

REFUGIADOS Y APÁTRIDAS

EL ASILO POLÍTICO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL: EVOLUCIÓN EN CIFRAS E IMPEDIMENTOS PARA ACCEDER AL PROCEDIMIENTO

JAUME DURÀ

Las políticas de control de fronteras se han ido consolidando y han convertido a Europa y al Estado español en una especie de fortaleza en la que cada vez es más difícil penetrar y, por tanto, acceder al procedimiento de asilo. El gobierno español prioriza la que denominan «lucha contra la migración irregular» al cumplimiento de los compromisos que, como estado, ha firmado en materia de derechos humanos, una práctica que vulnera el derecho al asilo y a la protección internacional recogido, entre otros documentos, en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de las personas refugiadas.

Palabras clave: persona refugiada, apátrida, reasentamiento, Convención de Ginebra, Oficina de Asilo y Refugio.

Como consecuencia de las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial y del gran número de personas desplazadas y refugiadas en Europa, en 1951 la Organización de las Naciones Unidas firma la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, documento que define, entre otras condiciones, quién puede ser una persona refugiada. El posterior Protocolo del año 1967 eliminaría las limitaciones geográficas y temporales que contenía la Convención y dejó la definición de persona refugiada como: «aquella que tiene temores fundamentados de ser perseguida por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de los mencionados temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y encontrándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviese su residencia habitual, no pueda o, a causa de los mencionados temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y encontrándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviese su residencia habitual, no pue-

da o, a causa de los mencionados temores, no quiera volver a él». Así pues la definición acaba configurando dos conceptos como son el de persona refugiada y el de apátrida (persona que no tiene nacionalidad).

El artículo 13.4 de la Constitución española de 1978 dispone que será la ley la que establecerá los términos con los que los ciudadanos de otros países y los apátridas pueden gozar del derecho de asilo en España. El mismo año España firmó la convención de Ginebra, pero no será hasta el año 1984 cuando se promulgue la primera ley de asilo (Ley 5/1984), ampliamente modificada en 1994 y que estuvo en vigor hasta el 20 de noviembre de 2009, cuando entró en vigor la actual ley de asilo (Ley 12/2009). Esta ley reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria transpone varias directivas europeas y reglamentos que afectan y limitan la materia de asilo y protección internacional. La Ley de asilo, en el artículo 16, sobre el derecho a solicitar protección internacional, dispone: «serán las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en el territorio español las que podrán solicitar protección internacional a España». Así, se ha ido restringiendo el concepto de quién puede ser persona refugiada que

**«LA ACTUAL LEY
REGULADORA DEL DERECHO
DE ASILO TRANSPONE
DIVERSAS DIRECTIVAS
EUROPEAS Y REGLAMENTOS
QUE AFECTAN Y
LIMITAN LA MATERIA DE
ASILO Y PROTECCIÓN
INTERNACIONAL»**

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
España	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	3.410	2.580	29.220
Francia	30.750	29.390	35.400	42.120	48.070	52.150	54.940	292.820
Italia	10.350	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	15.710	132.200
Alemania	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	64.540	241.540
Grecia	12.270	25.110	19.880	15.930	10.270	9.310	9.580	102.350
Bélgica	11.590	11.120	12.250	17.190	21.760	26.000	18.520	118.430
Reino Unido	28.320	28.300	31.320	30.670	22.640	25.900	27.410	194.560

Tabla 1. Número de personas refugiadas por año en varios países de la Unión Europea. Datos extraídos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012a y 2012b.

disponía la Convención de Ginebra, no solo según la nacionalidad («personas nacionales no comunitarias»), restricción que cuestiona, entre otras organizaciones, el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por comportar una contradicción con el principio de la no discriminación por razón de la nacionalidad, sino también en función del lugar donde estén «presentes en el territorio español». A pesar de que el artículo 38 de esta ley lleva por título «Solicitudes de protección internacional en embajadas y consulado», dispone que serán los embajadores de España los que podrán promover el traslado de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud, pero en la práctica eso no ocurre, así que solo se reciben solicitudes de asilo en la frontera o en territorio español, mientras que en las embajadas se tramitan las extensiones de asilo a familiares directos de personas que ya han sido reconocidas con la protección internacional en el Estado español.

