente a individuos. En Canadá las organizaciones vecinales, parroquias (principalmente las protestantes) y comunidades locales participan de forma habitual y activa en la vida social. Sin embargo, en España estas organizaciones no tienen igual encaje en la sociedad. Por tanto, el modelo canadiense no es de aplicación directa en España.

No obstante, sí que se considera positiva la posibilidad canadiense de que grupos de hasta cinco individuos se agrupen para poder hacer acoger de forma conjunta a un refugiado. Ahora bien, se debería permitir también, como hacen en el resto de Estados analizados, la posibilidad de que una sola persona acoja a un refugiado.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad de los patrocinadores, se estima que exigir la nacionalidad española o de otro Estado miembro de la UE y residencia habitual en territorio español son dos requisitos razonables, ya que se espera que la persona patrocinadora esté en condiciones de poder ayudar al refugiado patrocinado en su integración en la sociedad. Asimismo, teniendo en cuenta que el art. 22.1 del Código Civil permite obtener la nacionalidad española a los refugiados tan solo con el paso de cinco años de residencia legal, no se entiende que se trate de un requisito legal excesivo.

Ahora bien, estos individuos tendrán que cumplir ciertos requisitos de idoneidad. Salvando las evidentes diferencias y adecuándolo al objeto que nos ocupa, un buen punto de partida con el que la administración ya estuviera familiarizada podrían ser los criterios para la valoración de la idoneidad en la adopción internacional¹²⁵. Sin perjuicio de que la elección de los criterios de idoneidad son una labor más propia de un trabajador social o de un sociólogo que de un jurista y que, en todo caso, se habrán de analizar caso a caso teniendo en consideración la futura integración del refugiado en la sociedad, a continuación se proponen algunos criterios para definir la idoneidad del patrocinador¹²⁶: (i) que se halle en posesión de plena capacidad de obrar; (ii) que tenga un entorno

¹²² Los CGs son grupos autorizados por una SAH para patrocinar un un refugiado. Cada SAH está autorizada a establecer sus propios criterios para reconocer a un CG. CANADA, *op. cit.*, 2016, p.10

¹²³ Los CS, son organizaciones de la localidad donde se espera asentar a los refugiados y que se comprometen a su patrocinio. CANADA, *op. cit.*, 2016, p.10

¹²⁴ En ocasiones el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (Citizenship and Immigration Canada, CIC) se asocia con organizaciones para facilitar la acogida de refugiados con necesidades específicas. En estos casos la responsabilidad es compartida: el gobierno se encarga de las aportaciones económicas y el grupo de la ayuda personal y apoyo moral. CANADA, *op. cit.*, 2016, p.10

¹²⁵ *Vid.* CASALILLA GALÁN, J.A., BERMEJO CUADRILLERO F.A., y ROMERO GONZÁLEZ A., *Manual para la valoración de la idoneidad en adopción internacional*, Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF), Madrid, 2008

¹²⁶ Estos requisitos están inspirados en los criterios de valoración de los solicitantes de adopción internacional señalados en el artículo 58 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

relacional amplio y favorable a la integración del patrocinado; (iii) que tenga medios económicos suficientes para poder sufragar los gastos del patrocinio; (iv) que tenga flexibilidad de actitudes y adaptabilidad a situaciones nuevas; (v) que disfrute de un estado de salud, física y psíquica, que no dificulte el normal desarrollo de sus deberes como patrocinador; (vi) que carezca de episodios personales que impliquen riesgo para su labor de patrocinador; (vii) que comprenda la situación del patrocinado y que respete su historia personal; (viii) y que muestre una actitud positiva para la formación y la búsqueda de apoyo técnico.

D) Papel de las ONG, administraciones locales y empresas

De acuerdo con lo explicado en el apartado anterior, únicamente las personas físicas, ya sea de forma individual o en grupos de hasta cinco individuos, podrían actuar como patrocinadores. Por tanto, las empresas, las administraciones locales y las ONG no podrían patrocinar a un refugiado. No obstante, se reserva a cada una de estas organizaciones un papel importante en el procedimiento.

