

Refugiados en la Unión Europea

Eddy Jadot, SJ*

CONFUNDIDOS con los emigrantes, enfrentados a las reticencias de los países de acogida, los refugiados son cada vez peor recibidos en la Unión Europea.

Tras la información de la muerte trágica de 58 chinos durante la travesía del Canal de la Mancha, en junio de 2000, una cadena de televisión, a la par que condenaba firmemente el tráfico de seres humanos, presentaba a las víctimas como «inmigrantes ilegales que de refugiados sólo tienen el nombre».

El comentario es falaz. Niega implícitamente que, entre las personas sistemáticamente definidas por nuestros poderes públicos como emigrantes ilegales, se puedan encontrar auténticos refugiados en busca de protección. Y deja entender que éstos no se diferencian en nada de la masa de los otros «sin papeles».

Tal afirmación conlleva una dosis de mala fe y la mayor ignorancia sobre la condición de refugiado. Según la Convención relativa al estatuto de los refugiados de 1951 (art. 1), «el término “refugiado” se aplica a toda

* Director Regional -Europa- del Servicio Jesuita a Refugiados.

persona que, temiendo con razón ser perseguido por motivo de su raza, su religión, su nacionalidad, su pertenencia a un cierto grupo social o sus opiniones políticas, se encuentra fuera del país del que tiene la nacionalidad y que no puede o, como consecuencia de ese temor, no quiere ampararse a la protección de este país». Ello implica que una solicitud de asilo, destinada a conseguir la protección necesaria, no puede ser aceptada hasta que el refugiado no se encuentre en el país de acogida en el cual desea permanecer. Debe entonces «emigrar», también. Si desea entrar en un país de la Unión Europea (UE), tropieza con las leyes de los estados miembros que han puesto condiciones a las «migraciones» desde hace un cuarto de siglo. Para alcanzar el país de su elección, deberá, como todo emigrante, estar en posesión de un pasaporte en regla y de un visado que no le será fácil de conseguir en la embajada europea correspondiente.

¿Emigrantes o refugiados? Atención: no confundirse

EL problema fundamental reside especialmente en la confusión, a veces mantenida por nuestros gobiernos, entre «emigrantes» y «refugiados». Estos últimos, para entrar en la UE, no tienen más remedio que unirse a las personas comúnmente definidas como «inmigrantes ilegales», que recurren a traficantes de seres humanos. A principios de julio de 2000, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señalaba con el dedo a los estados miembros de la UE cuyas medidas restrictivas penalizan a los solicitantes de asilo, forzándolos a utilizar estas vías. Este toque del ACNUR es coherente con lo que el artículo 31 de la Convención de Ginebra defiende con fuerza: *«Los Estados contratantes no aplicarán sanciones penales, por razón de su entrada o su permanencia irregulares, a los refugiados que llegan directamente del territorio en el que su vida o su libertad estarían amenazadas en el sentido previsto por el artículo primero, entrando o encontrándose en su territorio sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y les expongan las razones reconocidas como válidas de su entrada o de su presencia irregular».*

Sin duda, es indispensable combatir el tráfico de seres humanos, calificado por el Secretario General de la ONU como una forma contemporánea de esclavitud. Pero la falta de definición de una clara política de migra-

ciones aumentará los riesgos de hacer de los demandantes potenciales de asilo las principales víctimas de un sistema destinado a controlar a los «ilegales». Según un estudio reciente (1), las personas que utilizan con mayor frecuencia las redes de traficantes, como los iraquíes y los afganos, son también aquellas a quienes se les concede más fácilmente el estatuto de refugiado en la UE.

El derecho de asilo cuestionado

EL principio del derecho de asilo está seriamente cuestionado en la UE. Prevalecen las medidas de seguridad. Tanto en el discurso oficial, como en el de los medios de comunicación, y a los ojos del público, la figura del refugiado, hombre, mujer o niño en estado de necesidad y necesitado de protección raramente es prioritaria.