■ CIFRAS Y TENDENCIAS EN LAS SOLICITUDES

Reducida por vía legal la posibilidad de quién puede pedir asilo y el lugar donde hacerlo, en frontera o en territorio, nos encontramos con un sistema español y europeo de fronteras que claramente impide la entrada de personas de fuera de la Unión Europea, y que no discrimina entre quién puede ser o no solicitante de asilo a la hora de acceder al país. Las políticas de control de fronteras se han ido consolidando y han convertido al Estado español en una fortaleza en la que cada vez es más difícil acceder al territorio o a la frontera y por tanto impide el acceso al procedimiento de asilo, paso previo a conseguir la protección internacional.

Las cifras de solicitudes difieren mínimamente en función de si las proporciona ACNUR, EUROSTAT (Oficina Estadística de la Unión Europea), o la propia Oficina de Asilo y Refugio de España (OAR). Estas variaciones, entre otras, se explican según se contabilicen o no las extensiones del derecho de asilo, pero en todos



Frontera Sur

Ceuta y Melilla no pertenecen al espacio Schengen, por lo que las personas que consiguen solicitar asilo no son autorizadas a viajar a la Península, y por tanto, tienen que esperar hasta que la solicitud se resuelve, en la mayoría de los casos de manera desfavorable.

«LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS SE HAN IDO CONSOLIDANDO Y HAN CONVERTIDO EL ESTADO ESPAÑOL EN UNA FORTALEZA A LA QUE CADA VEZ ES MÁS DIFÍCIL ACCEDER»

AÑO	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Personas	2.580	3.422	2.744	3.007	4.517	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
Variación año anterior (%)	-24,6	24,4	-8,7	-33,4	-41,0	44,6	0,7	-5,3	-6,1	-6,1	-33,5	19,73	

Tabla 2. Solicitantes de protección internacional en el Estado español entre 2000 y 2012. Datos de la Oficina de Asilo y Refugio extraídos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2006-2013.

el 2012 han llegado a la cifra más baja en los últimos 25 años, sino también en las cifras de concesión del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, que suman un 20,19% de los casos, lo que evidencia una falta de compromiso de España con las personas refugiadas y el derecho de asilo.

■ IMPEDIMENTOS AL ACCESO AL PROCEDIMIENTO

El éxito de las políticas de externalización de fronteras de la Unión Europea en la frontera sur ha provocado fenómenos como el traslado de las vías clásicas de entrada en Europa y en el espacio Schengen. Se calculaba el año anterior que nueve de cada diez personas que entraban irregularmente en Europa lo hacían por Grecia. La muerte de miles de personas que intentan llegar a las costas de Italia desde países como Libia o Egipto, de otros que han muerto en las costas de las Canarias, Ceuta y Melilla, o en recorridos hasta llegar a estos puntos, muchas de ellas en los desiertos africanos, y las que caen a manos de mafias a las que se han visto forzadas a acudir, son algunas de las consecuencias de estas políticas que al mismo tiempo no pueden parar los flujos migratorios. Este control de fronteras y su externalización en cooperación con los países de origen y tránsito migratorio han hecho que las cifras de embarcaciones que llegaron a las costas del Estado español cayeran en más del 90% en los últimos seis años. Las cifras de personas interceptadas intentando llegar a territorio español son similares en los años 2012 y 2013 (4.381 y 4.370 respectivamente), mientras que a Ceuta y a Melilla, a pesar de que en el 2012 se experimentó un descenso de llegadas de un 15%, en el 2013 se ha vivido un aumento del 64%. Estos factores han ido provocando el decrecimiento en el número de personas que consiguen realizar una solicitud de asilo en las fronteras de España (tabla 2).

En el caso de Ceuta y Melilla, ambas ciudades no pertenecen al espacio Schengen, por lo que las personas que consiguen solicitar asilo no son autorizadas a viajar a la península, y por tanto, tienen que esperar hasta que la solicitud se resuelve, en la mayoría de los casos de manera desfavorable. Este hecho ha impulsado a muchos solicitantes de asilo a retirar sus peticiones en Ceuta y Melilla, por la imposibilidad de ser trasladadas a la península, lo que ha provocado de nuevo una traba en el acceso a la protección internacional. Actualmente, y a raíz de la presión de las organizaciones internacionales

los casos la tendencia de las cifras es la misma: en los últimos años, y según las cifras de ACNUR, ha ido aumentando el número de personas refugiadas en otros países de la Unión Europea como Alemania, Francia o Reino Unido, y se mantienen altas las cifras en países como Bélgica, Italia o Grecia, mientras que en España disminuyen (tabla 1).