Todas las ONG en España que trabajan directamente en el procedimiento de asilo (CEAR, ACCEM, RESCATE y CRUZ ROJA) dependen de las subvenciones públicas para su subsistencia¹²⁷. Las ONG en España se han convertido en gestores sociales, especializados y necesarios del caudal público. Por tanto, resultaría una suerte de *contradicto in adiecto*, que, si lo que se pretende es desvincular el mecanismo de la financiación pública, las ONG revirtieran sus fondos -mayoritariamente de origen público- en el propio procedimiento. Dicho lo cual, las ONG podrían participar canalizando los fondos de la sociedad civil, impulsando el alcance del procedimiento y aportando sus conocimientos técnicos y su experiencia en la materia. Asimismo, en los casos en los que los refugiados tuvieran perfiles de vulnerabilidad (ej. víctimas de violencia de género, de trata o de torturas) o necesitaran atención específica (ej. personas

¹²⁷ Así, por ejemplo, los ingresos de CEAR en 2015 dependieron en un 89.6% en subvenciones públicas (7.251.402,41 € en subvenciones estatales, 494.824,06 € en subvenciones autonómicas y 267.102,82 € en subvenciones locales). CEAR, *Memoria 2015 CEAR*, Madrid, 2016, p. 46, disponible online: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/CEAR_Memoria_2015_OK.pdf; RESCATE, con un presupuesto mucho más reducido que CEAR, sus ingresos en concepto de subvenciones, donaciones y legados también dependieron en 2015 en un 81.5%, de las arcas públicas (221.700€ de la AECID, 149.267,43€ del MESS, 71.000€ del MSSJ y 1245,03€ del MESS). RIVERO & ASOCIADOS, *ONG Rescate Internacional: Informe de auditoría de las cuentas anuales abreviadas correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015*, ONG Rescate, Madrid, 2016, p. 23. Disponible online: <http://www.ongrescate.org/wp-content/uploads/2017/01/AR-TR-4.6-cuentas-2015.pdf>. De igual manera, ACCEM solo obtiene el 5.83% de sus ingresos gracias a las aportaciones privadas, mientras que el 94,27% restante proviene de fondos públicos. ACCEM, *Memoria de Actividades 2014-2015*, Madrid, 2015, p. 4, disponible online en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_memorias/memoria_2014-15/MEMORIA_2014-15.pdf En contraste, como se demuestra en su informe de auditoría de las cuentas anuales, Amnistía Internacional no acepta subvenciones de gobiernos. No obstante, esta ONG no tienen ningún rol activo y directo en el procedimiento de asilo español. ATD AUDITORES SECTOR PÚBLICO, S.L. *Cuentas Anuales del ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2015 e Informe de Auditoría*. Amnistía Internacional, 42 Asamblea General Federal de Bilbao, 23 y 24 de abril de 2016, p. 21. Disponible online: https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Cuentas_AI_Espana_2015_e_informe_de_auditoria.pdf

con discapacidades físicas o mentales), las ONG especializadas, en colaboración con los servicios sociales públicos, serían las mejor capacitadas para poder ofrecer una atención integral a estas personas¹²⁸.

Un papel similar al de las ONG se ha de otorgar a las entidades locales. Los Ayuntamientos que voluntariamente quieran colaborar en el sistema tampoco podrían financiar directamente los patrocinios, sino que han de proporcionar apoyo al procedimiento y poner a disposición de los refugiados patrocinados sus mecanismos municipales de integración y acogida¹²⁹.

Finalmente, se ha de permitir, con cierta flexibilidad, que las empresas también puedan participar en la logística del procedimiento como parte de sus políticas de *responsabilidad social corporativa*. Un buen ejemplo de colaboración lo encontramos en la empresa Alitalia, que ha asumido gastos de transporte de las personas que son acogidas en Italia a través del procedimiento de *private sponsorship*¹³⁰.

E) Procedimiento de emparejamiento

Se proponen dos sistemas de emparejamiento: individual nominativo y colectivo ciego.

a) *Emparejamiento individual nominativo*

En los casos en los que hubiera vínculos familiares, de amistad o de afección y que el refugiado no fuera reagrupable por vía de los procedimientos legales habituales¹³¹, se

¹²⁸ Una base jurídica para construir este sistema de colaboración entre ONG, servicios sociales municipales e individuos es el programa canadiense de *Joint Assistance Sponsorship*. Vid. CANADA, *op. cit.*, 2016

