

La MISIÓN de la Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi (CEAR-Euskadi) es promover la correcta aplicación y desarrollo de la Convención de Ginebra de 1951, de las normas internacionales de protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, y de los distintos tratados internacionales de defensa y promoción de los Derechos Humanos, en favor de las personas inmigrantes, buscando siempre el desarrollo humano integral.

¿Quiénes son las personas refugiadas?

La Convención de Ginebra de 1951 es el instrumento internacional que define el refugio y promueve la protección internacional de quienes lo sufren.

Según la Convención, una persona refugiada es aquella que tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no puede o -a causa de dichos temores- no quiere acogerse a la protección de tal país.

Las personas refugiadas en el mundo: En el momento de esta publicación, existen en el mundo 9,2 millones de personas refugiadas, la cifra más baja en el último cuarto de siglo, y 25 millones de personas desplazadas.

El incremento de los conflictos armados internos –en detrimento de las guerras entre Estados-, la política cada vez más restrictiva de los Gobiernos del Norte, y las crecientes dificultades para acceder a un país seguro han provocado un descenso en el número de personas que ejercen su derecho a solicitar asilo, mientras aumentan las cifras de desplazamientos internos.

El primer paso para poder disfrutar de la protección que ofrece la institución del refugio es conseguir llegar a un país seguro.

Cuando las personas refugiadas se encuentran en su país de origen -no han cruzado una frontera estatal reconocida- hablamos de Desplazamiento Interno, pero este concepto alude también a otras situaciones.

Desplazamientos internos: principios rectores

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, y para su protección y asistencia durante éste y en el retorno, el reasentamiento y la reintegración.

Según estos Principios, una persona desplazada interna es aquella que se ha visto forzada a escapar o huir de su hogar o de su residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los Derechos Humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Muchas personas desplazadas internas sufren situaciones análogas a las de las personas refugiadas por lo que podrían solicitar asilo si se encontraran fuera de su país de nacionalidad. Otras personas desplazadas internas huyen de conflictos bélicos o situaciones de violencia generalizada para poner su vida a salvo, pero no tienen fundados temores de ser perseguidas como las personas refugiadas.

El incremento de conflictos internos armados en todo el mundo y la presión de los Gobiernos del Norte por reducir los flujos de personas refugiadas han contribuido a incrementar el número de desplazamientos internos.

La población desplazada interna en el mundo: 25 millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares y viven desplazadas dentro de las fronteras de su propio país. África es el continente más afectado, donde sobreviven más de 13 millones de personas desplazadas. Casi la mitad (6 millones) se encuentran en Sudán. 13 millones de personas desplazadas internas no tienen un acceso adecuado a la asistencia humanitaria y 5 viven sin ningún tipo de ayuda. El riesgo de morir a causa de la violencia afecta a 14 millones de personas desplazadas.

¿Y las/os apátridas?

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, realizada en Nueva York en 1954, y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 son los instrumentos internacionales que definen la apatridia y promueven la protección de quienes la sufren.

Cuando una persona carece de nacionalidad, al no ser considerada nacional por ningún Estado, se la denomina apátrida. Esta situación puede darse cuando la persona nunca ha tenido nacionalidad –no se le atribuyó al nacer- o porque ha perdido su nacionalidad sin adquirir otra. Una de las principales causas de la apatridia es la desintegración de los Estados, pero también puede ser el resultado de una legislación deficiente o de los procedimientos que regulan el matrimonio y el registro de nacimientos.

En ocasiones, los Gobiernos promueven leyes que discriminan a sectores enteros de la población o se muestran reacios a reconocer la ciudadanía a determinados grupos étnicos.

No se debe confundir la ‘indocumentación’ de la persona extranjera con la apatridia.

Las personas apátridas están completamente desprotegidas. La nacionalidad no sólo proporciona una identidad, sino que permite a las personas el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos.

Diferencias de Género

La desigualdad de género hace que la huida de las mujeres hacia otras zonas o países se desarrolle en condiciones distintas a las de los hombres: corren el riesgo de sufrir abusos físicos y sexuales por miembros del ejército enemigo, de las autoridades que se cruzan en su camino, etc.

La violación se utiliza como un arma de guerra para humillar, no sólo a quien la sufre, sino a su entorno familiar y a la comunidad. Mientras a las personas que son heridas o asesinadas se las considera héroes o víctimas, las mujeres violadas son estigmatizadas.

Las mujeres son el mayor colectivo afectado por las migraciones forzadas.

El 80% de la población refugiada y desplazada está compuesta por mujeres, niñas y niños.

