

Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

REFUGIADOS



LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) ES UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FUNDADA EN 1979, DE ACCIÓN VOLUNTARIA Y HUMANITARIA, INDEPENDIENTE Y PLURAL. ESTÁ INSPIRADA POR UN PROFUNDO SENTIDO ÉTICO Y POR LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E INSPIRA TODAS SUS ACTUACIONES Y ES LA MOTIVACIÓN ESENCIAL DE SU TRABAJO Y SU EXISTENCIA. SUS CARACTERÍSTICAS SON:

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN GLOBAL PORQUE, AUNQUE TRABAJA SOBRE TODO EN ESPAÑA, SU ACTUACIÓN SE PROYECTA HACIA TODOS LOS LUGARES DONDE EXISTEN PERSONAS REFUGIADAS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE POBLACIÓN.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LA CIUDADANÍA EN LA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO.

SUS OBJETIVOS FUNDAMENTALES SON LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS. CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O SON APÁTRIDAS.

EL PRESIDENTE DE CEAR ES CARLOS BERZOSA Y LA SECRETARIA GENERAL, ESTRELLA GALÁN. SU ASAMBLEA ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS CENTRALES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS (CCOO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, HAN FORMADO PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LAS PERSONAS REFUGIADAS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR HASTA SU FALLECIMIENTO), D. JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ, D. RAMÓN MUÑAGORRI Y D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE.

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE), LA RED MIGREUROPEA, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL Y LA RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

**Informe 2015 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado
(CEAR)**

Las personas refugiadas en España y Europa

HAN ELABORADO ESTE INFORME:

NURIA DÍAZ, ÁLIVA DÍEZ, JAUME DURÀ, PALOMA FAVIERES, RODRIGO FERNÁNDEZ, RAMIRO MUÑOZ, RAQUEL SANTOS, MAURICIO VALIENTE Y MARIO AMORÓS (COORDINADORES).

JOAQUÍN AGUILAR, BEATRIZ ALFONSO, KIMI AOKI, TERESA FONDEVILA, REBECA GARCÍA BRAVO, ERNESTO GIL, JAVIER JEREZ, MÓNICA LÓPEZ, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, SUSANNA NICOLÁS, DANIEL SANJUÁN, BEATRIZ SANTANA, THOMAS UBRICH, SARAI VEGA, JAVIER VILLANUEVA Y BELÉN WALLISER.

CEAR AGRADECE LA PARTICIPACIÓN DE MONIQUE AUBEL EN EL CAPÍTULO 3, DE MARGARITA MARTÍNEZ ESCAMILLA, JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS, GABRIELA MORALES, DIEGO LORENTE, SALVA LACRUZ Y RAQUEL CELIS EN EL CAPÍTULO 10, ASÍ COMO DE LAUREL HURD EN LA PREPARACIÓN DEL CAPÍTULO 12.

LOS DOCE ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR PUEDEN LEERSE EN WWW.CEAR.ES

NOTA SOBRE CONFIDENCIALIDAD:

DEBIDO A LAS POSIBLES REPERCUSIONES PARA LAS PERSONAS AFECTADAS, LOS NOMBRES Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES DE LOS TESTIMONIOS INCLUIDOS EN ESTE INFORME HAN SIDO SUSTITUIDOS POR OTROS PARA IMPEDIR SU IDENTIFICACIÓN. LOS HECHOS RELATADOS CORRESPONDEN A CASOS REALES Y TIENEN EL CONSENTIMIENTO DE SUS PROTAGONISTAS PARA SU USO.

© OFICINAS CENTRALES DE CEAR

AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.
28020 MADRID
TF.: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61.
WWW.CEAR.ES

ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR	11
PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS	15
1. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO	19
1.1. El mayor éxodo desde la Segunda Guerra Mundial.	20
1.2. La larga crisis en Oriente Próximo: Siria, Irak y Palestina.	25
1.3. Ucrania: desplazamiento interno y exilio.	33
2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA	43
2.1. Evolución de las políticas de asilo y acogida.	44
2.2. La Europa de la fortaleza cierra sus puertas a las personas refugiadas.	49
3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	59
3.1. Nuevo aumento de las personas solicitantes de protección internacional.	60
3.2. Ceuta y Melilla.	63
3.3. Avances y retrocesos en los CIE.	72
3.4. Las dificultades de los polizones.	76

4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE	81
4.1. Inadmisiónes y denegaciones en los puestos fronterizos: el viaje de Nelson.	82
5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA	89
5.1. Concesiones de asilo y apatridia y evolución de la jurisprudencia.	90
5.2. Una sentencia histórica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.	96
5.3. El reconocimiento del estatuto a las víctimas de trata.	99
6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	105
6.1. Evaluación de las políticas públicas.	105
6.2. Respuesta de emergencia ante las llegadas a las costas de Cádiz.	113
7. LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	119
7.1. Evaluación de las políticas públicas.	120
7.2. Las dificultades del procedimiento de homologación de títulos universitarios y el sistema de reconocimiento de competencias para las personas refugiadas.	125
8. CONCLUSIONES	141
9. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA	149
10. PARA SABER MÁS.	157
10.1. Devoluciones ilegales en Ceuta y Melilla. Análisis de las denominadas “devoluciones en caliente” y de la reforma que pretende su legalización. Por Margarita Martínez Escamilla y José Miguel Sánchez Tomás.	157
10.2. ¿Migración o desplazamiento forzado? Insumos desde el Derecho Internacional. Por Raquel Celis.	170
10.3. La situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en la frontera sur de México. Por Gabriela Morales, Diego Lorente y Salva Lacruz.	181