Los controles fronterizos se refuerzan por todas partes. Un importante número de demandas de asilo es declarado «manifiestamente carente de todo fundamento» incluso antes del recurso de un abogado o del procedimiento de determinación del estatuto de refugiado, lo que facilita repatriaciones a la frontera de manera precipitada. Las «repatriaciones» o reenvíos de personas a su país de origen donde les aguarda privación de libertad, torturas y otros malos tratos, formalmente prohibidas por la Convención de Ginebra, son practicadas subrepticamente. Las leyes que regulan la «acogida» son frecuentemente modificadas en un sentido restrictivo. Los procedimientos de examen de demandas, ideados para ser «justos y eficaces» son largos, complicados, tienen poco en cuenta las diferencias culturales y las dificultades de lengua durante las entrevistas y desmoralizan a los interesados. En el Reino Unido, la ayuda social mínima en especie es reemplazada por cupones de compra válidos en las grandes superficies asignadas: los refugiados en espera perciben esta restricción a su libertad como degradante. En muchos de nuestros países, los solicitantes desestimados son puestos bajo custodia en condiciones precarias, a veces incluso durante meses. Hay verdaderas tragedias: la muerte de Semira Adamu, asfixiada en el avión que debía llevarla bajo coacción de Bélgica a Nigeria, no es un caso único.

(1) John Morrison: *Trafficking and Smuggling of Refugees - The End Games of European Asylum Police?* Julio de 2000. (Ver: <http://www.unhcr.ch/evaluate/reports/traffick.pdf>).

La situación de los jóvenes menores de 18 años, sin padres ni tutores, es preocupante. La cifra de estos «menores no acompañados» que solicitan asilo en la UE ha aumentado un 15 por 100 entre 1998 y 1999. Particularmente vulnerables, son a menudo sometidos a las mismas medidas que los adultos, en violación de la Convención sobre los Derechos de la Infancia.

La propuesta de la Unión

LAS prácticas de los estados miembros quieren desanimar la llegada de nuevos solicitantes de asilo. La Unión Europea está ciertamente lejos de ser «invadida»; contando apenas con una débil proporción de refugiados y desplazados, ya que más del 90 por 100 se encuentran en África y Asia.

Las estadísticas facilitadas por el ACNUR muestran la inutilidad de los esfuerzos de disuación. En los quince estados miembros de la UE se han registrado cerca de 375.000 solicitudes de asilo en 1999, lo cual representa un crecimiento de aproximadamente el 23 por 100 con respecto a 1998. El Reino Unido, Alemania y el Benelux han acogido dos tercios entre los tres países. Más de una cuarta parte proceden de la República Federal de Yugoslavia, sobre todo de Kosovo. Acogidos en Europa Occidental a título de «protección temporal», cerca de 115.000 de ellos han solicitado rápidamente asilo, sobre todo en Alemania, el Reino Unido y Suiza.

Como excepción a las medidas restrictivas de los Quince, en España, Portugal, Francia, Italia, Grecia y Bélgica se ha decretado una regularización de la situación de los solicitantes de asilo rechazados y de otros «sin papeles». Sin embargo, los principales avances positivos provienen de la UE como tal y no de los estados miembros a título individual. Estos avances se inscriben en el contexto de la declaración de intenciones expresada por los Jefes de Estado de «crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia».

El Tratado de Amsterdam, en vigor desde mayo de 1999, ha previsto hacer pasar de aquí al 2004 las cuestiones de migración y de asilo de competencia estatal a competencia comunitaria.

En octubre de 1999, en el Encuentro Europeo de Tampere, en Finlandia, los Quince se comprometieron a basar sus trabajos en la

Convención de Ginebra y su cláusula de «no repatriación» hacia los países en los que los derechos humanos sean violados. Desde esta óptica, la Comisión de la UE se ha puesto a trabajar sobre un sistema legal común, que las organizaciones no gubernamentales esperan no se reduzca a un mínimo común denominador. Se han establecido unas líneas de trabajo que fijan las etapas a superar de aquí a 2004. Los textos que deberán ser adoptados hasta entonces vincularán al estado responsable de la respuesta a las demandas de asilo, las normas para un proceso justo y eficaz, la determinación del cuadro social, de la acogida y de la integración. Algunos documentos anexos tratarán de cuestiones específicas, en concreto el «asilo temporal» en caso de flujos masivos de refugiados, y de otras formas subsidiarias de protección para «grupos vulnerables» como las mujeres y los menores no acompañados.