Vivir en un campo de población refugiada

Cuando estalla un conflicto o se agravan las tensiones, las víctimas tratan de buscar protección sin alejarse mucho de sus hogares con la esperanza de volver lo antes posible. Muchas veces, esos campamentos provisionales terminan por convertirse en asentamientos organizados, con la colaboración de las ONG y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados u otras agencias humanitarias. Cuando las circunstancias lo permiten, los campos se levantan de un modo más planificado, aunque las probabilidades de encontrar zonas adecuadas y seguras, sobre todo si se trata de establecer a miles de personas, son siempre muy limitadas.

En muchas ocasiones, los campos se construyen para acoger a personas desplazadas en el interior de su propio país, por lo que, aunque se llamen campos de población refugiada, debemos tener presente que esta situación afecta también a las personas desplazadas internas.

En muchos casos, la obtención de agua, alimentos y combustible, su distribución, el emplazamiento y construcción de los alojamientos, la educación y la asistencia sanitaria dependen casi por completo del exterior. La cercanía de los conflictos dificulta además el acceso y abastecimiento del campo.

A menudo, los campos se sitúan en los propios países en guerra o en otros castigados a su vez por conflictos civiles o regidos por gobiernos autoritarios que violan los Derechos Humanos. Con frecuencia, se repite la jerarquía de los países de origen y los abusos que ésta acarrea, y las personas refugiadas sufren presiones por parte de los bandos implicados que se infiltran en los campos.

¿Qué dice la Convención de Ginebra de 1951?

La Convención de Ginebra de 1951 (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados) es -junto al Protocolo de Nueva York de 1967- el texto fundamental del régimen internacional de protección de las personas refugiadas. Es uno de los instrumentos que se adoptó en el marco de Naciones Unidas para paliar las consecuencias de las dos guerras mundiales y tiene alcance universal. Las dos aportaciones más importantes de la Convención son: la definición de refugiado y el principio de no-devolución o *non-refoulement*.

El principio de no-devolución (*non-refoulement*) es la prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de la expulsión o devolución de una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras transgresiones de sus Derechos Humanos fundamentales.

La Convención prohíbe a los Estados firmantes la discriminación por motivos de raza, religión o país de origen en la aplicación de sus disposiciones.

España se adhirió a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados en 1978. La definición de refugiado -establecida en la Convención- constituye la base para la concesión del Derecho de Asilo en España, de acuerdo con la Ley de Asilo. Muchas de las personas que llegan a España reúnen todas las características con las que los tratados internacionales definen a los refugiados pero, debido a las políticas restrictivas de la Administración española, no gozan de la protección que brinda el Estatuto de Asilo.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 14.1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

El Derecho de Asilo en España

La protección de las personas refugiadas que llegan al Estado es competencia del Ministerio de Interior.

¿Qué ocurre cuando una persona refugiada llega a España en busca de protección?

Las personas refugiadas pueden solicitar asilo en las fronteras del país:

- En los aeropuertos (muchos refugiados que huyen de Colombia solicitan asilo en Barajas).
- En los puertos (cuando han huido como polizones).
- En las fronteras terrestres (en la frontera de Ceuta, por ejemplo).

Cuando la persona refugiada ha cruzado la frontera y se encuentra dentro del país (en territorio), los lugares habilitados para presentar su solicitud de asilo son:

- La Oficina de Asilo y Refugio (OAR), que depende del Ministerio de Interior y se encuentra en Madrid, como veremos más adelante.
- Las Comisarías Provinciales de Policía.
- También puede solicitar asilo en los Centros de Internamiento de Extranjeros, cuando la persona interesada se encuentra pendiente de la resolución o de la ejecución de su expulsión, y en los centros penitenciarios.

¿En qué consiste el procedimiento de asilo?

El procedimiento de asilo español se basa en la definición de refugiado establecida en la Convención de Ginebra de 1951. Las normas que lo rigen están recogidas en la Ley de Asilo¹ y en su reglamento.

El proceso se estructura de la siguiente forma:

- La persona refugiada realiza una solicitud de asilo en la que refleja los hechos en los que se fundamenta la persecución, que le ha obligado a huir de su país de origen. La solicitud de asilo se realiza en los lugares habilitados que acabamos de comentar.
- La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) -adscrita al Ministerio de Interior-, recibe las solicitudes de asilo y realiza:

¹ España. 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. Boletín Oficial del Estado, 23 de mayo de 1994.

- **El procedimiento de inadmisión a trámite:** consiste en decidir cuáles de estas solicitudes 'merecen' ser tramitadas y cuales no.

- **Inadmisión.**

La OAR considera que la solicitud no 'merece' un estudio en profundidad y la rechaza, es decir, la inadmite.

- **Admisión.**

Cuando la OAR admite a estudio la solicitud de asilo:

- La OAR examina el expediente, estudia las pruebas y emite un informe favorable o desfavorable a la concesión del asilo. El expediente y el informe se someten a la consideración de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), que eleva una propuesta de resolución al Ministerio de Interior.
- **Resolución:** La resolución le corresponde al Ministerio de Interior.