11. RELATOS DE PERSECUCIÓN Y ASILO	195
11.1. 67 años de exilio palestino. Por Jaume Durà	196
11.2. El derecho a la libertad de expresión: su vulneración a través del recorte del derecho de asilo. Por Arsenio G. Cores	202
11.3. Amar con libertad puede costar la vida. Por Estrella Galán	208
12. APÉNDICE ESTADÍSTICO	215
12.1. Las personas solicitantes de protección internacional.	215
12.2. Las decisiones en primera instancia.	224
12.3. La concesión de la protección internacional.	226
12.4. La apatridia.	228
12.5. Las personas refugiadas en la Unión Europea.	229
12.6. Las personas refugiadas en el mundo.	231
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA	233
ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR	234
DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS	253

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Presentamos nuestro decimotercer Informe anual conmovidos por el drama que no cesa en el Mediterráneo. En su vana obsesión por cerrar las fronteras a las personas refugiadas, la Unión Europea ha condenado a los parias de la Tierra a emprender travesías cada vez más arriesgadas en su huida de las guerras, las crisis humanitarias, las violaciones de los derechos humanos, los conflictos tan complejos que están convirtiendo el siglo XXI en el siglo de las personas refugiadas. El 18 de abril de 2015 más de ochocientas mujeres, hombres, niños y niñas murieron ahogadas en el Canal de Sicilia. Navegaban hacinadas en un barco que partió de Libia y se dirigía a Italia. Procedían principalmente de Eritrea, y también de Siria, Somalia, Sierra Leona, Malí, Senegal, Gambia, Costa de Marfil o Etiopía. Solo sobrevivieron 28 personas. No se trata de un hecho puntual, es una tragedia ya casi cotidiana que en los últimos quince años se ha cobrado la vida de más de 22.500 personas. Según los datos de ACNUR, solo en 2014 218.000 personas refugiadas y migrantes cruzaron el Mediterráneo y al menos 3.419 perdieron la vida.

A fines de 2013, 51,2 millones de personas vivían lejos de sus hogares de manera forzosa, la cifra más alta desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, ahora hace justamente setenta años. Como sabemos, en su inmensa mayoría viven en países en vías de desarrollo, próximos a los de origen. En su debate actual sobre cómo enfrentar esta emergencia humanitaria, la Comisión Europea y los gobiernos de los 28 países miembro deben tener presente, entre

otros aspectos, que países como Líbano, Pakistán, Jordania, Uganda o Turquía ya acogen a centenares de miles de personas refugiadas, en algunos casos desde hace décadas.

En las últimas semanas, desde CEAR hemos vuelto a subrayar la necesidad de desarrollar una nueva política de asilo y migración europea que tenga como prioridad esencial la protección de los derechos humanos, que garantice el acceso al derecho de asilo de las personas refugiadas a través de vías legales y seguras y que aborde las causas profundas que originan los desplazamientos forzados de población. “No permitas que la Europa de los valores se hunda en el Mediterráneo”, alerta nuestra campaña, que ha invitado a la sociedad civil a firmar un llamamiento dirigido a la Unión Europea.

Se trata de propuestas contundentes y muy concretas, que dejan atrás la retórica habitual ante las sucesivas tragedias y ofrecen soluciones para impedir que se repitan. Soluciones como la puesta en marcha de una campaña de rescate y salvamento eficaz para evitar la pérdida de nuevas vidas humanas en el Mediterráneo, el refuerzo de los programas de reasentamiento, la posibilidad de solicitar protección internacional en las misiones diplomáticas de los países de origen y tránsito, la concesión de visados humanitarios y la supresión de los visados para las personas que proceden de países en conflicto o la activación del mecanismo para hacer frente a emergencias humanitarias previsto en la Directiva de Protección Temporal.

También España debe asumir un compromiso mucho mayor con las personas refugiadas. En 2014, solo 5.947 personas solicitaron aquí protección internacional, menos del 1% de las 625.000 que pidieron asilo en la Unión Europea. La historia y las estadísticas son contundentes: desde la aprobación en 1984 de la primera Ley de Asilo 180.580 personas han demandado protección internacional. En cambio, en Alemania solo en 2014 lo hicieron nada más y nada menos que 202.645 personas.

El pasado año nuestro país concedió alguna forma de protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada registrada hasta el momento, principalmente a personas originarias de Siria. También se completó la acogida en reasentamiento de 260 personas refugiadas de este país. Un dato positivo por la escasa participación histórica de España en este tipo de programas, pero que sin embargo no se extiende a otros países como Malí o Ucrania, a los que se aplica el mal denominado “criterio de prudencia”.

