

REFUGIATS I APÀTRIDES

L'ASIL POLÍTIC I LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL A L'ESTAT ESPANYOL: EVOLUCIÓ EN XIFRES I IMPEDIMENTS PER A ACCEDIR AL PROCEDIMENT

JAUME DURÀ

Les mesures polítiques de control de fronteres s'han anat consolidant i han convertit Europa i l'Estat espanyol en una mena de fortalesa en la qual cada vegada és més difícil penetrar i, per tant, accedir al procediment d'asil. El govern espanyol prioritza la que denominen «lluita contra la migració irregular» enfront del compliment dels compromisos que, com a estat, ha signat en matèria de drets humans, una pràctica que vulnera el dret a l'asil i a la protecció internacional recollit, entre altres documents, en la Convenció de Ginebra sobre l'estatut de les persones refugiades.

Paraules clau: persona refugiada, apàtrida, reassentament, Convenció de Ginebra, Oficina d'Asil i Refugi.

Com a conseqüència de les atrocitats comeses en la Segona Guerra Mundial i del gran nombre de persones desplaçades i refugiades a Europa, el 1951 l'Organització de les Nacions Unides signa la Convenció de Ginebra sobre l'estatut dels refugiats, document que defineix, entre altres condicions, qui pot ser una persona refugiada. El posterior Protocol de l'any 1967 eliminaria les limitacions geogràfiques i temporals que contenia la Convenció i deixà la definició de persona refugiada com: «aquella que té temors fonamentats de ser perseguida per motiu de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social o opinions polítiques, es trobe fora del país de la seva nacionalitat i no pugui, a causa dels esmentats temors, no vulga acollir-se a la protecció de tal país, o que mancant-li la nacionalitat i trobant-se a conseqüència de tals esdeveniments fora del país on abans tingués la seva residència habitual, no pugui, a causa dels esmentats temors, no vulga acollir-se a la protecció de tal país, o que, mancant-li la nacionalitat i trobant-se a conseqüència de tals esdeveniments fora del país on abans tingués la seva residència habitual, no pugui, a causa dels esmentats temors, no vulga tornar-hi». D'aquesta manera la definició acaba configurant dos conceptes com són el de persona refugiada i el d'apàtrida (persona que no té nacionalitat).

L'article 13.4 de la Constitució espanyola de 1978 disposa que serà la llei la que establirà els termes en què els ciutadans d'altres països i els apàtrides poden gaudir del dret d'asil a Espanya. El mateix any Espanya signà la convenció de Ginebra, però no serà fins l'any 1984 quan es promulgue la primera llei d'asil (Llei 5/1984), amplament modificada el 1994 i que va estar en vigor fins el 20 de novembre de 2009, quan va entrar en vigor l'actual llei d'asil (Llei 12/2009).

Aquesta llei reguladora del dret d'asil i la protecció subsidiària transposa diverses directives europees i reglaments que afecten i limiten la matèria d'asil i protecció internacional. La llei d'asil, en l'article 16, sobre el dret a sol·licitar protecció internacional, disposa: «Seran les persones nacionals no comunitàries i les apàtrides presents al territori espanyol les que podran sol·licitar protecció internacional a Espanya». D'aquesta manera, s'ha anat

«L'ACTUAL LLEI REGULADORA DEL DRET D'ASIL TRANSPOSA DIVERSES DIRECTIVES EUROPEES I REGLAMENTS QUE AFECTEN I LIMITEN LA MATÈRIA D'ASIL I PROTECCIÓ INTERNACIONAL»

restringint el concepte de qui pot ser persona refugiada que disposava la Convenció de Ginebra, no sols segons la nacionalitat («persones nacionals no comunitàries»), restricció que qüestiona, entre altres organitzacions, el mateix Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR) perquè comporta una contradicció amb el principi de la no discriminació per raó de la nacionalitat, sinó també en funció