Transcurridos dos meses desde la solicitud (72 horas en frontera) y una vez admitida a trámite, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) documenta a la persona refugiada con la denominada '**TARJETA AMARILLA**'. Al cabo de seis meses, contados desde el momento en que se hizo la solicitud, esta tarjeta le permitirá trabajar.

¿Qué consecuencias tiene para las personas refugiadas el procedimiento de inadmisión a trámite?

En España **cada año se inadmiten a trámite más del 60 % de las solicitudes**, es decir, la mayoría de las solicitudes de asilo se rechazan sin haber sido sometidas a un estudio en profundidad. En teoría se trata de un procedimiento para revisar los aspectos meramente formales de cada solicitud, sin entrar en ningún caso en el contenido, pero en la práctica se ha convertido en un obstáculo insalvable para la mayoría de las personas refugiadas, que ven rechazada su solicitud antes de ser estudiada.

a. El procedimiento de inadmisión a trámite en territorio:

La **admisión en territorio** permite a la persona solicitante permanecer en territorio español durante la instrucción del expediente (periodo de tiempo en que se decidirá si se le concede o deniega el asilo).

La **inadmisión en territorio** conlleva una orden de **salida obligatoria**, a menos que se otorgue –en defecto del acceso al procedimiento de asilo- un estatuto de protección complementaria. La salida obligatoria tiene que cumplirse en un plazo de quince días.

El papel de ACNUR en el procedimiento de inadmisión a trámite:

Tras recibir la solicitud de asilo, la OAR debe comunicarlo de inmediato al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para que éste emita un informe favorable o desfavorable a la admisión. La postura de ACNUR no es vinculante.

b. El procedimiento de inadmisión a trámite en frontera:

Procedimiento de inadmisión a trámite en las solicitudes de asilo en frontera: La admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas en la frontera se debe resolver en un plazo de 72 horas.

- Si se **admite a trámite** se le permite entrar y permanecer en territorio español durante la instrucción del expediente (periodo de tiempo en que se decidirá si se le concede o deniega el asilo).
- Si se **inadmite a trámite** se abre un segundo plazo de 24 horas para pedir un reexamen de la solicitud. Si la respuesta sigue siendo negativa la persona refugiada no podrá entrar en el país. Ante la inadmisión en frontera también puede presentarse un recurso contencioso-administrativo (pero esto tampoco supone la entrada en territorio).

La inadmisión en frontera puede llegar a ser una vulneración del principio de no-devolución.

El papel del ACNUR en la frontera es muy relevante: si el ACNUR emite un informe favorable ante el reexamen, aunque éste haya sido rechazado y siempre que se presente recurso contencioso-administrativo, **se le permitirá entrar en territorio.**

La inadmisión a trámite de una solicitud de asilo niega a las personas refugiadas el acceso a un procedimiento pensado para proteger sus Derechos Humanos.

Dificultades específicas a las que se enfrenta una mujer refugiada a la hora de solicitar asilo

La desigualdad de género hace que las mujeres solicitantes de asilo se enfrenten a situaciones especialmente duras. Si han sido víctimas de agresiones sexuales, la vergüenza y la humillación inherentes a este tipo de agresión dificultarán especialmente su relato. Además, muchas mujeres, debido a sus costumbres culturales y a sus experiencias, tienen dificultades para hablar abiertamente con un hombre y es probable que tengan que hacerlo para tramitar su solicitud de asilo, nada más llegar al país de acogida, y en numerosas ocasiones.

Cuando llegan con su cónyuge o pareja, es probable que si se las interpela delante de él no puedan narrar determinadas experiencias que han sufrido. Además, no siempre conocen las actividades que su pareja realizaba en el país de origen, ni siquiera cuando son éstas las que han dado lugar a una persecución de la que ambos huyen.

¿Qué supone que el Estado reconozca la condición de refugiada de una persona que ha solicitado asilo?

Las personas a las que **se les ha reconocido** su condición de refugiadas se convierten en titulares de un **Estatuto de Asilo** con el que gozarán de la protección del principio de no-devolución, serán autorizadas a residir y trabajar en España, se les expedirán documentos de identidad y de viaje -cuando sea necesario- y dispondrán de la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.

Pero lo más habitual es que el Estado deniegue la protección del asilo...

El Ministerio de Interior del Gobierno español deniega cada año el Estatuto de Asilo a más del 90% de las personas que lo solicitan.

