

05/2019

29 de abril de 2019

Gonzalo Sirvent Zaragoza

La inmigración ilegal y el derecho de
«protección internacional» en Europa

La inmigración ilegal y el derecho de «protección internacional» en Europa

Resumen

Europa, en los últimos cinco años, se ha visto afectada por la entrada incontrolada de una gran multitud de personas, la mayoría de ellos solicitantes de asilo. En solo dos años (2015 y 2016) consiguieron entrar más de dos millones. Posteriormente, gracias al acuerdo UE-Turquía para acoger refugiados en dicho país, las entradas ilegales anuales han ido disminuyendo progresivamente hasta situarse en torno a 200.000, cifra que aún duplica las anteriores a 2014. En el peor momento, la población siria solo representó el 28 % de las solicitudes recibidas, de forma que de los casi cinco millones de personas que han solicitado asilo en este quinquenio, solo un millón huían de la guerra de Siria. Les sigue un potente bloque de ciudadanos procedentes de Irak, Afganistán y Pakistán que presentó tantas solicitudes como los sirios, y una lista interminable de más de 100 nacionalidades. El problema puede agravarse en cualquier momento. En este trabajo se lleva a cabo un análisis legislativo y económico, mediante el cual se intenta aportar luz sobre la gravedad y complejidad de este fenómeno, que solamente será sostenible en el tiempo si se mantiene bajo control con firmeza, dentro del respeto a la legislación en vigor, así como potenciando la seguridad y el desarrollo económico de los países con problemas.

Palabras clave

Derecho de asilo, solicitante de protección internacional, Estatuto de los Refugiados, migrante, inmigración ilegal-irregular.

Illegal immigration and the 'international protection' right in Europe

Abstract

Europe has suffered in five years a huge flood of people, mostly asylum seekers. In just two years (2015 and 2016) the old continent received more than two million. Subsequently, annual illegal entries decreased considerably until 200,000, thanks to the EU-Turkey agreement to host refugees in that country, although they still duplicate the figures prior to 2014. At the worst moment, the Syrian population only accounted for twenty-eight per cent of the applications received, so that of the only five million people who have requested asylum since 2014, only one million fled the war from Syria. The next bigger group in importance is formed by citizens from Iraq, Afghanistan and Pakistan, who presented as many applications as the Syrians, followed by an endless list of more than one hundred nationalities. The problem may worsen at any time. In this paper, a legislative and economic analysis is carried out, through which it is attempted to shed light on the seriousness and complexity of this phenomenon, which will only be sustainable over time if it is kept firmly under control, respecting the legislation in force, as well as enhancing the security and economic development of countries with problems.

Keywords

Right of asylum, international protection applicant, Status of refugees, migrant, illegal/irregular immigration.

Introducción

Los flujos masivos de personas que desde 2014 intentan entrar en Europa sin autorización pueden convertirse en un mal endémico que supere las capacidades de absorción e integración de la Unión Europea. Durante la crisis sufrida en los últimos cinco años entraron ilegalmente alrededor de tres millones de personas procedentes de más de 100 naciones, siendo todavía superior el número de solicitudes de asilo recibidas¹.

Actualmente las cifras están regresando lentamente a las anteriores de 2014, pero la pobreza extrema en África y la cantidad de países inmersos en guerras internas y externas, entre otros graves problemas, son factores que amenazan con nuevos flujos de personas. El problema es muy serio y merece políticas de Estado y, por tanto estables, para hacerle frente tanto desde la UE como desde los Estados miembros.

Ante todo, no se puede olvidar que una inmigración ordenada que acceda a Europa con permiso de trabajo y visado constituye un bien necesario para el funcionamiento de nuestro sistema económico y social. De hecho, la baja tasa de natalidad y elevada esperanza de vida de nuestro país hacen imprescindible la inmigración para obtener una adecuada distribución de la población por edades y, en definitiva, un sistema social sostenible para trabajadores y pensionistas. Por ello, Europa potencia claramente la inmigración legal, la cual supone un beneficio mutuo entre los inmigrantes que vienen a trabajar a Europa y los países de acogida.

Sin embargo, si la inmigración se convierte en ilegal forzando una entrada masiva y caótica de personas, se pueden colapsar nuestras posibilidades de ejercer un adecuado control, prestarles asistencia, analizar rigurosamente la situación de cada una e integrar en el mercado laboral a las que se decida autorizarles la entrada, además de generar un peligroso efecto llamada.

Lo más prudente sería aceptar a aquellas personas que estén en posesión de un derecho internacional de protección y que sea viable acoger, devolviendo a sus países de origen a la mayor parte de los inmigrantes ilegales. No obstante, nuestra capacidad de identificarnos con el dolor humano y empatizar con el que sufre puede invitarnos a tomar decisiones sin considerar suficientemente las consecuencias. Por supuesto, abrir las puertas a un inmigrante ilegal nos obliga a asumir nuestra responsabilidad con su futuro y con sus esperanzas. En no pocas ocasiones, las aspiraciones de los inmigrantes ilegales terminan traduciéndose en frustración, al verse relegados a una situación de

¹ Al incluir también entradas legales.

marginalidad permanente. A medio plazo el problema se complica, cuantas más personas sin un respaldo legal adecuado obtengan permiso de residencia, más van a venir detrás, lo que podría generar avalanchas muy por encima de nuestras posibilidades de acogida conforme a nuestras propias exigencias humanitarias.

Decisiones bienintencionadas, basadas en sentimientos de solidaridad con los que llaman a nuestras puertas, si rechazan incluso la conveniencia de realizar cualquier tipo de ejercicio de discernimiento, que nos permita considerar todos los efectos de nuestros posicionamientos, pueden generar situaciones indeseadas. En particular, la incapacidad de integración de los inmigrantes provocaría amargura que podría traducirse en comportamientos antisociales y, como respuesta, generar el rechazo de una parte de la sociedad.

La mayor situación de colapso se produjo en Europa entre los años 2015 y 2016, bienio en el que entraron ilegalmente 2.300.000 personas. Posteriormente los flujos han disminuido, como se ha dicho, pero todavía está pendiente la resolución de muchas solicitudes, decidir el destino de aquellos solicitantes que les sean rechazadas, así como ayudar e integrar a todas aquellas personas, «refugiados» o no, que se les permita la residencia en la UE.

En cuanto a España, las entradas ilegales corresponden mayoritariamente a «inmigrantes», habiéndose producido nuestras peores situaciones históricas en 2006 con la llamada crisis de los «cayucos»² y en 2018, con más de 60.000 entradas.

Inmigrantes y solicitantes de «protección internacional»

«Inmigrantes» y «solicitantes de asilo» recorren grandes distancias y forman unos flujos mixtos donde los primeros solo buscan mejorar su situación económica y los segundos huyen de persecuciones o graves riesgos que les obligan a solicitar «protección internacional»³.

En documentos diversos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se advierte que debe hacerse «referencia a refugiados y migrantes por separado para mantener la claridad acerca de las causas y el carácter de los

² En dicho año España recibió 39.180 entradas ilegales por vía marítima, en su mayoría en las islas Canarias. Posteriormente, se solucionó el problema migratorio gracias a una potente política de colaboración con los países de origen.