Any	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Espanya	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	3.410	2.580	29.220
França	30.750	29.390	35.400	42.120	48.070	52.150	54.940	292.820
Itàlia	10.350	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	15.710	132.200
Alemanya	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	64.540	241.540
Grècia	12.270	25.110	19.880	15.930	10.270	9.310	9.580	102.350
Bèlgica	11.590	11.120	12.250	17.190	21.760	26.000	18.520	118.430
Regne Unit	28.320	28.300	31.320	30.670	22.640	25.900	27.410	194.560

Taula 1. Nombre de persones refugiades per any en diversos països de la Unió Europea. Dades extretes de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats, 2012a i 2012b.

del lloc on estiguen « presents al territori espanyol ». Encara que l'article 38 d'aquesta llei porta per títol « Sol·licituds de protecció internacional en ambaixades i consolats », disposa que seran els ambaixadors d'Espanya els qui podran promoure el trasllat dels sol·licitants d'asil a Espanya per a fer possible la presentació de la sol·licitud, però en la pràctica això no ocorre, de manera que sols es reben sol·licituds d'asil en la frontera o en territori espanyol, mentre que a les ambaixades es tramiten les extensions d'asil a familiars directes de persones que ja han estat reconegudes amb la protecció internacional a l'Estat espanyol.

■ XIFRES I TENDÈNCIES EN LES SOL·LICITUDS

Reduïda per via legal la possibilitat de qui pot demanar asil i el lloc on fer-ho, en frontera o en territori, ens trobem amb un sistema espanyol i europeu de fronteres que clarament impedeix l'entrada de persones de fora de la Unió Europea, i que no discrimina entre qui pot ser o no sol·licitant d'asil a l'hora d'accedir al país. Les polítiques de control de fronteres s'han anat consolidant i han convertit l'Estat espanyol en una fortalesa. Cada vegada és més difícil accedir al territori espanyol o a la frontera i això impedeix l'accés al procediment d'asil, pas previ per a aconseguir la protecció internacional.

Les xifres de sol·licituds difereixen mínimament en funció de qui les proporciona: ACNUR, EUROSTAT (Oficina Estadística de la Unió Europea), o la mateixa Oficina d'Asil i Refugi d'Espanya (OAR). Aquestes variacions, entre d'altres raons, s'expliquen segons que es comptabilitzen o no les extensions del dret d'asil, però en tots els casos la tendència de les xifres és la mateixa: en els darrers anys, i segons les xifres de l'ACNUR, ha anat augmentant el nombre de persones refugiades a altres països de la Unió Europea com Alemanya, França o Regne Unit, i es mantenen altes les xifres de persones que van a països com Bèlgica, Itàlia o Grècia, mentre que a Espanya disminueixen (taula 1).



Ceuta i Melilla no pertanyen a l'espai Schengen, de manera que les persones que hi aconsegueixen sol·licitar asil, no són autoritzades a viatjar a la Península i, per tant, han d'esperar fins que la sol·licitud és resolta, en la majoria dels casos de manera desfavorable.

ANY	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Persones	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
Variació any 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	

Taula 2. Sol·licitants de protecció internacional a l'Estat espanyol entre 2000 i 2012. Dades de l'Oficina d'Asil i Refugi extretes de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat, 2006-2013.

En definitiva, les estadístiques espanyoles estan molt per sota dels estàndards europeus en tots els seus paràmetres, no sols en el nombre de sol·licituds, que en el 2012 han arribat a la xifra més baixa en els darrers 25 anys, sinó també en les xifres de concessió de l'estatut de refugiat i la protecció subsidiària, que sumen un 20,19% dels casos, el que evidencia una falta de compromís d'Espanya amb les persones refugiades i el dret d'asil.