¹²⁹ Nótese que algunas alcaldías, como la de Madrid (EFE, “Carmina reclama que los ayuntamientos tengan competencias en materia de asilo”, *EcoDiario*, Paris, 12 de septiembre de 2016, disponible online: <https://goo.gl/D5zvZF>), han propuesto que los ayuntamientos asuman la competencia en materia de asilo. No obstante, la solución no debería pasar por descentralizar en las entidades locales la protección internacional ya que provoca serios problemas legales y políticos ya que: (i) la propuesta sería incompatible con el art. 149.1.2º de la CE, que dispone que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 2º Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” y (ii) sería de esperar que los criterios de reconocimiento y acogida de solicitantes de asilo por motivos políticos pudiera diferir entre, por ejemplo, los ayuntamientos de Pamplona (EH Bildu), Barcelona (Barcelona en Comú), Gerona (CDC) o Murcia (PP), lo que provocaría un trato desigual y motivaría una suerte de “asylum shopping” entre regiones. Asimismo, dejar en manos de entidades locales la gestión de refugiados podría degenerar en la policitación de la acogida de refugiados y en la institucionalización de la xenofobia en ciertos ayuntamientos.

¹³⁰ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 38 En España, un ejemplo de cómo las empresas pueden participar de manera activa (no solo aportando capital) en la acogida de refugiados lo encontramos en el proyecto de colaboración entre IKEA, ACCEM y CEAR por el cual IKEA se comprometió a acondicionar y amueblar hogares de acogida para refugiados. IKEA, *La Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Accem e IKEA impulsan un proyecto de ayuda a los refugiados en España*, Madrid, 20 de abril de 2016, nota de prensa disponible online en: http://www.ikeainfo.es/prensa/nota.php?id_notas=481

¹³¹ Vid.: arts. 39, 40 y 41 de la vigente Ley de Asilo; arts. 16 y ss. (Cap. II) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; arts. 52 y ss. (cap. II) del 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

debería permitir la posibilidad poder patrocinar nominativamente a una persona determinada siempre que se pudiera probar la existencia previa de dicha relación. Al abrir esta posibilidad, se daría solución al drama que al que se enfrentan muchas personas cuyos allegados tienen que huir de sus países y que, impotentemente, no pueden hacer más que observar cómo acuden a campos de refugiados en duras condiciones o ponen sus vidas en las manos de mafias para conseguir llegar a Europa.

b) Emparejamiento colectivo ciego

Cuando no existieran vínculos individuales, se deberá patrocinar al refugiado de forma colectiva en grupos de hasta cinco personas que responderán de los gastos del patrocinio de forma solidaria. Este modelo de patrocinio colectivo ya se aplica en Canadá (grupos de cinco) facilitando la acogida e integración en la comunidad de acogida, evitando excesos de paternalismo individuales y reduciendo el riesgo de abandono de las obligaciones que tienen que asumir los patrocinadores de cara al refugiado acogido. En Canadá se implementó por primera vez un sistema de emparejamiento ciego entre ciudadanos canadienses y refugiados durante la crisis vietnamita de los años 70 a 80¹³². Desde entonces, se ha seguido usando con éxito este programa de emparejamiento¹³³.

Como punto de partida se puede acudir al sistema canadiense *Blended Visa Office-Referrred Program*, a través del cual se constituye un acuerdo a tres partes entre el gobierno de Canadá, los patrocinadores y el ACNUR por el cual el gobierno empareja a refugiados propuestos por el ACNUR¹³⁴ con los patrocinadores. En España, este programa de emparejamiento podría cimentarse sobre la base del novedoso proyecto “Befriending”, que fue lanzado en 2016 por la ONG Rescate con el apoyo de la Delegación del ACNUR en España, por el que grupos de 2 a 4 voluntarios actúan como mentores de un refugiado para acompañarle en su proceso de integración en la sociedad española¹³⁵.