La «Carta» de la Unión: ¿Una solución?

LOS responsables de la Unión Europea han confiado a una «Convención» la redacción de una «*Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*». Su objetivo es dotar de un código a un gran abanico de derechos. Muchos de los cincuenta y dos artículos del documento se refieren explícitamente a «toda persona»; los refugiados y solicitantes de asilo deberían pues beneficiarse de estos derechos fundamentales. Pero sólo dos artículos de «Capítulo II - Libertades» tratan del «Derecho de asilo» y de garantías de «Protección en caso de alejamiento, expulsión y extradición». Por suerte, el artículo 18 recuerda que «el derecho de asilo está garantizado de acuerdo a las reglas de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 y del protocolo del 31 de enero de 1967 relativos al estatuto de refugiados y conforme al tratado de constitución de la Unión Europea».

No se puede esperar de la Carta una solución milagrosa a la cruda realidad vivida por los refugiados y los solicitantes de asilo. Algunos de los responsables de las ONGs se han podido expresar en su favor tras una audiencia pública en el Parlamento Europeo. En junio, han continuado sus contactos con la «Convención». La esperanza de avances que aseguren mejor los derechos de los refugiados ha dado rápidamente paso al temor de un

texto menos liberal que el anterior, por ejemplo, sobre eventuales limitaciones al derecho de asilo según el origen de las personas que busquen acogida en la UE. Muchos se preguntan si una Carta más restrictiva que la «Convención Europea de los Derechos del Hombre» será oportuna, sobre todo si las presiones de ciertos estados miembros consiguen que ésta no tenga rango de ley.

¿Cómo felicitarnos del largo camino recorrido durante los últimos cincuenta años, si hoy las posiciones de la UE se inscriben a la baja con respecto al pasado? Quizás valdría la pena recuperar la convicción de 1948 cuando, aún frescas en la memoria las persecuciones, establecía esta generosa promesa: «Ante la persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo y a beneficiarse del asilo en otro país (2).

La implicación de las ONG

Las ONGs intervienen de múltiples maneras: acogida e integración, ayuda social, acompañamiento administrativo, consejo psicológico, asistencia legal. Agrupadas en federación de asociaciones, devienen portavoces de los solicitantes de asilo y refugiados ante los responsables políticos.

El Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE) federa a unas sesenta ONGs europeas. Interviene regularmente para defender la causa de los refugiados ante el ACNUR, la Comisión de Bruselas y los Estados que se suceden en la presidencia de la UE.

Algunas organizaciones de inspiración cristiana están presentes en este esfuerzo común. Las ONGs del grupo de trabajo reunido alrededor de la Comisión de Conferencias Episcopales de la Comunidad Europea (COMECE) han tomado a menudo posiciones respecto a los problemas de asilo. Otro grupo de ONGs protestantes y católicas ha asumido «dar la palabra» a refugiados y «sin papeles» y, con el fin de sensibilizar a la opinión pública, prepara la publicación de un folleto con los relatos de personas en situación ilegal y recomendaciones para los agentes políticos.

(2) Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Art. 14(1). Estimación.
Fuente: Migration News Sheet. Julio, 2000.

Solicitantes de asilo en la Unión Europea

País	1999	% de 1999	% diferencia 1998-1999
Total U.E.	374.038	100	+ 23
Alemania	95.113	25,9	- 3,4
Austria	20.129	5,5	+ 45,8
Bélgica	35.778	9,7	+ 62,9
Dinamarca	6.467	1,8	+ 13,5
España	8.405	2,3	+ 26,5
Finlandia	3.106	0,8	+ 122,0
Francia	30.832	8,4	+ 37,8
Grecia	1.528	0,4	- 48,1
Irlanda	7.724	2,1	+ 66,7
Italia	20.000*	5,4	+ 188,2
Luxemburgo	2.919	0,8	+ 70,8
Países Bajos	39.299	10,7	- 13,1
Portugal	307	0,1	- 8,8
Reino Unido	91.200	24,8	+52,7
Suecia	11.231	3,0	- 12,5