En definitiva, las estadísticas españolas están muy por debajo de los estándares europeos en todos sus parámetros, no solo en el número de solicitudes, que en

y de la Oficina del Defensor del Pueblo, el Estado español ha trasladado parte de unas 200 personas de nacionalidad siria que consiguieron llegar a Ceuta o Melilla huyendo de la guerra en su país, pero impide la entrada de muchas más que esperan entrar desde Marruecos o Argelia.

A la espera de la publicación de los datos definitivos del OAR, se prevé que en el 2013 haya habido un aumento de solicitantes de asilo en España, sin embargo, como en años anteriores, la explicación no pasa porque hayan llegado a las costas o al territorio español más personas refugiadas, ni porque se hayan establecido mecanismos de detección y traslado de estas personas, sino que el aumento viene dado, por una parte, por personas de nacionalidad siria llegadas muchas de ellas con visado emitido por las autoridades españolas en el Líbano y por otras de la misma nacionalidad que ya vivían en el Estado español; y por otra parte, por solicitudes de asilo de personas nacionales de Malí, la inmensa mayoría, que vivían en España desde hacía años. En ambos casos se trata de solicitudes de asilo de civiles que huyen del conflicto armado o que no pueden volver a su país, sobre todo en el caso de Siria, donde la guerra está provocando millones de personas refugiadas y desplazadas internas.

■ VOLUNTAD POLÍTICA Y PROPUESTAS DE MEJORA

Atendiendo a las cifras de la tabla 2, algunos años se ve un aumento en el número de solicitudes de asilo, pero de nuevo no es fruto de mejoras políticas en la protección y el acceso al procedimiento, sino consecuencia de sucesos como el del año 2007, cuando, vigente la anterior ley de asilo, casi un millar de nacionales de Iraq refugiados en Egipto solicitaron asilo a las misiones diplomáticas de España en el Cairo y Alejandría, solicitudes que fueron denegadas y, por tanto, estas personas no fueron trasladadas a España. En los años 2010 y 2011, como consecuencia de un acuerdo extraordinario firmado entre los gobiernos de Cuba y España, con la intermediación de la Iglesia católica, fueron trasladadas a territorio español 379 y 390 ciudadanas y ciudadanos de Cuba correspondientes a 70 presos y familiares. A estas personas se les concedió el estatuto de refugiadas o la protección subsidiaria, pero el mencionado acuerdo derivado de un compromiso político no tenía nada que ver con los circuitos ordinarios de llegada de personas refugiadas, sino con un pacto entre estados, lo que demuestra que la acogida de personas refugiadas es perfectamente posible si hubiese mayor voluntad política.

Otra posibilidad de acogida de personas refugiadas es la figura del reasentamiento, recogida en la disposición adicional primera de la Ley de asilo, y que representa el traslado al Estado español de personas refugiadas en otros países, en virtud de programas elaborados entre



Adolfo Lujan

Las cifras de personas encerradas en los CIE que solicitaron asilo en España en los últimos años 2010, 2011 y 2012 fueron de 213, 261 y 160, respectivamente. Estas solicitudes son tramitadas por el procedimiento en frontera, que es más corto en plazos que el procedimiento en territorio.

«EL TRATO QUE RECIBEN LAS PERSONAS QUE LLEGAN A LOS PUERTOS DE ESPAÑA COMO POLIZONES Y EL QUE SE DA EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS(CIE) ES MOTIVO DE DENUNCIA PARA ORGANIZACIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS»

el gobierno, el ACNUR y otras organizaciones internacionales relevantes. La ley dispone que anualmente el Consejo de Ministros acordará el número de personas objeto de reasentamiento. Al respecto, y antes de la actual Ley de asilo, España ya había reasentado a personas refugiadas, pero desde la aprobación de la actual Ley de asilo, el Estado español tan solo ha reasentado a 17 personas en el 2010, el 2011 aprobó reasentar a 80 personas que fueron trasladadas a territorio español en el 2012, y tenía previsto reasentar entre 2013 y 2014 solo a 30 refugiados más. Estas cifras son ridículas comparadas con las de otros países. En el 2012, 88.600 personas refugiadas fueron admitidas en 22 países de reasentamiento. Los países de mayor recepción son los Estados Unidos de América, con 66.300; Canadá, con 9.600; Australia, con 5.900; seguidos de Suecia, con 1.900, y Noruega, con 1.200. Todo eso demuestra, una vez más en el caso español, la escasa voluntad de acoger personas refugiadas también por esta vía.