³ El término «protección internacional» incluye la posible concesión del estatuto de refugiado en el caso de que se cumplan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951, así como la concesión de lo que se conoce como «protección subsidiaria», en aquellos casos en que no se cumplan estos, pero sí otros establecidos por la normativa de la UE y española.

movimientos de refugiados»⁴. Esta preocupación es normal, ante la gravedad de la situación de estos últimos y los importantes derechos que les asisten. Por tanto, debemos tener presente en todo momento que se trata casos muy diferentes y que mientras los inmigrantes dejan su país voluntariamente, generalmente por motivos económicos y pueden regresar a él cuando quieran, los refugiados no.

En el caso de los primeros, la causa principal de los grandes movimientos migratorios en dirección a Europa, tanto de forma legal como ilegal, es su pobreza frente a un modelo económico y social con unas características y prestaciones muy atractivas. Sin embargo, para que este fenómeno sea beneficioso y sostenible, el flujo de inmigración debe ser ordenado. Así mismo, debe producirse la integración de los inmigrantes en el mercado laboral en un plazo razonable, pues a partir de ese momento es cuando pasan de necesitar ser sustentados a producir riqueza mediante su trabajo, con todos los efectos beneficiosos que ello comporta.

Sin embargo, los refugiados se ven obligados a huir de sus países de origen por causas muy graves y diversas que les dejan sin hogar y sin país y, a diferencia de los inmigrantes, generalmente les resulta imposible solicitar un visado previo de acceso a Europa.

Como la legislación internacional aplicable a unos y a otros es completamente distinta, resulta imprescindible diferenciarlos y conocer el derecho que les asiste en cada caso⁵. Asimismo, como la mayoría de estos movimientos necesitan utilizar la vía marítima para llegar a Europa, también hace falta conocer el derecho del mar, a fin de aplicarlo correctamente.

Protección del «refugiado» y «protección subsidiaria»

El derecho de asilo está reconocido desde 1948 en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su texto dice textualmente que «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en otros países»⁶. Históricamente, solicitar asilo se ha asociado a solicitar la condición de «refugiado».

⁴ Preguntas frecuentes sobre los términos «refugiados» y «migrantes». ACNUR. España. Nota de 24 de marzo de 2016, accesible en www.acnur.org.

⁵ La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, para los primeros y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, para los segundos.

⁶ Texto original en inglés y francés.

De hecho, el «solicitante de asilo» lo que normalmente espera es el reconocimiento de la condición de «refugiado», perfectamente regulada internacionalmente. Para ello debe satisfacer determinados requisitos que demuestren que «se ha visto obligado a huir de su país» debido a la existencia de «fundados temores a ser perseguido por alguna de las siguientes razones:

- a) raza
- b) religión
- c) nacionalidad
- d) pertenencia a determinado grupo social
- e) sus opiniones políticas»⁷.

Una vez entra en un país, se le aplica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, cuyo artículo 33 prohíbe expresamente su expulsión o devolución a un territorio donde su vida o libertad corran peligro por alguna de las causas antes citadas.

No obstante, como algunas personas se ven obligadas a huir de su país por graves causas no incluidas en la definición de «refugiado», la UE incluyó en su normativa sobre protección internacional, el concepto de «protección subsidiaria», aplicable a aquellas personas que, en «el caso de regresar, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los siguientes graves daños»⁸:

- a) La condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material.
- b) La tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante.
- c) Las amenazas graves contra la vida o la integridad de civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Así pues, en Europa el término «protección internacional» engloba tanto la concesión del estatuto de «refugiado» como la «protección subsidiaria»⁹. Por ello, lo que coloquialmente se conoce como «solicitantes de asilo», son en realidad «solicitantes de protección internacional».

La «protección subsidiaria» proporciona unos derechos análogos a los del refugiado, siendo los más destacados: protección contra su devolución, autorización de residencia y de trabajo permanente y unas «condiciones materiales de acogida y sanitarias».

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Art. 1.2.

⁸ Directiva 2011/95/UE del Parlamento y Consejo sobre requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional o de protección subsidiaria. Artículos 2 f) y 15.

⁹ Artículo 2 a) de dicha Directiva. Asimismo, en España también es de aplicación la Ley 12/2009.

Conforme a la mentalidad europea sobre la importancia de controlar el gasto, la normativa de la UE establece que los costes de las citadas «condiciones materiales de acogida y sanitarias» pueden ser exigidos a los beneficiarios, cuando tengan recursos económicos para ello, «por ejemplo si han trabajado durante un periodo de tiempo razonable»¹⁰. Asimismo, la UE establece que se debe facilitar su incorporación al mercado de trabajo «a más tardar a los nueve meses de la fecha de presentación de su solicitud de protección internacional»¹¹.

Movimientos migratorios irregulares recientes hacia Europa

En la figura 1, publicada por el Parlamento Europeo¹², se representan las entradas «ilegales» entre los años 2009 y 2014 de ciudadanos de terceros países que llegaban a Europa sin visado y tratando de forzar sus fronteras. Las cifras están expresadas en miles de personas e incluyen indistintamente inmigrantes y solicitantes de protección internacional¹³.

Como puede observarse el número de entradas ilegales entre 2009 y 2013 se mantuvo estable en torno a las 100.000 personas anuales y estaban repartidas de forma equitativa entre las rutas marítimas y terrestres. Sin embargo, en 2014 el número de entradas ilegales casi se triplicó, utilizando en su mayoría la vía marítima (86,5 %), principalmente las rutas del Mediterráneo central y oriental (221.590 llegadas entre ambas)¹⁴. Por el contrario, se utilizó muy poco la ruta del Mediterráneo occidental (hacia España), que solo contabilizó 4.552 llegadas.

Las personas que llegaron a Europa en 2014 eran principalmente solicitantes de «protección internacional», a excepción de las que utilizaban la ruta del Mediterráneo occidental, con mayoría de inmigrantes.

¹⁰ Directiva 2013/33/UE, del Parlamento y Consejo. Art. 17.

¹¹ *Ibid.* Art.15.

¹² European Parliament. Irregular immigration in the EU: Facts and Figures. Abril 2015.

¹³ Estos flujos mixtos también pueden ocultar la presencia de personas que solicitan asilo, pero que en realidad actúan por motivos voluntarios de carácter económico y, por tanto, son inmigrantes. De ahí, la necesidad de instruir correctamente los oportunos procedimientos legales y administrativos.

¹⁴ Datos de Frontex.

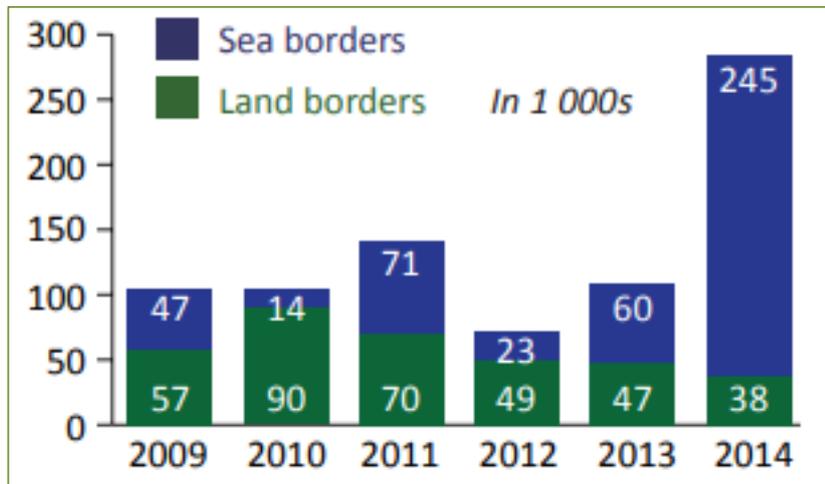


Figura 1. Entradas marítimas y terrestres en Europa. Fuente: Parlamento Europeo

Tras el aviso de 2014, la situación se agravó considerablemente para Europa en 2015 y 2016, años en los que entraron irregularmente en la UE 1.800.000 y 500.000 personas, respectivamente¹⁵.