■ IMPEDIMENTS A L'ACCÉS AL PROCEDIMENT

L'èxit de les polítiques d'externalització de fronteres de la Unió Europea en la frontera sud ha provocat fenòmens com el trasllat de les vies clàssiques d'entrada a Europa i a l'espai Schengen. Es calculava l'any anterior que nou de cada deu persones que entraven irregularment a Europa ho feien per Grècia. La mort de milers de persones que intenten arribar a les costes d'Itàlia des de països com Líbia o Egipte, d'altres que han mort a les costes de les Canàries, Ceuta i Melilla, o en recorreguts fins arribar-hi, moltes d'elles en els deserts africans, i les que cauen a mans de màfies a les quals s'han vist abocades a acudir, són algunes de les conseqüències d'aquestes polítiques que alhora no poden aturar els fluxos migratoris. Aquest control de fronteres i la seva externalització en cooperació amb els països d'origen i trànsit migratori han fet que les xifres d'embarcacions que arribaren a les costes de l'Estat espanyol caiguessen en més del 90% en els darrers sis anys. Les xifres de persones interceptades intentant arribar a territori espanyol són similars en els anys 2012 i 2013 (4.381 i 4.370 respectivament), mentre que a Ceuta i a Melilla, malgrat que el 2012 va experimentar un descens d'arribades d'un 15%, en el 2013 han viscut un augment del 64%. Aquests factors han anat provocant el decreixement en el nombre de persones que aconseguen realitzar una sol·licitud d'asil en les fronteres d'Espanya (taula 2).

En el cas de Ceuta i Melilla, cap de les dues ciutats no pertany a l'espai Schengen, de manera que les persones que hi aconseguen sol·licitar asil no són autoritzades a viatjar a la península, i per tant, han d'esperar fins que la sol·licitud és resolta, en la majoria dels casos de manera desfavorable. Aquest fet ha impulsat molts sol·licitants d'asil a retirar les seves peticions a Ceuta i Melilla, per la impossibilitat de ser traslladats

«LES POLÍTIQUES DE CONTROL DE FRONTERES S'HAN ANAT CONSOLIDANT I HAN CONVERTIT L'ESTAT ESPANYOL EN UNA FORTALESA A LA QUAL CADA VEGADA ÉS MÉS DIFÍCIL ACCEDIR»

a la península, fet que representa una nova trava a l'accés a la protecció internacional. Actualment, i arran de la pressió de les organitzacions internacionals i de l'Oficina del Defensor del Poble, l'Estat espanyol ha traslladat part d'unes 200 persones de nacionalitat síria que van aconseguir arribar a Ceuta o Melilla fugint de la guerra al seu país, però impedeix l'entrada de moltes més que esperen entrar des del Marroc o Algèria.

A l'espera de la publicació de les dades definitives de l'OAR, es preveu que l'any 2013 hi haja hagut un augment de sol·licitants d'asil a Espanya, però, com en anys anteriors, l'explicació no és que hagen arribat a les costes o al territori més persones refugiades, ni que s'hagen establert mecanismes de detecció i trasllat d'aquestes persones, sinó que l'augment l'han causat, d'una banda, persones de nacionalitat síria moltes de les quals arribades amb visat emès per les autoritats espanyoles al Líban, i altres de la mateixa nacionalitat, que ja vivien a l'Estat espanyol; i d'una altra banda, per sol·licituds d'asil de persones nacionals de Mali, la immensa majoria, que vivien a Espanya des de feia anys. En ambdós casos es tracta de sol·licituds d'asil de civils que fugen del conflicte armat o que no poden tornar al seu país, sobretot en el cas de Síria, on la guerra està provocant milions de persones refugiades i de desplaçades internes.

