

ESPAÑA RESTRINGE EL DERECHO DE ASILO

Refugiados: nuevos problemas, viejas reticencias

El número de refugiados en el mundo no cesa de aumentar. Ya alcanza la insólita cifra de 47 millones... Porque, a las causas "tradicionales" (persecuciones por razones políticas, por pertenencia a minorías amenazadas, o por guerras y conflictos civiles), se han sumado otras nuevas vinculadas a la opción sexual, a la condición de género o a los desastres medioambientales ("refugiados climáticos"). Frente a este incesante aumento, la tendencia en muchos países es a la restricción de la concesión del estatuto de refugiado. En el caso concreto de España, que ha modificado en octubre de 2009 su Ley reguladora, esta tendencia es clarísima: en los primeros seis meses del año pasado se registraron poco más de 1 600 solicitudes de asilo. Unas cifras que suponen, con respecto a 2007, una disminución del 61%... No parece que esa sea la capacidad de acogida propia de un país que se presenta como "una de las diez primeras potencias mundiales".

Por JAVIER DE LUCAS *

Decía Charles Peguy que una sociedad justa puede definirse como aquella en la que no hay *exilio*, y en la que no hay necesidad de huir para evitar la persecución y buscar *refugio* en otra parte. Por eso, una de las paradojas más hirientes en la situación de los derechos humanos es la que resulta de la tendencia creciente a la restricción del derecho de asilo en el seno de la Unión Europea (UE) y en España. Al mismo tiempo, se ha incrementado exponencialmente el número de quienes se ven obligados a huir de su país para encontrar *refugio*, un lugar seguro en el que no sufran persecución ni vean en grave riesgo sus derechos fundamentales. A las persecuciones por razones políticas, por la pertenencia a minorías amenazadas, por causa de guerras o conflictos civiles que se multiplican, se han sumado otras vinculadas a la opción sexual, a la condición de género o a los desastres medioambientales ("refugiados climáticos").

Si repasamos el informe presentado en junio de 2009 por el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), *La situación de los refugiados en el mundo. Un problema humanitario*, es fácil comprender la dimensión del problema. Hay 47 millones de personas en el mundo que se han visto obligadas a abandonar sus países de origen (22 millones de refugiados y 25 de desplazados), lo que supone una de cada 120 personas que integran la población mundial. Su distribución no es homogénea, ya que 29 Estados acogen a más de 100 000 refugiados, como es el caso de Irán (2 millones), Alemania (1 266 000) y Pakistán (1 200 000). Por lo que se refiere a los países de origen de los refugiados, según los datos de ACNUR, 21 Estados han generado, cada uno de ellos, más de 100 000 refugiados. Encabeza la lista Afganistán, que ha obligado al desplazamiento de 2 700 000 personas, seguido de Bosnia-Herzegovina (700 000), Irak (630 000) y Liberia (480 000). Por continentes, África muestra la cifra más alta de

refugiados (4,3 millones) y el número más alto de repatriados (1,7 millones). En el caso de los desplazados internos, África cuenta con dieciséis millones, Asia con siete, Europa cinco y América tres.

El informe permite constatar una tendencia generalizada, en el seno de la Unión Europea, a reducir el reconocimiento y la admisión de refugiados como titulares de ese derecho básico: el asilo. La UE recibe un porcentaje muy reducido, aunque es cierto que los países industrializados experimentaron, en los seis primeros meses de 2009, un 10% de incremento de solicitudes de asilo, que según el informe, se vincula sobre todo con el incremento de la violencia y la inseguridad en diferentes países del mundo (1). Pero aún así, como en 2008, el 80% de los refugiados llegaron a países pobres como Irán, Pakistán

La pregunta que se plantea es: ¿qué razones pueden dar la Unión Europea y España para restringir el derecho de asilo? Porque las cifras desmienten que los solicitantes de asilo puedan ser una 'amenaza' o constituir una 'avalancha', cuando ni siquiera pueden llegar a nuestro territorio debido al incremento de los sistemas de control y, en particular, a la estrategia de la externalización de fronteras mediante convenios bilaterales con países de dudosa tradición de respeto a los derechos humanos, como lo ejemplifican los acuerdos entre Italia y Libia. A esta preocupante situación se

"Hay que extender la noción de refugiado a más sujetos, para hacerla de alcance universal a todos los que la necesiten"

o Siria. En términos de la relación entre el Producto Interior Bruto (PIB) y el número de refugiados recibidos, el primer país es Pakistán, seguido de la República del Congo y Tanzania. Alemania, el primer país desarrollado, sería sólo el número 26 en acogida de refugiados. La tendencia a la restricción. En el caso concreto de España, que ha modificado, en octubre de 2009, su Ley, esa tendencia es clarísima: en los primeros seis meses de 2009 se registraron poco más de 1 600 solicitudes de asilo. Unas cifras que constatan el descenso que viene produciéndose desde 2008, pues suponen una disminución del 61% con respecto a 2007 (2). En el total acumulado de 2009, las estadísticas de la Oficina del Alto Representante de la ONU para los Refugiados (OAR) revelan una tendencia aún más a la baja: apenas 2 900 solicitudes, de las que sólo un 40% se admitieron a trámite. No parece que esa sea la capacidad de acogida propia de un país que se presenta como una de las diez primeras potencias mundiales".

une el hecho del peso creciente de los desastres climáticos que obligan a desplazamientos forzados y que ponen de manifiesto que las líneas de distinción entre refugiados y desplazados forzados se desdibujan. El desastre de Haití es el penúltimo ejemplo. El Alto Comisionado de Refugiados, António Guterres, ha subrayado que, en 2008, los desastres climáticos causaron 20 millones de desplazados forzados. Una cifra que, al ritmo actual de degradación del medio ambiente, podría alcanzar en 2050, según sus cálculos, 200 millones...