La tabla 1 se refiere exclusivamente a las entradas irregulares por vía marítima en Europa entre los años 2015 y 2018 a través de cuatro rutas principales. Se destacan en negrilla las cifras de mayor entidad¹⁶.

Obsérvese el crecimiento exponencial que se produjo en 2015 en las entradas irregulares por mar, que superó el millón de personas, cifra cuatro veces superior a 2014. El 28 % de ellas eran refugiados que huían de la guerra de Siria. Los siguientes colectivos en importancia eran refugiados afganos (14 %) iraquíes (10 %) y pakistaníes (4 %), seguidos de una larga lista de países.

Como puede apreciarse, en 2016 se produce una importante disminución en el número de llegadas irregulares por mar a través de la ruta del Mediterráneo oriental que continuó en 2017, manteniéndose actualmente en torno a 40.000 personas. Por su parte, el número de entradas a través de la ruta central disminuyó de forma notable en 2017 y mucho más en 2018, año en el que solamente fue utilizada por unas 23.000 personas. Asimismo, en 2017 y 2018 las entradas por tierra, también disminuyeron drásticamente como consecuencia del acuerdo con Turquía de marzo de 2016¹⁷.

¹⁵ Cifras totales entre las vías marítima y terrestre.

¹⁶ Datos de Frontex/IOM/Ministerio del Interior.

¹⁷ Turquía alberga actualmente en su territorio 3,6 millones de refugiados sirios.

Ruta/Año	2015	2016	2017	2018
África occidental	874	671	421	959
Mediterráneo occidental (España)	5.315	8.162	21.971	57.498
Mediterráneo central (Italia)	153.946	181.459	118.962	23.370
Mediterráneo oriental (Grecia)	885.386	182.277	42.305	35.465
Total	1.047.370	374.638	184.831	117.292

Tabla 1. Entradas por mar de inmigrantes y solicitantes de asilo en Europa. Fuente: elaboración propia

En la figura 2¹⁸ puede observarse la evolución del número de solicitudes de «protección internacional» (incluye las entradas por cualquier medio, con o sin visado), así como la importancia que ha tenido el acuerdo con Turquía para frenar esta crisis.

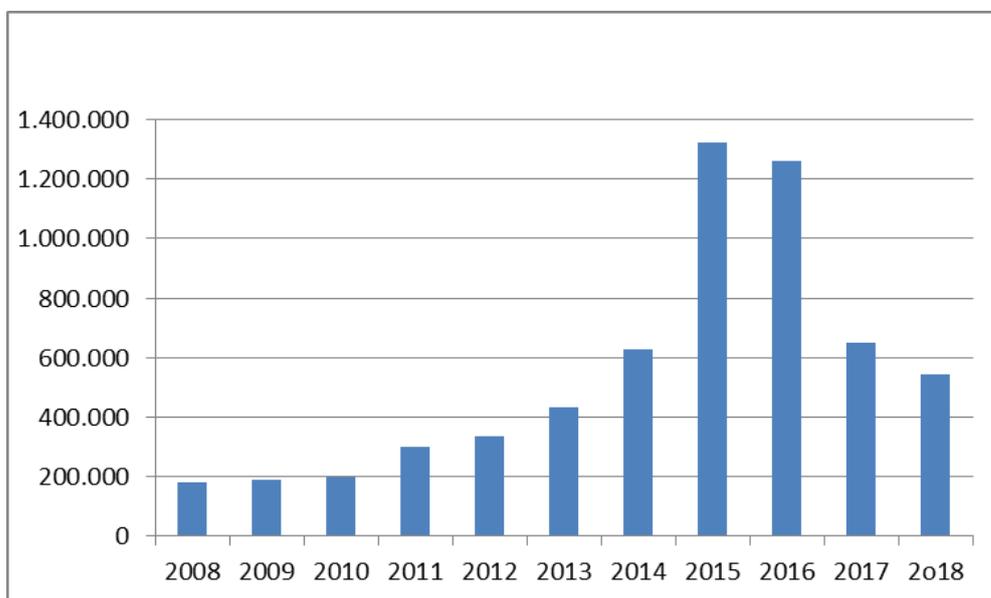


Figura 2. Número de solicitudes

¹⁸ Datos de Eurostat.

Nacionalidades de procedencia

De acuerdo con las cifras publicadas por la UE, en los últimos años se aprecian cuatro grandes bloques de solicitantes de protección internacional: a) países de Oriente Medio, con Siria e Irak a la cabeza, b) Pakistán y Afganistán, c) la orilla norte: Albania, Rusia, Serbia, Ucrania y Kosovo y d) un amplio grupo de países subsaharianos: Nigeria, Eritrea, Somalia, Gambia, Guinea, Argelia, Marruecos, Costa de Marfil, Sudán, Mali, Camerún y República Democrática del Congo¹⁹, entre otros.

En los últimos cinco años han solicitado asilo en Europa 4.600.000 personas²⁰, casi un millón por año. De ellas consiguieron entrar forzando las fronteras exteriores en torno a 3.000.000. Los países de origen que han aportado mayores contingentes son Siria, Afganistán e Irak, los cuales suponen en torno a la mitad de las entradas. También son destacables los contingentes de Pakistán, Eritrea, Nigeria e Irán (13 %), así como los de Rusia, Kosovo y Albania (11 %).

Movimientos en 2018

En la figura 3 puede apreciarse la evolución seguida por las tres rutas mediterráneas a lo largo de 2018²¹. A comienzos de año la situación era de unos flujos reducidos en todas ellas, siendo la de España la menos utilizada. Sin embargo, en el segundo semestre su uso superó los flujos de las rutas central y oriental, de forma que en el conjunto del año el número de llegadas a España casi triplicó el flujo hacia Italia.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Gráfico de elaboración propia. Datos: International Organization for Migration. Naciones Unidas.