■ VOLUNTAT POLÍTICA I PROPOSTES DE MILLORA

Atenent a les xifres de la taula 2, alguns anys es veu un augment en el nombre de sol·licituds d'asil, però de nou no és producte de millores polítiques en la protecció i l'accés al procediment, sinó conseqüència de successos com el de l'any 2007, en què, vigent l'anterior llei d'asil, quasi un miler de nacionals d'Iraq refugiats a Egipte varen sol·licitar asil a les missions diplomàtiques d'Espanya al Caire i Alexandria. Aquestes sol·licituds varen ser denegades i, per tant, aquestes persones no van ser traslladades a Espanya. En els anys 2010 i 2011, com a conseqüència d'un acord extraordinari signat entre els governs de Cuba i Espanya, amb la intermediació de l'Església catòlica, varen ser traslladades a territori espanyol 379 i 390 ciutadanes i ciutadans de Cuba corresponents a 70 presos i familiars. A aquestes persones se'ls va concedir l'estatut de refugiades o la protecció subsidiària, però l'esmentat acord derivat d'un compromís polític no tenia res a veure amb els circuits ordinaris d'arribada de persones refugiades, sinó que són fruit d'un pacte entre estats, el que demostra que l'acolliment de persones refugiades seria perfectament possible si hi hagués major voluntat política.

Una altra possibilitat d'acolliment de persones refugiades és la figura del reassentament, recollida a la



Adolfo Lujan

Les xifres de persones tancades en els CIE que sol·licitaren asil a Espanya en els darrers anys 2010, 2011 i 2012 foren de 213, 261 i 160, respectivament. Aquestes sol·licituds són tramitades pel procediment en frontera, que és més curt en terminis que el procediment en territori.

«EL TRACTE QUE REBEN LES PERSONES QUE ARRIBEN ALS PORTS D'ESpanyA COM A POLISSONS I EL QUE ES DÓNA EN ELS CENTRES D'INTERNAMENT D'ESTRANGERS (CIE) ÉS MOTIU DE DENÚNCIA PER A ORGANITZACIONS DE DEFENSA DELS DRETS HUMANS»

disposició addicional primera de la llei d'asil, i que representa el trasllat a l'Estat espanyol de persones refugiades en altres països, en virtut de programes elaborats entre el govern, l'ACNUR i altres organitzacions internacionals rellevants. La llei disposa que anualment el Consell de Ministres acordarà el nombre de persones objecte de reassentament. Al respecte, i abans de l'actual llei d'asil, Espanya ja havia reassentat persones refugiades, però des de l'aprovació de l'actual llei d'asil, l'Estat espanyol sols ho ha fet amb 17 persones el 2010, el 2011 va aprovar reassentar 80 persones que varen ser traslladades a territori espanyol l'any 2012, i tenia previst reassentar entre 2013 i 2014 només 30 refugiats més. Aquestes xifres són ridícules comparades amb les d'altres països. L'any 2012, 88.600 persones refugiades varen ser admeses a 22 països de reassentament. Els països de major recepció són els Estats Units d'Amèrica, amb 66.300; Canadà, amb 9.600; Austràlia, amb 5.900; seguits de Suècia, amb 1.900, i Noruega, amb 1.200. Tot això demostra, una vegada més en el cas espanyol, l'escassa voluntat d'acollir persones refugiades també per aquesta via.

Les condicions i el tracte que reben les persones que arriben als ports d'Espanya com a polissons (persones que viatgen amagades dins de bucs i vaixells de càrrega) o aquelles que, internades en els Centres d'Internament per a Estrangers (CIE), esperen ser retornades als seus o a tercers països, també són motiu de denúncia per a plataformes i organitzacions de defensa dels drets humans. En el cas de les persones que arriben com a polissons, finalment el 2012 vam poder conèixer les xifres mercès a diverses preguntes parlamentàries fetes pel grup Esquerra Plural. Des de l'any 2008 fins al 2012, van arribar un total de 978 persones, de les quals 105 van poder desembarcar, més de la meitat de les quals menors d'edat, i de totes tan sols cinc van poder sol·licitar asil, tot i que finalment els el va denegar l'Oficina d'Asil i Refugi. En aquest punt també és important remarcar que es vulnera sistemàticament el dret d'aquestes persones a l'accés a assistència lletrada, el que dificulta encara més l'accés a l'asil. Les xifres de persones tancades en els CIE que sol·licitaren asil a Espanya en els darrers anys 2010, 2011 i 2012, foren de 213, 261 i 160, respectivament. Aquestes sol·licituds són tramitades pel procediment en frontera, que és més curt en terminis que el procediment en territori, i encara que l'Oficina d'Asil i Refugi no proporciona dades desglossades, les ONG especialitzades en asil saben que la immensa majoria d'elles són no-admeses o denegades, mentrestant aquestes persones continuen internades, a l'espera de ser deportades.