Para el emparejamiento de refugiados vulnerables o con necesidades especiales, la colaboración entre la sociedad civil, el gobierno, el ACNUR y las ONG especializadas es imprescindible. Una vez que dicho refugiado se encuentra en territorio español, lo más conveniente es que sea puesto en manos de los profesionales de las ONG especializadas y de los servicios sociales públicos pertinentes. No obstante, los patrocinadores no se habrán de desvincular del refugiado, ya que gracias a su apoyo estas personas, que habitualmente tienen un proceso de integración complejo, podrían superar con mayor facilidad las barreras sociales iniciales de entrada en la comunidad de acogida.

por Ley Orgánica 2/2009; Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

¹³² KUMIN, J., *op. cit.*, 2015, p. 3

¹³³ Así, por ejemplo, 5.000 refugiados kosovares fueron emparejados con ciudadanos canadienses entre 1999 y 2000. DERWING, T.M. y MULDER, M., “The Kosovar Sponsoring Experience in Northern Alberta”, *Journal of International Migration and Integration*, 4, nº 2, 2003, p. 217

¹³⁴ *Vid.* cómo identifica el ACNUR las necesidades de reasentamiento en: ACNUR, *Manual... op. cit.*, 2011, pp. 190 y ss

¹³⁵ ONG Rescate, *Befriending España*, 2016, folleto disponible online en: <http://www.ongrescate.org/wp-content/uploads/2016/12/Folleto-Befriending.pdf>

F) Procedimiento administrativo

Una de las mayores deficiencias del procedimiento de embajada bajo la Antigua Ley de Asilo radicaba en la vaguedad con la que estaban reguladas sus etapas¹³⁶. El escaso desarrollo de los preceptos sumado a las dificultades prácticas de llevar a cabo la formalización de solicitudes de asilo en misiones diplomáticas provocó un gran número de disfunciones en el procedimiento¹³⁷, lo que desembocó en que “en la práctica no siempre [resultase] una vía efectiva ni fácil”¹³⁸.

Teniendo en consideración las dificultades procedimentales que marcaron la vigencia del antiguo procedimiento de embajada, es esencial que el procedimiento administrativo del modelo de *private sponsorship* que se propone se encuentre adecuadamente regulado. En este sentido, partiendo del esquema actual del procedimiento de protección internacional bajo la vigente Ley de Asilo, se ha reformulado el procedimiento de embajada bajo la antigua Ley de Asilo para incorporar el modelo de *private sponsorship*. El procedimiento propuesto constaría de las siguientes diez etapas:

(1º) La persona es patrocinada, ya sea nominativamente o por emparejamiento ciego. (2º) El patrocinio es comunicado al interesado y a la misión diplomática. (3º) Se formaliza una solicitud de asilo en la embajada o consulado y se toman los datos biométricos del solicitante. (4º) El Ministerio del Interior cruza sus datos biométricos con las bases de datos pertinentes (EURODAC, SAID, SIS y VIS) para descartar vínculos criminales,

¹³⁶ Sumada a la parquedad del articulado, nos encontramos con que el procedimiento de embajada no ha recibido suficiente atención del mundo académico español. Tanto es así, que únicamente se ha podido identificar un análisis estructurado, de origen danés, del procedimiento de embajada español: NOLL, G., FAGERLUND, J., y LIEBAUT, F., *op. cit.*, 2002, pp. 138 y ss.

¹³⁷ Desde que se formalizaba la solicitud de asilo hasta que el expediente llegaba a la OAR la solicitud de asilo podía sufrir defectos de forma que motivasen el rechazo de la OAR a instruirlo (CEAR, et al., *op. cit.*, 2003, p. 28). Este complejo proceso podían durar varios meses (CEAR, et al. *op. cit.*, 2010, pp. 55 a 60; CEAR, et al., *op. cit.*, 2003, p. 28) o, en ocasiones, más de un año (AMNISTÍA INTERNACIONAL, *op. cit.*, 2001, p. 29), siendo un problema habitual que la persona no pudiera sufragar su estancia en el tercer país a la espera de que la embajada o consulado español remitiera su solicitud de asilo a la OAR y a que la Administración española resolviera su expediente (CEAR: RODRÍGUEZ UGARTE, J.J. (dir.), VALIENTE, M., AMORÓS, M., ARROYO, M. (coords.), et al., *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2006*, 1ª edición, Catarata, Madrid, 2006, p. 54). En el informe de 2010 de CEAR se puede apreciar las diferencias de tiempos de tramitación entre dos expedientes de la misma nacionalidad y familia que se presentaron ante la misma embajada. El primer caso fue tramitado con gran celeridad, se aprobó y se trasladó a España a los cuatro menores que habían solicitado asilo. Un año más tarde, cuando la madre de los menores consigue huir y pedir asilo en la misma embajada tuvo que esperar casi un año para que se tramitase su solicitud (CEAR, et al., *op. cit.*, 2010, pp. 58 a 59). Asimismo, en el Informe de 2007 del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales se recoge el caso de “un ciudadano venezolano, residente en Uruguay, que había manifestado su deseo de solicitar asilo en España en el año 2005, sin que se hubiera dado trámite a su petición” (DEFENSOR DEL PUEBLO, “IV. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas” en *Informe Anual de 2007 del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales*, Madrid, 2007, p. 563). A raíz de este suceso, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores que elaborara un protocolo de actuación, que nunca se llegó a materializar, para que las misiones diplomáticas españolas tramitaran de forma inmediata las peticiones de asilo que recibieran (Recomendación núm. 06018712. DEFENSOR DEL PUEBLO. *op. cit.*, 2007, p. 563).