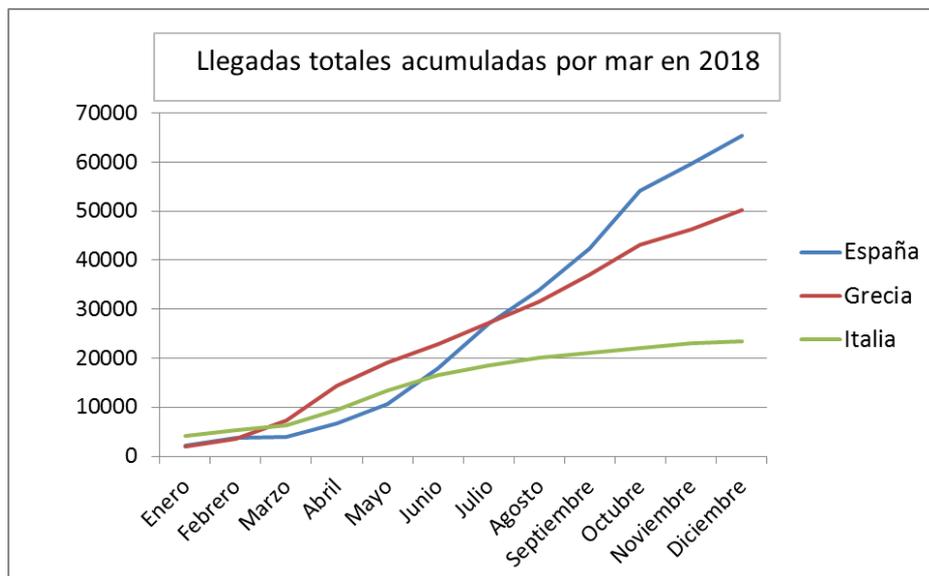


Figura 3. Evolución de las tres rutas mediterráneas 2018

La drástica caída en la utilización de la ruta central es consecuencia de varios factores, en particular: el esfuerzo en la lucha contra las mafias llevado a cabo mediante la operación SOPHIA de la UE frente a Libia, la política de la UE para potenciar los medios de la Marina y Servicio de Guardacostas libio, así como el cierre de fronteras llevado a cabo por Italia.

Movimientos migratorios irregulares recientes hacia España

En la figura 4 puede apreciarse la evolución seguida en los últimos años por la ruta del Mediterráneo occidental hacia España²². El número de personas que utilizó esta ruta anualmente entre 2010 y 2014 se mantenía entre 3.000 y 5.000 personas, una cantidad ínfima comparada con la avalancha que empieza en 2014 hacia Europa.

Este flujo aumentó ligeramente en 2015 y 2016, pero en los últimos dos años su ritmo de crecimiento se dispara, de forma que cada año se está cerca de triplicar las cifras de entradas del año anterior. El resultado final es un crecimiento exponencial alarmante, que llega a ser del 1.000 % (número de llegadas multiplicado por diez) entre 2015 y 2018²³, año en el que entraron irregularmente 57.498 personas por mar²⁴. Estos flujos

²² Datos del Ministerio del Interior. Gráfico de elaboración propia.

²³ 5.312 llegadas por vía marítima en 2015 y 57.498 en 2018.

²⁴ Así como 6.800 entradas irregulares a través de Ceuta y Melilla.

son mayoritariamente de inmigrantes, si bien el porcentaje de solicitantes de asilo está aumentando.

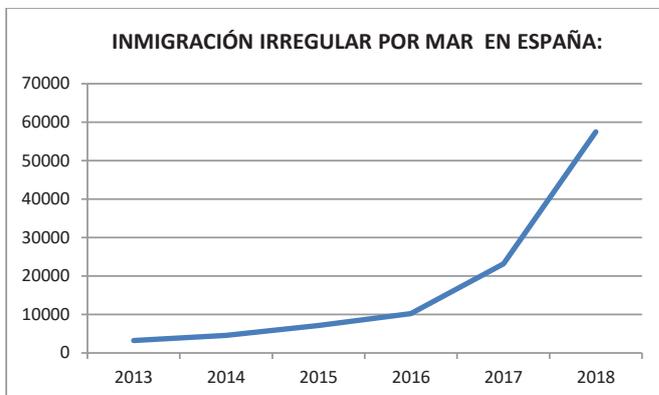


Figura 4. Evolución de la inmigración irregular por mar en España

Países de origen

El núcleo principal lo forman personas procedentes de países subsaharianos que ocultan su nacionalidad para impedir su repatriación y que constituyen el 30 % de las entradas totales el año pasado. El bloque siguiente corresponde a ciudadanos de Marruecos, con un 24 % de las entradas. A continuación destacan los nacionales de Guinea Conakry (12 %), Mali (11 %) y Argelia (7 %). Tras ellos figuran los procedentes de Costa de Marfil (5%), Gambia (3%), Senegal (2%) y Camerún (1%), seguidos por un grupo de numerosos países, principalmente subsaharianos, que incluye a otras 3.300 personas²⁵.

Nacionalidad declarada	Número de entradas
Países subsaharianos	30 %
Marruecos	24 %
Guinea Conakry	12 %
Mali	11 %
Argelia	7 %
Costa de Marfil	5 %
Gambia	3 %

²⁵ Datos de International Organization for Migration (IOM). Naciones Unidas. «Mixed Migration Flows in the Mediterranean».

Senegal	2 %
Camerún	1 %
Total 2018	65.325

Tabla 2. Entradas irregulares en 2018. Fuente: elaboración propia con datos de IOM

Solicitantes de «protección internacional»

En la figura 5 puede apreciarse la evolución que está siguiendo el número de solicitudes de asilo recibidas anualmente²⁶. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de Europa, la mayoría de los solicitantes entran por vía aérea.

Tradicionalmente el número de solicitudes de «protección internacional» presentadas en nuestro país se ha mantenido bajo, concretamente entre las 2.500 y 7.500 solicitudes anuales durante los años que van de 2006 (previo a la crisis económica) hasta 2014. Sin embargo, a continuación se inicia una escalada en dos fases, la primera en 2015 con un crecimiento del 150 %, alcanzándose las 14.881 solicitudes a pesar de nuestra lejanía con respecto a Siria y demás zonas de procedencia de la mayoría de personas que pedían refugio en la UE. En 2017 se produce una nueva escalada que continuó en 2018, con un crecimiento en el número de solicitudes presentadas del 98 % y 74 %, lo que supuso 31.120 y 54.065 solicitudes, respectivamente.

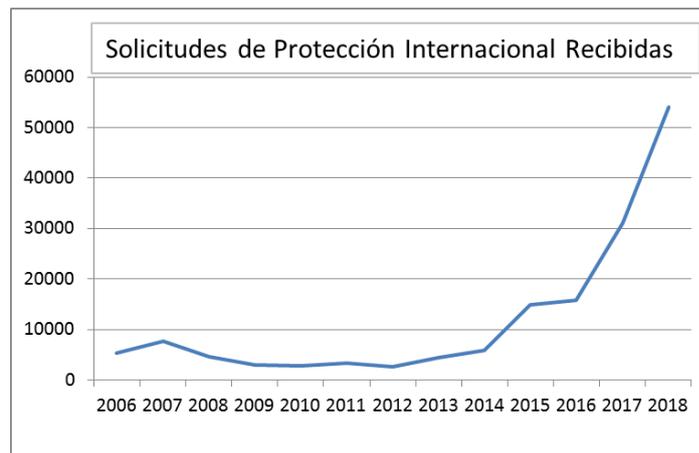


Figura 5. Solicitudes de protección internacional recibidas

²⁶ Datos de Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). *Más que cifras*. Cifras de asilo en España. 2018.