La interpretación que el Gobierno español hace de la Convención de Ginebra de 1951:

Para reconocer a una persona su condición de refugiada a través del Estatuto de Asilo es frecuente que el Gobierno español realice una interpretación restringida y exija:

- i) Que la persecución sea individual. A veces no basta con tener fundados temores de ser perseguido por pertenecer a una minoría étnica o a un determinado grupo social cuyos miembros están sufriendo un acoso muy grave o están siendo asesinados: el solicitante de asilo tiene que demostrar que ha sufrido personalmente la persecución.
- ii) Que la persecución sea promovida por las autoridades del país de origen (agentes estatales).
- iii) La ley dice que bastan indicios de ser perseguido –quien persigue no lo hace de manera explícita-, pero la práctica demuestra que se exige una prueba plena o casi plena de la persecución.

Cuando el Estado español decide no reconocer a una persona como refugiada porque, a su juicio, no cumple los requisitos de la Convención de Ginebra de 1951 se le niega la protección que otorga el Estatuto de Asilo. La denegación conlleva la notificación de una orden de salida obligatoria a menos que se conceda, en su defecto, un Estatuto de Protección Complementaria.

La condición de refugiado es declarativa y no constitutiva, es decir, una persona es refugiada por lo que ha vivido y no por el hecho de que se la reconozca como tal. Éste es un principio general del Derecho de Asilo.

El Estatuto de Protección Complementaria o Subsidiaria

El 17.2

La Ley de Asilo establece, en su Artículo 17.2 (y artículo 31.3 del Reglamento), que cuando existan razones humanitarias o de interés público se podrá autorizar la permanencia en España a aquellas personas cuya solicitud de asilo ha sido denegada o inadmitida a trámite, en particular si se han visto obligadas a abandonar su país de origen como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso. Cuando se den estas circunstancias en el país de origen pero la persona solicitante no cumpla -según la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)- los requisitos de la Convención de Ginebra de 1951 para acceder al Estatuto de Asilo, el Ministerio de Interior podrá otorgarle esta protección subsidiaria.

Es la denominada **Permanencia por Razones Humanitarias**. A las personas a las que se les 'permite' quedarse por esta situación humanitaria, se les concede un Estatuto de Protección Complementaria o Estatuto Humanitario, conocido como 'el 17.2'.

Este estatuto confiere una autorización de residencia y una autorización de trabajo. También permite la reagrupación familiar, pero no reconoce de forma explícita el principio de no-devolución.

La interpretación cada vez más restrictiva que los Estados del Norte hacen de la Convención de Ginebra está provocando una profunda crisis en la institución del asilo: cada día son menos las personas a las que los Estados conceden protección y, entre las protecciones concedidas, aumenta el número de estatutos más débiles, de carácter temporal, en detrimento del Estatuto de Asilo.

¿Cómo afecta la huida y la nueva situación a las personas refugiadas?

Las situaciones traumáticas como la violencia sexual o la tortura, las muertes violentas o los conflictos bélicos que sufren muchas veces quienes huyen de una persecución, pueden provocar en quienes las sufren un cuadro de síntomas físicos y psicológicos conocido como **estrés postraumático**. Se produce por la existencia de uno o varios hechos impactantes y genera un gran sentimiento de desamparo y un cambio en la concepción del mundo: pérdida absoluta de la confianza en el ser humano y de la ilusión de invulnerabilidad que ayuda a vivir a las personas.

El contexto en el que se encuentren tras sufrir el estrés postraumático facilitará o complicará su recuperación. La mayoría de las personas desplazadas y muchas refugiadas sobreviven en países del Sur en condiciones de vida muy duras: algunas en campos de población refugiada, otras en los suburbios de las grandes ciudades.

Las personas refugiadas que logran llegar a un país del Norte, como puede ser España, se enfrentan a políticas de asilo que ponen en duda su situación de perseguidas y, en la mayoría de los casos, se les niega la protección debida. Padecen además grandes dificultades de acceso a los recursos sociales, al trabajo y a la vivienda digna. A medida que aumenten las oportunidades de integración, crecerán también las posibilidades de recuperarse.

Al estrés postraumático, se suma el **duelo migratorio** de quienes se han visto obligados a desplazarse por la pérdida de muchas cosas importantes: la familia, las amistades, la lengua, la cultura, la tierra (el clima, el paisaje, los colores), el estatus social, etc.

Para las personas refugiadas el duelo por lo que han dejado atrás se incrementa, muchas veces, debido a la muerte o desaparición de sus seres queridos y a una gran incertidumbre sobre la posibilidad de volver algún día a su lugar de origen, por lo que la elaboración de las pérdidas es más complicada.

Los síntomas más frecuentes de este duelo son de carácter depresivo: sentimientos de culpa y tristeza. El duelo es una consecuencia normal del proceso migratorio; las personas podrán elaborarlo por sí mismas en función de la gravedad de la pérdida y del contexto en que se encuentren en el país de acogida.