Las condiciones y el trato que reciben las personas que llegan a los puertos de España como polizones (per-

sonas que viajan escondidas dentro de buques y barcos de carga) o aquellas que, internadas en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE), esperan a ser devueltas a su país o a terceros países, también son motivo de denuncia para plataformas y organizaciones de defensa de los derechos humanos. En el caso de las personas que llegan como polizones, finalmente en el 2012 pudimos conocer las cifras gracias a varias preguntas parlamentarias formuladas por el grupo Izquierda Plural. Desde el 2008 hasta el 2012, llegaron un total de 978 personas, de las que 105 pudieron desembarcar, más de la mitad de ellas menores de edad; y de todas ellas sólo cinco pudieron solicitar asilo, aunque finalmente se lo denegó la Oficina de Asilo y Refugio. En este punto también es importante señalar que se vulnera sistemáticamente el derecho de estas personas al acceso a asistencia letrada, lo que dificulta aún más el acceso al asilo. Las cifras de personas encerradas en los CIE que solicitaron asilo en España en los últimos años 2010, 2011 y 2012, fueron de 213, 261 y 160, respectivamente. Estas solicitudes son tramitadas por el procedimiento en frontera, que es más corto en plazos que el procedimiento en territorio, y, aunque la Oficina de Asilo y Refugio no proporciona datos desglosados, las ONG especializadas en asilo saben que la inmensa mayoría de ellas son no-admitidas o denegadas, mientras tanto estas personas continúan internadas, a la espera de ser deportadas.

La conjunción de estos factores ayuda a explicar el bajo número de solicitudes realizadas en España en los últimos años, a la vez que estas prácticas demuestran que las autoridades españolas priorizan la que denominan «lucha contra la migración irregular», frente al cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos, lo que vulnera el derecho a la protección internacional recogido en la normativa referida a esta materia.

Diferentes organismos y organizaciones en defensa del derecho de asilo han ido haciendo propuestas para reforzar la protección de las personas refugiadas y el acceso al procedimiento, por ejemplo la reforma de la Ley de asilo por lo que respecta a las solicitudes en embajadas y consulado, la exclusión del derecho a solicitar asilo de los nacionales de la Unión Europea o una mejor regulación del procedimiento y el estatuto de apatridia. También se plantea la mejora en número y calidad de los programas de reasentamiento de personas refugiadas y que se garantice el acceso a la Península o se traslade a las personas que han formalizado la solicitud de asilo en Ceuta y Melilla. Otras propuestas pasan por la creación de comités consultivos con las ONG para el estudio de los casos, el reconocimiento de la trata de seres humanos y la persecución realizada por *maras*

para la concesión del asilo, una especialización en la instrucción y mayor reconocimiento de la protección internacional a personas perseguidas por motivos de orientación sexual y violencia de género, y el respecto al derecho de no devolución de personas que puedan sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes en sus países. Y, en definitiva, la mejora en la información y en el acceso en general al procedimiento de asilo, un derecho fundamental. Una vez más, falta ver si estas peticiones serán escuchadas por los responsables políticos. ☺

REFERENCIAS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2012a. *Niveles y tendencias de asilo en los países industrializados*. ACNUR. Ginebra.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2012b. *Desplazamiento el nuevo reto del siglo XXI*. ACNUR. Ginebra.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2006. *La situación de los refugiados en España. Informe 2006*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2007. *La situación de los refugiados en España. Informe 2007*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2008. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2009. *La situación de los refugiados en España. Informe 2009*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2010. *La situación de los refugiados en España. Informe 2010*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2011. *La situación de los refugiados en España. Informe 2011*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2012. *La situación de los refugiados en España. Informe 2012*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2013. *La situación de los refugiados en España. Informe 2013*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- ESTADO ESPAÑOL. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de marzo de 1984, 74: 8389-8392.
- ESTADO ESPAÑOL. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2009, 263: 90860-90884.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1951. *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. Ginebra, 28 de julio.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1967. *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*. Nueva York, 31 de enero.

ABSTRACT

Refugees and Stateless Persons. Political Asylum and International Protection in Spain: Trends in Numbers and Hurdles to Accessing Procedures.

Border control policies have been strengthened, making Spain, and indeed Europe as whole, a kind of fortress that is becoming increasingly hard to enter and, consequently, to request asylum. The Spanish government prioritizes what they call the «fight against illegal immigration» over compliance with the State's obligations on Human Rights, thus violating the right to asylum and International Protection established under the Geneva Convention on the status of refugees, and elsewhere.

Keywords: refugee, stateless person, resettlement, Geneva Convention, Asylum and Refugee Office.

Jaume Durà. Abogado especializado en Protección Internacional y coordinador territorial de CEAR-PV (Comisión Española de Ayuda al Refugiado – País Valenciano).