Estas cifras son muy elevadas a escala española y suponen que en solo cinco años la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior ha tenido que multiplicar por nueve el número de expedientes que debe resolver anualmente, al tiempo que más de 78.000 personas esperan en estos momentos la resolución del suyo. La situación es, por tanto, de un importante colapso. Si se observa el gráfico, su evolución presumible para el año en curso no parece que vaya a mejorar. Lo mismo sucede si se considera la nacionalidad de los principales solicitantes y su evolución:

En la figura 6 se aprecia que en 2018 el país con mayor número de solicitudes fue Venezuela (19.280), seguido de Colombia (8.650), Siria (2.775), Honduras (2.410), El Salvador (2.275), Ucrania (2.010), Palestina (1.985), Nicaragua (1.365), Marruecos (1.310) y Argelia (1.260), y por un amplio grupo final de otros 10.745 ciudadanos pertenecientes a múltiples países.

El año pasado también fue muy elevado el crecimiento experimentado en las solicitudes presentadas por ciudadanos de Venezuela (86 %), Colombia (252 %), Honduras (148 %), Marruecos (150 %), El Salvador (103 %) y Palestina (70 %).



Figura 6. Solicitudes de protección internacional. Fuente: Elaboración propia, datos CEAR

De estas solicitudes, solamente se pudieron resolver el año pasado 11.875, lo que equivale al 22 % de las recibidas en el año²⁷. Del total de solicitudes resueltas se denegaron 8.980 (76 %), se concedió el estatuto de refugiado a 575 (5 %) y el de «protección subsidiaria» a 2.320 (19 %)²⁸. Las 65.940 solicitudes restantes, junto con otros expedientes más antiguos, siguen pendientes de resolución. Por tanto, las solicitudes de asilo también se encuentran en una situación de colapso de nuestra Administración.

Legislación aplicable

Aspectos generales

Existen dos documentos internacionales de gran importancia que inspiran todo el derecho europeo y español, a los que ya nos hemos referido:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, modificada por el Protocolo de 1967.

Aunque el primero es una declaración, ha sido desarrollado por varios tratados internacionales de carácter vinculante.

La Convención de Ginebra de 1951 sobre los «refugiados» nace para regular los derechos de los desplazados que había provocado la Segunda Guerra Mundial que aún no habían regresado a sus países. En 1967, fue modificada mediante un protocolo para dar cobijo legal en ella a otros grandes movimientos de personas que continuaban produciéndose, eliminando para ello la referencia temporal a «movimientos producidos con anterioridad a 1951».

Por su parte, la legislación europea sobre inmigración y sobre el derecho de «protección internacional» es muy amplia. Los documentos de mayor nivel en el ordenamiento jurídico de la Unión son los Tratados Fundacionales (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Subordinados a ellos se encuentran diversos reglamentos, directivas y decisiones que los desarrollan.

²⁷ No es exactamente así, pues a primeros de año había solicitudes antiguas pendientes de resolución.

²⁸ En total se resolvieron favorablemente el 24 %. A modo de comparación en Francia se concedió protección a un 28 %.

El Tratado de la Unión Europea establece en su art. 2 el objetivo de «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia...» para lo que deben establecerse «medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración...». Asimismo, el artículo 67.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que esta «desarrollará una política común» en los tres ámbitos antes citados. La Unión es competente en materia migratoria desde 1999 (Tratado de Ámsterdam).

Obsérvese que en los Tratados Fundacionales se aprecia una preocupación especial por el «control de las fronteras exteriores» cuando se refieren al derecho de asilo o a la inmigración. Esta preocupación ha aumentado con la creación del llamado Espacio Schengen al que más adelante nos referiremos. Por su parte, los reglamentos, directivas y decisiones sobre inmigración y el derecho de protección son muy numerosos. Posteriormente se citarán los más destacados.

Pero probablemente el concepto más importante en la política migratoria y de asilo de la UE sea el llamado Espacio Schengen, derivado del Acuerdo del mismo nombre, de 1985, complementado por el Convenio de 1990. Ha sido firmado por la mayoría de los Estados de la UE así como por Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Con su aprobación se suprimieron los controles fronterizos internos de los países firmantes, trasladándose estos a las fronteras exteriores con terceros. Se incorporó al ordenamiento jurídico de la UE mediante un Protocolo al Tratado de Ámsterdam.

Con objeto de que los nacionales de terceros países puedan circular libremente entre los Estados firmantes existe un sistema de visados Schengen con un formato unificado, que se graban en una base de datos compartida. Los visados deben expedirse antes de la entrada en Europa y con ellos se puede autorizar una estancia máxima de tres meses. Su aplicación hace necesaria una definición común de las condiciones que deben satisfacerse para cruzar las fronteras exteriores y una estrecha coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras. La supervivencia del Espacio Schengen se encuentra amenazada ante las graves diferencias entre países surgidas con la reciente crisis.

Otro documento de gran importancia lo constituye la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (año 2000), originalmente una *declaración*. Es jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. En su art. 18 se recoge por vez primera el derecho de asilo a nivel comunitario. Sin embargo, en lo que respecta a la

inmigración existen importantes lagunas en ella, especialmente en relación con la inmigración ilegal, que no la contempla.

Asimismo, el Derecho de la Unión debe aplicarse junto con las normas establecidas por el Consejo de Europa, en particular el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), jurídicamente vinculante para sus Estados miembros. A tal fin debe tenerse en cuenta la jurisprudencia establecida del Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁹.

A continuación se analizan por separado la inmigración ilegal y el derecho de asilo en el ordenamiento jurídico europeo.

Inmigración ilegal/irregular

No existe ninguna norma internacional de carácter vinculante que regule el movimiento de personas que han salido de sus países voluntariamente, siendo el principio de soberanía de los Estados el que rige en materia de inmigración. Así está reconocido internacionalmente, siempre dentro del debido respeto a los derechos humanos.

La ONU recoge el derecho de las personas a «salir de cualquier país incluido el propio»³⁰, pero no el de los migrantes a entrar en otro país³¹. Así mismo, reconoce el derecho de los Estados a decidir los criterios de admisión y, en su caso, de expulsión de los no nacionales.

Por su parte, en Europa la inmigración está regulada por el CEDH, la legislación de la UE, a cuyos aspectos generales nos hemos referido, y la legislación de los Estados, siempre subordinada a las otras dos anteriores.

Con respecto al Convenio sobre Derechos Humanos, es de destacar que tampoco cita en su articulado a la inmigración ilegal. Los artículos más importantes en materia de inmigración son el art. 16, que permite imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros, el art. 4 del Protocolo 4^o, que prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros (tema complejo, en el que existe jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y el artículo 1 del Protocolo 7^o en el que se establece que «un extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado no podrá ser expulsado sino en ejecución de una decisión dictada conforme a la ley», sometida a diversas

²⁹ Este alto tribunal depende del Consejo de Europa que, como se sabe, engloba a 47 Estados. No debe confundirse con el Tribunal de Justicia de la UE.

³⁰ Art 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³¹ El principio de la soberanía estatal y su aplicación a la migración internacional se encuentra claramente reconocido en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, de gran importancia en materia de migración.

garantías. No contempla, sin embargo, garantías sobre la expulsión de los que no residan legalmente.

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales reconoce el «derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales» a «toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión»³², sin mencionar tampoco a los que se encuentren en situación ilegal.

En lo que respecta a los tratados, estos se refieren siempre a los derechos del inmigrante en situación legal y reconocen la necesidad de «una prevención de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos», así como «una lucha reforzada contra ambas situaciones». El artículo 79 del TFUE asigna a la Unión «la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro».