¹³⁸ CEAR et al., *op. cit.*, 2010, p.55

órdenes de busca y captura, solicitudes de asilo ya presentadas en varios Estados comunitarios (*asylum shopping*) o posesión de un documento de viaje que permita entrar en el espacio Schengen por el cauce habitual. (5º) Si no se admite, se abre la vía contenciosa, pero, si se admite, se comunicará la solicitud al Ministerio de Exteriores, cuyo visto bueno será necesario para la ulterior expedición del salvoconducto. (6º) Una vez admitido, la OAR valorará si lo tramita por el procedimiento ordinario o por el urgente en caso de que el solicitante se encuentre en peligro. (7º) La OAR emite una propuesta de resolución a la CIAR. (8º) La CIAR traslada su propuesta al Ministro del Interior, quien resolverá, personalmente o por delegación, el expediente de protección internacional. (9º) Si la resolución es favorable y el Ministerio de Exteriores da el visto bueno, se autorizará a la misión diplomática para que expida un salvoconducto que permita el traslado del interesado a España. (10º) Una vez en España, el refugiado es acogido y documentado como beneficiario de protección internacional, ya sea con el estatuto de asilo o de protección subsidiaria, según corresponda.

G) Costes del patrocinio y cargas para el Estado

Una de las cuestiones más complejas es determinar qué gastos tienen que asumir los patrocinadores. Estos gastos varían sustancialmente de un país a otro. Así, por ejemplo, en Australia los patrocinadores tienen que pagar unos gastos iniciales de 20.600€ a 27.400€¹³⁹, en Canadá los costes anuales son de 9.000€¹⁴⁰ y en Polonia y Eslovaquia de 1.200€ (100€ mensuales)¹⁴¹. En términos generales, estas cantidades suelen incluir: las tasas de expedición del visado¹⁴²; los costes de viaje¹⁴³; los gastos de escolarización¹⁴⁴; los gastos médicos¹⁴⁵; y los gastos de alojamiento y menaje del hogar¹⁴⁶.

Para que el sistema de patrocinio privado se configure como un mecanismo en manos de la sociedad civil es necesario aspirar al mayor nivel de independencia económica posible. No obstante, de acuerdo con el procedimiento propuesto, los refugiados llegarían apropiadamente documentados como beneficiarios de protección internacional y, por tanto, tendrían pleno acceso a las garantías de protección del sistema de seguridad social español, incluidas la sanidad y la educación universal. Por este motivo, la única manera

¹³⁹ En dólares australianos: 30.000\$ a 40.000\$. REFUGEE COUNCIL OF AUSTRALIA, *Community Proposal Pilot and Community Support Program*, 6 de octubre de 2016, disponible online en: <http://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/seekingsafety/resettlement/community-support-program/>

¹⁴⁰ En dólares canadienses: 13.500\$. CANADA, *Settlement Plan and Financial Assessment – Group of Five*, Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IMM 5373^a (03-2017) E, 2017, folleto disponible online en: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/kits/forms/IMM5373AE.pdf>

¹⁴¹ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁴² Sí: Alemania, Irlanda e Italia. No: Polonia y Eslovaquia. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁴³ Sí: Alemania, Irlanda, Italia, Polonia y Eslovaquia. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁴⁴ Sí: Canadá. CANADA, *Settlement Plan...* *op. cit.*, 2017