El calentamiento climático sería la primera causa de desplazamiento forzado en el futuro próximo. Pero cada vez será más difícil distinguir entre el refugiado climático y el inmigrante económico, porque, como es bien sabido, las migraciones son en buena medida estrategias de adaptación a las necesidades y los desastres climáticos empujan a ese tipo de estrategia (3). Eso es sólo una muestra de que el marco normativo de los Convenios de Ginebra de 1949 ya no sirve pa-



CHEMA MADDOZ Sin título, 2004

ra dar respuesta a todas las situaciones que hoy obligan a millones de personas, en todo el planeta, a buscar amparo fuera de su país (pero también dentro: es el caso de los *desplazados internos*, como lo muestra por antonomasia Colombia). Porque no sólo se incrementa el número de los refugiados que se desplazan por el mundo, sino que hay millones de personas que son *nuevos* refugiados, que necesitan y buscan protección. Y no encuentran respuesta adecuada.

En resumen, lo que se necesita hoy es un cambio en la noción y en la protección de los refugiados, para atender a los nuevos sujetos, a las nuevas causas que obligan a huir, a las nuevas necesidades de protección. Hay que extender la noción de refugiados a más sujetos, para hacerla de alcance universal a todos los que lo necesiten. Además, debemos ampliar la propia noción de derecho de asilo, para acoger a quienes huyen de nuevas causas de persecución.

Finalmente, es necesario hacer

más accesible el procedimiento para disfrutar de ese derecho, facilitar su justiciabilidad (4). Pues bien, nuestra respuesta, la de España, la de la UE, va en sentido contrario en los tres aspectos: reducimos el número de los titulares de ese derecho. Nos empeñamos en restringir los factores que dan lugar al asilo, y estamos ciegos ante las nuevas formas de persecución, las nuevas *sinrazones* que obligan a la huida. Cada vez hacemos más laberíntico, inseguro y difícil el procedimiento para llegar a presentar la demanda y resolverla favorablemente.

Sólo una visión global de las amenazas que afectan crecientemente a centenares de millones de personas, y la necesidad de respuestas asimismo globales pueden poner freno a esta *mancha humana* que constituye uno de los fenómenos definitorios de nuestro mundo. Lo que se trata es de evitar que el siglo XXI sea, como profetizara Hannah Arendt (5), el siglo de los refugiados.

© LMD EN ESPAÑOL

(1) Cf. *Asylum levels and Trends in Industrialized Countries First Half 2009: Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. Country Data Sheets*, ACNUR, 21 de octubre de 2009. Hablamos de 185 000 solicitudes de asilo en 44 países industrializados (los 38 europeos más EE UU, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea). De entre los países industrializados, es EE UU el primero por número de solicitudes, con un 13% del total (23 000). El segundo país en número de solicitudes recibidas es Francia (con 19 400), seguida de Canadá (18 700), Reino Unido (17 700), Alemania (12 000), Suecia (10 100), Italia (10 000), Grecia (9 800), Noruega (8 200) y Suiza (7 700). Los principales solicitantes de asilo en esos países proceden de Irak, Afganistán y Somalia. En estas cifras no se incluyen los 4,6 millones de refugiados palestinos asistidos por un mandato separado de UNRWA en Jordania, Líbano,

Siria, Cisjordania y la franja de Gaza.

(2) En 2008, se registraron en España tan sólo 4 516 solicitudes de asilo, la cifra más baja del período 2001-2008, un 41,6% inferior a 2007 (7 622 solicitudes), de las que menos de la mitad se admitieron a trámite. Y de ellas, sólo se concedieron 151 solicitudes *strictu sensu*, el 2,91% de las admitidas a trámite (a las que habría que añadir 126 concesiones de protección complementaria).

(3) La ONU intenta reaccionar ante esta dificultad: cf. *Plan de 10 puntos de protección de los refugiados y Migración mixta*, presentado en junio de 2009, www.acnur.org.

(4) La propia ACNUR es consciente de esas deficiencias: cf. *Vacios en la protección. Marco de análisis*, ACNUR, 2008 (2ª ed.).

(5) Hannah Arendt, "Nosotros los refugiados", en *Una revisión de la historia judía y otros ensayos*, Paidós, Barcelona, 2005.

* Catedrático de Filosofía del Derecho en el Instituto de derechos humanos de la Universidad de Valencia.