Como puede observarse, la diferencia entre inmigrantes legales e ilegales/irregulares está presente siempre en los documentos y normas de la UE. En particular, la Unión se reserva competencias sobre «la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal, habiendo firmado diversos acuerdos sobre readmisión de residentes ilegales, que se añaden a los firmados por los Estados miembros, en virtud de sus propias competencias»³³.

Entre los reglamentos de la Unión merece ser destacado el 2007/2004 por el que se crea la Agencia para la coordinación operativa en las «fronteras exteriores» de la Unión (Frontex).

Entre las directivas sobre inmigración, merecen especial mención la 2002/90 que establece una «definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares», conducta que lleva aparejada sanciones penales y la 2003/109, relativa al «estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración», a los que reconoce importantes derechos.

En cuanto a los Estados, la Unión reconoce su derecho soberano a controlar la entrada y la expulsión de no nacionales, la presencia continua en su territorio, y el establecimiento de volúmenes de admisión.

En España, la ley más importante en materia de inmigración es la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, junto con el reglamento que la desarrolla (RD 557/2011).

³² Art. 34 de la Carta.

³³ España tiene firmados sendos acuerdos con Marruecos y Argelia.

Por todo lo expuesto queda claro que, a diferencia de los refugiados, los inmigrantes que intentan entrar o permanecer en un país sin la correspondiente autorización, no tienen respaldo legal, ni pueden exigir que se les reconozca estatuto alguno. En cuanto a la forma más adecuada de referirse a ellos hay dos posibilidades: la ONU suele hacerlo como «migrantes irregulares», mientras que la UE utiliza con mayor frecuencia el término de «inmigrantes ilegales».

Solicitantes de «protección internacional»

A diferencia de lo anterior, el derecho de asilo está internacionalmente reconocido desde 1948 por el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para toda persona que sufra «persecución»³⁴. Asimismo, la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados y su Protocolo de 1967 constituyen un desarrollo de dicho derecho. También está recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Posteriormente la UE establece en su Tratado de Funcionamiento el objetivo de conseguir «un sistema común de asilo y protección subsidiaria», inicialmente regulado por la Directiva 2004/83 del Consejo y, con mayor amplitud, por las siguientes:

- Directiva 2011/95/UE sobre «requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional» y «para las personas con derecho a protección subsidiaria».
- Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos para «la concesión o la retirada de la protección internacional».
- Directiva 2013/33/UE sobre «normas para la acogida de solicitantes de protección internacional».

Entre los reglamentos merece especial mención el 6004/2013, conocido como el Reglamento de Dublín III, por el que se determina el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional.

En el caso de España, el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria están regulados, además, por la ley 12/2009 de 30 de octubre.

De acuerdo con todo ello, un solicitante de protección internacional, una vez su solicitud es admitida a trámite, no puede ser expulsado de territorio europeo (español, en su caso) hasta su resolución. Posteriormente, se le puede otorgar el carácter de refugiado, la

³⁴ Article 14.1: «Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution». «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays».

protección subsidiaria o ser rechazada la solicitud. En los dos primeros casos se permite la residencia y se reconocen al demandante importantes derechos.

Por último, no debe olvidarse que la solicitud de protección internacional en un país se presenta en muchos casos por personas que han entrado «legalmente» en el mismo. Como consecuencia, las estadísticas publicadas sobre solicitantes de asilo suelen incluir tanto entradas legales (generalmente por vía aérea) como ilegales.

Derechos del inmigrante ilegal y del solicitante de «protección internacional» a su llegada a Europa

Inmigrante ilegal

La UE potencia claramente la migración «legal» hacia su territorio, siendo su normativa muy protectora de los derechos del inmigrante, no solo de sus derechos humanos sino también de sus derechos como residente.

Como se ha dicho repetidamente, el gran problema de la inmigración es la «inmigración ilegal», la cual incluye las entradas sin visado y también aquellos inmigrantes que al caducar su permiso temporal no abandonan el territorio de la Unión.

A los «inmigrantes ilegales» se les aplica la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Esta Carta reconoce diversos derechos de carácter humanitario (derecho a la dignidad humana, prohibición de trabajos forzados, respeto a la vida privada y familiar, presunción de inocencia, etc.) mientras continúen en su territorio.

Pero, al mismo tiempo, la UE «trata de armonizar los esfuerzos de los Estados miembros por repatriar a los inmigrantes irregulares de manera humana y digna»³⁵, e incluso prevé la posible necesidad de medidas para «expulsar por la fuerza a aquellos que no cumplan la obligación de repatriación»³⁶. Esta norma es la habitual en prácticamente cualquier país.

Solicitante de «protección internacional»

País de acogida

En ocasiones surgen dudas sobre si existe el derecho a escoger el país de asilo. En este sentido, la traducción al español del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos no parece muy correcta, pues no es lo mismo el derecho a buscar y disfrutar

³⁵ Documento «Migración y Asilo. Comprender las Políticas de la Unión Europea». Disponible en europa.eu/european-union/file/664.

³⁶ Ibid. Apartado «Abordar la inmigración irregular».

de asilo «en otros países» (texto original en inglés y francés) que «en cualquier país» (texto en español). En el primer caso cabría interpretar que la Comunidad Internacional podría ser la encargada de decidir el país de acogida y no así en el segundo.

Esta segunda interpretación, llevaría a aceptar que aunque entre el país de origen de los demandantes de protección y Europa existan terceros países que reúnan unas condiciones adecuadas para darles asilo, los citados demandantes podrían seguir avanzando y esperar a solicitarlo hasta llegar, por ejemplo, a España o Alemania, aunque fuera en base a intereses puramente «económicos», al ser el estado del bienestar y el nivel de vida en Europa muy superiores a los existentes en el resto del mundo y que Europa tendría obligación de aceptarlos, como alguna vez se dice.

Nótese que frente a esta interpretación podría argumentarse que los solicitantes de protección se habrían convertido de facto en «inmigrantes» y además en «inmigrantes ilegales» (pues carecen de visado). Y no se olvide que el inmigrante ilegal no puede exigir derecho de residencia en otro país.

Esta misma situación se dio recientemente con la marcha de desplazados desde países de América Central en dirección a Estados Unidos. Ante aquel movimiento también cabría preguntarse por qué estos no querían solicitar asilo en México y si Estados Unidos estaría obligado a acogerlos. En opinión de este autor, ni EE. UU. ni Europa tendrían obligación de acoger a potenciales refugiados en estos casos, aun cuando cumplan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra para poder serlo³⁷.

Para mayor abundamiento, y con independencia de otras consideraciones, debe tenerse en cuenta que el texto del Estatuto de los Refugiados no obliga a que estos sean admitidos, sino que «prohíbe», aún en el caso de que consigan entrar «ilegalmente», que el país en cuestión los expulse cuando con ello se les ponga «en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas»³⁸. Así pues, en primer lugar no habría obligación de abrirles las fronteras y, en segundo lugar, si consiguen entrar y se considera que no se pone en peligro su vida o su libertad por las razones anteriores, podrían ser devueltos a un tercer país si este es seguro para ellos.

³⁷ De hecho, esta interpretación es la que mantiene la UE en su Directiva 2013/32/UE cuando los solicitantes proceden de un «tercer país seguro».