La conjunció d'aquests factors ajuda a explicar el baix nombre de sol·licituds realitzades a Espanya en els darrers anys, al mateix temps que aquestes pràctiques demostren que les autoritats espanyoles prioritzen la que denominen «lluita contra la migració irregular», enfront del compliment dels compromisos en matèria de drets humans, fet que vulnera el dret a la protecció internacional recollit en la normativa referida a aquesta matèria.

Diferents organismes i organitzacions en defensa del dret d'asil han anat fent propostes per reforçar la protecció de les persones refugiades i l'accés al procediment, per exemple la reforma de la llei d'asil pel que fa a les sol·licituds en ambaixades i consolats, l'exclusió del dret a sol·licitar asil dels nacionals de la Unió Europea o una millor regulació del procediment i l'estatut d'apatrídia. També es planteja la millora en nombre i qualitat dels programes de reassentament de persones refugiades i que es garanteixi l'accés a la península o es traslladen les persones que han formalitzat la sol·licitud d'asil a Ceuta i Melilla. Altres propostes passen per la creació de comitès consultius amb les ONG per a l'estudi dels casos, el reconeixement del tràfic d'éssers humans i la persecució realitzada per *maras* per a la concessió de l'asil, una especialització en la instrucció i major reconeixement de la protecció internacional de persones per-

seguides per motius d'orientació sexual i violència de gènere, i el respecte al dret de no devolució de persones que puguin patir penes o tractes inhumans o degradants als seus països. I, en definitiva, la millora en la informació i en l'accés en general al procediment d'asil, un dret fonamental. Una vegada més, falta veure si aquestes peticions seran escoltades pels responsables polítics. ☺

REFERÈNCIES

- ALT COMISSIÓ DE LES NACIONS UNIDES PER ALS REFUGIATS, 2012a. *Nivells i tendències d'asil als països industrialitzats*. ACNUR. Ginebra.
- ALT COMISSIÓ DE LES NACIONS UNIDES PER ALS REFUGIATS, 2012b. *Desplacament: el nou repte del segle XXI*. ACNUR. Ginebra.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2006. *La situación de los refugiados en España. Informe 2006*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2007. *La situación de los refugiados en España. Informe 2007*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2008. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2009. *La situación de los refugiados en España. Informe 2009*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2010. *La situación de los refugiados en España. Informe 2010*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2011. *La situación de los refugiados en España. Informe 2011*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2012. *La situación de los refugiados en España. Informe 2012*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- COMISSIÓ ESPANYOLA D'AJUDA AL REFUGIAT, 2013. *La situación de los refugiados en España. Informe 2013*. CEAR. Madrid. Disponible en: <www.cear.es>.
- ESTAT ESPANYOL. Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i la condició de refugiat. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de març de 1984, 74: 8389-8392.
- ESTAT ESPANYOL. Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i la protecció subsidiària. *Boletín Oficial del Estado*, 31 d'octubre de 2009, 263: 90860-90884.
- ORGANITZACIÓ DE LES NACIONS UNIDES, 1951. *Convenció sobre l'estatut dels refugiats*. Ginebra, 28 de juliol.
- ORGANITZACIÓ DE LES NACIONS UNIDES, 1967. *Protocol sobre l'estatut dels refugiats*. Nova York, 31 de gener.

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. Advocat especialitzat en Protecció Internacional i coordinador territorial de CEAR-PV. (Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat – País Valencià).