¹⁴⁵ Sí: Irlanda, Italia y Polonia. No: Alemania y Eslovaquia. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁴⁶ Sí: Alemania, Irlanda, Italia, Polonia, Eslovaquia, Reino Unido y Canadá. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40; CANADA, *Settlement Plan...* *op. cit.*, 2017; UK HOME OFFICE, *Full Community Sponsorship Guidance for prospective sponsors*, 2016, disponible online en: <https://www.gov.uk/government/publications/apply-for-full-community-sponsorship>

de hacer efectiva esta independencia económica es a través del pago de una tasa que cubriera estos gastos públicos. Este ha sido el modelo se ha adoptado en Alemania, en donde se ha enmendado la sección 68.1 del Decreto de Residencia con el siguiente contenido literal: “cualquier persona que ha otorgado (...) una declaración de compromiso de soportar los costes de vida de un extranjero será requerido a reembolsar todos los fondos públicos que sean dedicados para cubrir los costes de vida del extranjero, comprendidos los gastos de alojamiento, atención médica en caso de enfermedad y cualquier atención sanitaria e incluidos cualquier gasto basado en un derecho legal del extranjero”¹⁴⁷. Dicho lo cual, nada impide que, siguiendo el ejemplo de algunos Lander alemanes¹⁴⁸, las Comunidades Autónomas o las entidades locales pudieran subvencionar ciertos gastos públicos o incluso eximir a los patrocinadores de su pago. Asimismo, como ya se ha abordado en la anterior pregunta, el sistema debería ser suficientemente flexible para permitir que las empresas que quisieran, pudieran asumir -económicamente o en especie- los gastos generales de logística.

Además, se estima necesario que, siguiendo el modelo australiano¹⁴⁹, los costes de tramitación del expediente desde la embajada o consulado se imputen a los patrocinadores antes de incoar el estudio de la solicitud de protección internacional¹⁵⁰. Al adelantar el análisis de la solicitud de asilo antes de la llegada a España se evitaría que, como ocurre en Alemania¹⁵¹, los patrocinadores tengan que asumir no solo los gastos de la tramitación del expediente, sino también los gastos de la deportación en caso de que la solicitud de asilo fuera desestimada.

H) Cuestiones por resolver

En el informe de Judit KUMIN sobre la viabilidad del *private sponsoship* en Europa se concluía animando al mundo académico a coger el testigo para seguir estudiando esta vía de acceso a la protección internacional¹⁵². Siguiendo esta encomienda, el presente trabajo ha proporcionado una primera aproximación a un modelo desconocido en España, pero con un enorme potencial.

¹⁴⁷ Texto original: “§68 *Haftung für Lebensunterhalt*. 1. *Wer sich der Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung gegenüber verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat für einen Zeitraum von fünf Jahren sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum sowie der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen (...)*” Residence Act in the version promulgated on 25 February 2008 (Federal Law Gazette I p. 162), last amended by Act of 11 March 2016 (Federal Law Gazette I p. 394)

¹⁴⁸ “In 2014 the federation and the federal Länder agreed that expenses for medical care in case of illness shall generally be borne by the Länder” EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁴⁹ REFUGEE COUNCIL OF AUSTRALIA, *op. cit.*, 2016

¹⁵⁰ Nótese que en Canadá “el presupuesto de los Sponsors no incluye los costes de procesamiento y determinación de la elegibilidad de los casos, siendo el gobierno canadiense quien financia estos”. GONZÁLEZ LÓPEZ, J., *op. cit.*, 2009, p. 277

¹⁵¹ EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2016, p. 40

¹⁵² KUMIN, J., *op. cit.*, 2015, pp. 22 a 23

Sin embargo, reconociendo las limitaciones del presente autor para configurar desde sus cimientos un modelo que cubre ámbitos no sólo jurídicos sino también -y sobre todo- sociales, políticos y económicos, muchas son las cuestiones que han quedado sin resolver. ¿Cuánto tiempo tendría que cubrir la financiación? ¿Se podría patrocinar a más de un refugiado al mismo tiempo? ¿Qué obligaciones y derechos tendrían los patrocinadores con los patrocinados? ¿Qué pasaría si uno de los patrocinadores quisiera dejar de aportar la financiación debida? ¿Qué criterios concretos se han de utilizar para emparejar a los refugiados con los patrocinadores?

Para concluir, hacemos propia la invitación de Judit KUMIN y animamos a las autoridades nacionales, ONG y universidades a seguir estudiando este modelo y analizar desde las diferentes ramas de las ciencias sociales sus implicaciones para poder desarrollar un programa de *private sponsorship* económicamente viable, jurídicamente consistente y que se adapte a las características propias de la sociedad española.