³⁸ Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Además debe tenerse en cuenta que la situación mundial actual es muy diferente de la que imperaba en 1951 y 1967, al existir hoy un elevado número de conflictos y crisis de todo tipo, una grave falta de seguridad y de respeto a los derechos humanos en muchos países, catástrofes importantes derivadas del cambio climático en curso, etc. Todas ellas son situaciones muy frecuentes en países del tercer mundo, que podrían generar gigantescos movimientos de desplazados que se dirigirían en masa a Europa si se les invitara a venir, lo que lamentablemente no es viable.

Esta utopía es todavía más grande si limitamos la lista de países desarrollados potenciales receptores de solicitantes de asilo a Europa y Estados Unidos, al estar Canadá y Japón en una situación geográfica mucho más alejada del tercer mundo o, por considerar que otros con un nivel de desarrollo muy superior al de los países de partida, como China y Rusia, no tienen suficiente atractivo en comparación con los primeros.

Derechos del «solicitante de protección» a su llegada

Cuando una persona que llega a la frontera de un país europeo presenta una solicitud de protección internacional, debe registrarse en un plazo de tres días ampliables a un máximo de diez en el caso de producirse la solicitud simultánea de gran número de nacionales de terceros países³⁹.

No obstante, los Estados miembros pueden llevar a cabo un procedimiento de examen en frontera a fin de determinar si una solicitud es «infundada» o «inadmisible», de acuerdo con lo establecido en los artículos 31, 32 y 33 del capítulo III (Procedimientos en Primera Instancia) de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y Consejo. A continuación se expone un resumen necesariamente incompleto sobre ello.

Una solicitud puede ser declarada «infundada» y ser rechazada en frontera, entre otros, en los siguientes casos:

- El solicitante procede de un país «seguro».
- Presentación de información o documentación «falsa».
- Formular alegaciones «claramente incoherentes y contradictorias, manifiestamente falsas u obviamente inverosímiles».
- Negarse a que se le tomen las «impresiones dactilares».
- Ser «considerado por razones graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público».

³⁹ Directiva 2013/32/UE.

Del mismo modo, un Estado miembro puede no admitir a trámite una solicitud de protección internacional cuando se den determinados supuestos. En particular:

- Otro Estado miembro ya ha concedido la protección internacional.
- Un país que no sea un Estado miembro se considera como «primer país de asilo» del solicitante.
- Un país que no sea un Estado miembro se considera «tercer país seguro» para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la citada Directiva⁴⁰.
- Se trata de una segunda solicitud y no han surgido ni han sido aportadas nuevas circunstancias o datos.

Por su parte, las personas cuyas solicitudes son admitidas a trámite pueden «permanecer» en el Estado miembro hasta su resolución y durante el periodo de tramitación se les reconocen diversos derechos⁴¹, básicamente el derecho, «siempre que carezcan de recursos económicos»⁴², a los servicios sociales y de acogida necesarios que les permitan satisfacer sus necesidades básicas «en condiciones de dignidad», el derecho a «mantener la unidad de la familia» y el derecho a trabajar «en los términos que reglamentariamente se establezcan»⁴³. No obstante, la ley prevé que en el caso de disponer de recursos económicos, debe reclamárseles su importe⁴⁴.

Finalmente, una vez se les concede a los solicitantes la protección internacional o, en su caso, la protección subsidiaria, estos adquieren nuevos e importantes derechos⁴⁵, que en el caso de España son principalmente:

- Autorización de residencia, trabajo permanente e integración social en los términos previstos en la LO 4/2000.
- Expedición de documento de identidad y viaje.
- Acceso al servicio público de empleo.
- Acceso, «en las mismas condiciones que los españoles», a la educación, asistencia sanitaria, vivienda y asistencia social.

⁴⁰ En dicho artículo se establecen los requisitos para considerar a un tercer país como «seguro». En particular debe cumplirse que «la vida o libertad del solicitante no estén amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política» ni debe existir riesgo de daños graves tal y como se definen en la Directiva 2011/95/UE.

⁴¹ Ley 12/2009 «reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria». Capítulo III.

⁴² Ibid. Artículo 30.1.

⁴³ Ibid. Art. 32 y siguientes.

⁴⁴ Ibid. Art. 30.3.

⁴⁵ Ibid. Art. 36.

La magnitud del problema⁴⁶

En un futuro próximo el gran problema de la «inmigración ilegal» en Europa lo representará África, sin duda. Sin embargo, los mayores movimientos masivos de solicitantes de asilo probablemente procedan de países de Oriente Medio y Asia. En este sentido no debe olvidarse que entre 2013 y 2017 entraron en Europa dos millones de ciudadanos procedentes de Siria, Irak, Afganistán y Pakistán. Y si bien Siria es un país pequeño, entre los otros tres suman una población de 270 millones de personas. El siguiente bloque en importancia también procederá, sin duda, de países africanos, en particular Nigeria, con una población de doscientos millones de personas. Asimismo, será muy importante la evolución de Egipto en el futuro, muy próximo a Europa y con una población de cien millones de personas, así como la que siga la gran franja central de África que luego definimos.

África

Para entender mejor el problema africano nos referiremos brevemente a cinco aspectos preocupantes: su proximidad, la pobreza extrema existente en una mayoría de países, su elevada población, su importante ritmo de crecimiento y diversas causas que la hacen inestable:

- a) La distancia entre Marruecos y Europa oscila aproximadamente entre quince y treinta kilómetros en el estrecho de Gibraltar (entre una y dos horas de navegación en una embarcación que no esté a la deriva). Por su parte, la costa más cercana de Argelia y Túnez se encuentra de Europa a unos cuatrocientos kilómetros (solo 300 km entre Orán y Alicante) y la de Libia y Egipto a una distancia doble de la anterior. En resumen, la distancia entre los dos continentes es mínima, pero se interpone el mar Mediterráneo.
- b) Si dividimos el continente africano, *grosso modo*, en una franja norte que incluya el Magreb excepto Mauritania (Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto) y una franja sur que incluya Sudáfrica, Angola, Namibia y Botsuana, queda una franja central que agrupa aproximadamente a 1.000 millones de personas y casi 50 países.

Pues bien, el nivel de vida en los países del Magreb se sitúa en torno a la octava parte del de España, cuya renta per cápita es muy próxima a la media europea. El nivel en los países de la franja sudafricana es algo superior, en torno a la quinta parte del español.

⁴⁶ Las cifras utilizadas en este apartado proceden de fuentes diversas, principalmente del FMI, Banco Mundial y CIA (World Factbook).

Sin embargo, los países de la franja central poseen una renta per cápita media de poco más de 1.000 dólares, es decir, en torno al puesto 25 de la media europea⁴⁷. Una diferencia, por tanto, gigantesca.

c) Por su parte, la población total del continente africano es de 1.288 millones de personas (datos de 2018), lo que supone casi el triple de la población de la UE⁴⁸.

d) En términos de población africana es especialmente preocupante su elevado ritmo de crecimiento, que la llevará a duplicarse en 2050, mientras en Europa las previsiones son de estancamiento. En dicho año, África tendrá una población superior a la que tenía el planeta cuando terminó la Segunda Guerra Mundial y será cinco veces superior a la población europea si no se produce antes una llegada masiva y descontrolada de inmigrantes ilegales que colapsaría, sin ninguna duda, nuestras administraciones y recursos.

e) Las cifras anteriores constituyen un resumen estadístico con cifras actualizadas que ayudan a entender la entidad del problema migratorio africano. Pero además es obligado tener en cuenta que vivimos en un mundo globalizado donde las imágenes y la información viajan instantáneamente a cualquier móvil y que muchos africanos viven inmersos en graves situaciones de guerra, violencia generalizada, corrupción, falta de respeto a los derechos humanos y presencia de desastres naturales frecuentes. Por ello, antes o después es inevitable que estas situaciones generen grandes movimientos de masas.

