

Los solicitantes de asilo ucranianos y la paradoja de la inmigración polaca

Marta Szczepanik y Ewelina Tylec

La tasa de reconocimiento de solicitantes de asilo ucranianos en Polonia sigue estando en un nivel extremadamente bajo. El concepto de “alternativa de huida interna” es la base jurídica para rechazar muchas solicitudes de asilo.

En 2014 el número total de solicitudes de asilo en Polonia por parte de ciudadanos de todos los países sobrepasó las 8 000¹. En comparación con las 428 000 en Hungría o con las 646 000 en Italia (otros dos Estados situados en las fronteras externas de la UE) las estadísticas polacas son sorprendentemente bajas, especialmente teniendo en cuenta que incluyen el período que siguió al estallido del conflicto en Ucrania.

Aunque la mayoría de los refugiados que huyen del conflicto militar en Ucrania han buscado asilo en Rusia, un número mucho menor solicitó protección internacional en la UE, incluyendo Polonia. El número de solicitantes de asilo ucranianos en Polonia aumentó significativamente en comparación con los años anteriores pero sigue siendo menor en cifras absolutas: 46 solicitudes en 2013; 2 253 en 2014 y 2 061 a mediados de noviembre de 2015². Sin embargo, la tasa de reconocimiento es extremadamente baja, como ya lo era en 2014 en la mayoría de los demás países en los que los ucranianos buscaron refugio: Alemania concedió 20 condiciones de refugiado o de protección subsidiaria de 2 705 solicitudes; Italia, 45 condiciones de refugiado o de protección subsidiaria de 2 080 solicitudes; Suecia otorgó 10 condiciones de refugiado de 1 320 solicitudes; y Francia, 30 condiciones de refugiado de 1 425 solicitudes. Resulta interesante ver que la República Checa recibió 515 solicitudes y concedió la condición de refugiado o de protección subsidiaria en 145 casos.

Hasta el 15 de noviembre de 2015, solo a dos personas se les había concedido en Polonia la condición de refugiadas, y solo a 24 la protección subsidiaria, lo que podría disuadir a parte de los ucranianos de buscar asilo en Polonia. Al mismo tiempo, el número de ucranianos que se encuentran en proceso de legalizar su residencia en Polonia casi se ha duplicado con respecto al número de solicitudes y al de resoluciones positivas.

El problema es que Polonia, aunque acepta a estudiantes y migrantes económicos ucranianos, no admite a sus refugiados aunque procedan del este de Ucrania, que ha sido destrozado por la guerra. Al principio del conflicto en Ucrania, la élite política polaca manifestó públicamente su apoyo a los posibles solicitantes de asilo de este país que llegaran a territorio polaco. Pero su enfoque consistiría en limitar las corrientes de solicitantes de asilo y que el proceso de legalización de la residencia fuese muy accesible. Sin embargo, muchos ucranianos desconocen esa información y siguen solicitando asilo. Esto suele dejarlos en una situación jurídica complicada ya que no pueden trabajar en Polonia y si les deniegan su solicitud son obligados a abandonar el país.

La paradoja jurídica

La razón de la baja tasa de reconocimiento de asilo para los ucranianos es la aplicación del concepto de “alternativa de huida interna” por parte de las autoridades polacas. Aunque la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no se refieren a este concepto de forma expresa, se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo en las prácticas y en la legislación estatal. Sí que existe, por ejemplo, en el Artículo 8 del texto refundido de la Directiva de la Unión Europea sobre los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado de 2011, que introdujo el que la posibilidad de asegurarse la protección en otro lugar dentro de su propio país se tuviera en cuenta a la hora de evaluar una solicitud de protección internacional. La práctica a este respecto difiere mucho incluso entre los Estados miembro de la UE.

Según la legislación polaca³, un solicitante de asilo tiene que demostrar que no tiene posibilidad alguna de reubicarse y establecerse en otra parte de su país de origen. Este concepto se aplica a los solicitantes de asilo ucranianos, la mayoría de los cuales proceden de las zonas del Este tomadas por los rebeldes y tienen la posibilidad (al

menos en teoría) de reasentarse en las partes occidentales del país, por lo que les resulta casi imposible conseguir protección en Polonia.

Como estipulan las Directrices de Protección Internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁴, la “alternativa de huida interna” no es un principio autónomo ni una prueba independiente que permita la determinación de la condición de refugiado, por lo que debería considerarse solo como parte de un enfoque global dentro de la decisión acerca de si proveer de protección internacional. Sin embargo la “alternativa de huida interna” en Polonia parece ser un factor clave para decidir acerca de la protección internacional de los solicitantes de asilo ucranianos.

Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵, para poder aplicar la “alternativa de huida interna” deberían darse las siguientes garantías específicas: la persona debe poder viajar a la zona en cuestión, ser admitida allí y establecerse. Según esto, la política aplicada por un Estado receptor no debería posibilitar que una persona sea expulsada y acabe en una parte de su país de origen en la que pudiera ser maltratada. Los informes internacionales y los informes in situ señalan que la situación a la que los desplazados internos se enfrentan en Ucrania es extremadamente difícil a raíz de los más de 1,4 millones de desplazados

internos y unos recursos insuficientes. Hay problemas con los procesos de registro y también para garantizarles un vivienda adecuada, asistencia médica, trabajos y pensiones. Además, crecen las tensiones entre los desplazados internos y las comunidades de acogida que a menudo les culpan de los problemas sociales y del propio conflicto.

Además de solicitar protección internacional, los ucranianos tienen la opción de legalizar su estancia en territorio polaco mediante permisos de residencia temporales o permanentes. A este respecto, Polonia posee leyes muy laxas. Una media del 80% de las solicitudes de legalización de la residencia obtienen el reconocimiento, lo que les abre muchas puertas para conseguir la condición jurídica. En 2014 el número de solicitudes de permisos de residencia temporales aumentó un 60% y el de permisos de residencia permanentes un 104% en comparación con las cifras de 2013. Sin embargo, la falta de información clara sobre la legislación y los procedimientos para obtener protección internacional hace que muchos ucranianos que cumplirían los requisitos para legalizar su residencia decidan solicitar asilo.

Muchos no son conscientes de las consecuencias legales de acceder a ese procedimiento, como la carencia de permiso de trabajo durante los seis primeros meses del proceso. Esto se debe principalmente a que no reciben información oportuna y fiable por parte de las autoridades ucranianas o polacas. Esta política ha afectado particularmente a los que procedían del este de Ucrania y que ya estaban residiendo y trabajando legalmente en Polonia pero a quienes se les recomendó que solicitaran protección internacional cuando estalló el conflicto. Como el permiso de trabajo se cancela automáticamente en el momento en que se formula una solicitud de asilo, ya no podían seguir estando empleados. Y lo más importante, la denegación de la protección –que fue lo que ocurrió con la amplia



ACNUR/A McConnell

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

mayoría de las solicitudes– significaba que tenían que abandonar Polonia y, en muchos casos, que recibirían una prohibición temporal de volver a entrar al país. Del mismo modo, los estudiantes ucranianos procedentes de la región de Donbass que estudiaban en universidades polacas y que esperaban que se les concediera protección internacional y, por tanto, presentaron una solicitud de asilo en lugar de ampliar su permiso de residencia acabaron perdiendo el derecho a quedarse en el país. Como consecuencia, estos dos colectivos de migrantes han tenido que elegir entre regresar a Ucrania o quedarse en Polonia de forma irregular.

El conflicto actual en el este de Ucrania creó grandes expectativas entre los ucranianos que procedían de la región de que se les concedería protección internacional en Polonia. Pero la aplicación por parte de las autoridades polacas de la “alternativa de huida interna” como una prueba independiente dejó a los solicitantes de asilo ucranianos en una

situación muy vulnerable. Se debería revisar y relajar la reiterada aplicación por parte de las autoridades polacas de este concepto porque los solicitantes de asilo ucranianos no tienen ninguna posibilidad de reubicarse en Ucrania.

Marta Szczepanik m.szczepanik@hfhr.org.pl

Investigadora, Programa de asistencia jurídica a refugiados y migrantes, Fundación Helsinki para los Derechos Humanos en Varsovia www.hfhr.org.pl

Ewelina Tylec ewelina.tylec@gmail.com

Experta en Derechos Humanos, Instituto de Derecho y Sociedad (INPRIS) www.inpris.pl

1. Eurostat <http://tinyurl.com/Eurostat-asylum2014>
2. Oficina de Extranjería <http://udsc.gov.pl/statystyki>
3. Artículo 18.1, Ley de 13 de junio de 2003 sobre la protección de los extranjeros en el territorio de la República de Polonia www.refworld.org/docid/44a134a44.html
4. ACNUR (2003) *Directrices de Protección Internacional: “Alternativa de huida interna” en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre la condición de refugiado* www.refworld.org/docid/47fdafbf0.html
5. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Salah Sheekh contra Países Bajos* (Solicitud nº 1948/04), 11.01.2007 www.refworld.org/docid/45cb3dfd2.html