Consideración final

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, nos encontramos con unas perspectivas muy preocupantes frente a potenciales movimientos migratorios masivos y frente a grandes flujos de refugiados que huirán de sus países por estar su vida o integridad física en peligro, por causas muy diversas.

Entre ellas pueden encontrarse algunas no incluidas en el Estatuto de los Refugiados o ni siquiera en el concepto de «protección subsidiaria». Ejemplos de ello son un desastre natural o una situación de caos económico, como la que vive Venezuela⁴⁹. Todo ello con dos agravantes: en primer lugar que los desastres naturales serán cada vez más

⁴⁷ Datos del FMI, Banco Mundial, Statistics Times.

⁴⁸ 450 millones después del *bretxit*.

⁴⁹ Actualmente la ONU está trabajando en una ampliación del concepto de «refugiado», en el que tengan cabida a otros supuestos no contemplados en la Convención de 1951.

frecuentes como consecuencia del cambio climático (sequías, inundaciones, hambrunas, alteraciones en los patrones de los cultivos, etc.) y, en segundo lugar, el actual proceso de aumento de la desigualdad económica en el mundo.

Por todo ello, hay que ser muy prudentes con la política migratoria de Europa, aplicando escrupulosamente la ley y aprendiendo de nuestra experiencia y errores. Y, sobre todo, evitando generar potentes y peligrosos efectos llamada ante la «bomba de relojería» que hemos tratado de resumir. Al mismo tiempo, Europa debería reforzar sus programas de inversión en el desarrollo y en la seguridad de los países de África —ya de por sí importantes— y abanderar la programación y ejecución de un «Plan Marshall» que la comunidad internacional debería poner en marcha cuanto antes en dicho continente.

Conclusiones

- La legislación internacional no reconoce el derecho del inmigrante a entrar en otros países, pero sí el derecho de los Estados a decidir criterios de «admisión» y, en su caso, de «expulsión» o de «repatriación» de los no nacionales.
- La Unión Europea es una firme defensora de la inmigración legal, es decir mediante visado y la oportuna documentación previa a la entrada, así como de los derechos de los inmigrantes y su pronta integración en la sociedad y en el mercado laboral.
- La política de inmigración de la UE contempla entre sus objetivos «la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». Asimismo, en el caso de que se produzca una entrada ilegal de inmigrantes, el criterio que se defiende es aplicar una política eficaz de retorno a los países de origen que respete sus derechos fundamentales.
- La legislación internacional no obliga a permitir la entrada de refugiados o, en general, de personas solicitantes de protección internacional en el territorio de un Estado⁵⁰, si bien se les anima a ello, en coordinación con ACNUR.
- Sin embargo, si un solicitante de protección internacional entra en un país, aunque sea «ilegalmente», no puede ser devuelto, en modo alguno, a las fronteras de «territorios donde su vida o libertad peligre»⁵¹ debido a determinadas causas, al

⁵⁰ No obstante, en las Directivas 2013/32 y 2013/33 de 26 de junio, del Parlamento y Consejo, se establece que las solicitudes de asilo también podrán ser presentadas en las aguas territoriales de un Estado miembro, es decir dentro de las 12 millas de su costa. No especifican dónde podrían presentarlas (¿a bordo de un buque español? ¿a su llegada a tierra?), pero se entiende que, en cualquier caso, estarían sometidas al procedimiento de examen en frontera.

⁵¹ Artículo 33.1 de la Convención de Ginebra de 1951.

tiempo que adquiere importantes derechos hasta que se resuelva su solicitud, todo ello conforme a la Convención sobre el estatuto de los Refugiados, de 1951.

- En 2014 comenzó un éxodo masivo hacia Europa, en su mayoría de solicitantes de protección internacional procedentes de más de cien países, que llegó a su máximo en 2015, año en el que más de un millón de personas alcanzó las costas europeas cruzando el Mediterráneo junto con un gran flujo terrestre de otras 800.000 personas procedentes de países de la orilla norte o de países de Asia a través de Turquía. El éxodo de refugiados sirios solamente supuso el 28 % de las solicitudes de protección presentadas, porcentaje similar al alcanzado por el conjunto de los flujos que procedían de Afganistán, Irak y Pakistán.
- En 2016, la UE firmó un acuerdo con Turquía para que acogiera refugiados en su país, lo que alivió la fuerte tensión existente en las fronteras europeas. Actualmente, Turquía acoge a 3,6 millones de refugiados, manteniéndose un pequeño flujo terrestre a través de los Balcanes y otro marítimo muy superior, a través del Mediterráneo.
- En 2018, la ruta del Mediterráneo occidental hacia España se ha convertido en la más utilizada por la inmigración ilegal marítima, llegando a través de ella 57.498 personas. Además, a través de Ceuta y Melilla⁵² entraron otras 6.800. La mayoría de los migrantes hacia España proceden de países subsaharianos y, en segundo lugar, de países del Magreb. Entre 2015 y 2018 las llegadas por mar a España se multiplicaron por diez.
- En lo que respecta a las solicitudes de asilo en España, en 2018 se produjo un fuerte incremento, presentándose 54.065 (nueve veces más que en 2014), principalmente por personas que entraron en avión. El país de origen más importante fue Venezuela.
- Por su parte, en el conjunto de Europa en los últimos cinco años han solicitado asilo cerca de un millón de personas por año.
- Los flujos mixtos de personas (inmigrantes y solicitantes de asilo) procedentes de Irak, Afganistán y Pakistán han sido muy elevados en los últimos años y no serían sostenibles en el tiempo, al tratarse de países que suman una gran población (270 millones de personas).
- Asimismo, una inmigración masiva continuada desde África sería completamente inviable, dada su elevada población y ritmo de crecimiento, siendo especialmente

⁵² Datos del Ministerio del Interior.

preocupante la gran zona que se ha definido como franja central, que cuenta con 1.000 millones de personas en situación de pobreza extrema y donde no faltan múltiples problemas de seguridad y falta de respeto a los derechos humanos.

- Por todo ello, es importantísimo que Europa continúe con sus programas de ayuda económica y de apoyo a la seguridad de los países africanos, potenciándolos al máximo.
- Además, la gravedad de la situación en África haría aconsejable que se aprobase un «Plan Marshall» internacional de grandes inversiones y ayudas económicas en dicho continente.
- Finalmente, se debería facilitar la concesión de visados de trabajo y de documentación en nuestras embajadas y consulados en los países de origen para que la posibilidad efectiva de obtener la condición de inmigrante legal desincentive la aventura de emprender un largo viaje lleno de peligros, incluso con grave riesgo de la propia vida, que con toda probabilidad termine instalando a los inmigrantes en la marginalidad.

*Gonzalo Sirvent Zaragoza**
Contralmirante (RR)
Licenciado en Ciencias Económicas