Sin embargo, al mismo tiempo, ha habido hechos muy preocupantes. El 26 de marzo de este año el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de Seguridad Ciu-

dadana, que incluye una enmienda promovida por el Partido Popular que pretende dar cobertura a las devoluciones ilegales a territorio marroquí de migrantes interceptados en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla. Una medida rechazada de manera frontal por las organizaciones sociales comprometidas con la defensa de las personas migrantes y refugiadas, como CEAR, y también por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks.

Asimismo, volvemos a expresar nuestra preocupación por el elevado porcentaje de denegación que tienen las solicitudes de asilo presentadas en un puesto fronterizo, principalmente el aeropuerto de Madrid, o en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Para la mayor parte de las nacionalidades el porcentaje de rechazo se aproximó al 90%. En consecuencia, España denegó la protección internacional a personas como Nelson, un joven nigeriano cuya familia fue asesinada por Boko Haram. Su petición de asilo fue rechazada y fue devuelto a su país, donde había recibido gravísimas amenazas.

En los últimos años, en numerosas ocasiones España ha devuelto a sus lugares de origen a personas que, tras ver rechazadas sus peticiones de asilo, habían presentado un recurso contra esta decisión. La devolución se ejecutaba antes de la resolución del recurso, por lo que en la práctica este era anulado. CEAR llevó el caso de treinta saharauis ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en abril de 2014, en una sentencia trascendental, condenó a España por la violación del artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y dejó en evidencia una falla esencial en nuestro sistema legal de protección internacional.

Un año más, también alertamos en nuestro Informe anual sobre las especialmente duras consecuencias de la crisis económica en las personas solicitantes de asilo y refugiadas y también en las que finalmente han quedado sin protección internacional. Su situación de particular vulnerabilidad, derivada de la experiencia traumática que motivó su exilio, de la dureza de una travesía que en no pocos casos dura varios años, el desconocimiento del idioma, las dificultades para acceder a un puesto de trabajo en un mercado laboral precarizado o para el reconocimiento de sus competencias profesionales y sus títulos académicos, tienen que motivar un esfuerzo mucho mayor de las administraciones públicas, con las partidas presupuestarias necesarias, para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por España.

Estamos inmersos en un largo ciclo electoral que culminará en los próximos meses con las elecciones generales. CEAR ha elaborado una relación de cuarenta propuestas para la mejora de la protección de las personas refugiadas en Es-

paña que constituyen el capítulo 9 de este Informe anual. Las presentaremos a los partidos políticos y a la sociedad. Se trata, en definitiva, de un llamamiento justo a un compromiso real con quienes lo han perdido todo menos la dignidad y merecen poder iniciar una nueva vida. La razón de ser de CEAR y el fin último de este documento.

PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS

LEYES

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Se desarrolló por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

LEY DE ASILO DEROGADA: Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

LEY DE ASILO: Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

REGLAMENTO DE ASILO: Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, del 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo. Aprobado por el Real Decreto 03/1995, del 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, del 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre. Está en vigor en lo que no contradiga la nueva Ley de Asilo y hasta la aprobación del nuevo Reglamento de Asilo.

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO

11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

REGLAMENTO DE APATRIDIA: Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, del 20 de julio.

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AI: Amnistía Internacional.

CAR: Centros de Acogida a Refugiados, gestionados directamente por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Empleo y Seguridad Social, Justicia y Asuntos Exteriores y Cooperación y un representante de ACNUR como invitado. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado y las otras formas de protección internacional.

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a 87 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

FRONTEX: Agencia europea para el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

ONU: Naciones Unidas.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

CAPÍTULO 1

LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

A finales de 2013, 51,2 millones de personas vivían fuera de sus hogares a causa de la persecución, los conflictos armados, la violencia y la violación sistemática de los derechos humanos, según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) *El Coste Humano de la Guerra: Tendencias Globales 2013*, publicado en junio de 2014¹. Es la cifra más elevada desde 1945, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los datos de ACNUR del primer semestre de 2014, reflejados en su informe *Mid-year Trends 2014*², sitúan por primera vez a Siria como el principal país emisor de personas refugiadas en la actualidad. Y su último informe estadístico, publicado en marzo de 2015, señala que el pasado año 866.000 personas solicitaron protección internacional en los 44 países más industrializados, la cifra más elevada de las dos últimas décadas. Todos estos datos se amplían en el primer epígrafe de este capítulo.

Oriente Próximo, principalmente por los conflictos de Palestina, Irak y Siria, es la región más preocupante, un año más, como analiza el segundo epígrafe. Después de cuatro años de guerra civil, más de la mitad de la población siria ha debido abandonar sus hogares: tres millones y medio de personas refugiadas y seis millones y medio de personas desplazadas dentro de las fronteras del país.

1 El informe puede consultarse en:

http://www.acnur.es/PDF/acnur_tendenciasglobales2013_web_20140619124652.pdf.

2 Disponible en: <http://unhcr.org/54aa91d89.html>

Otra guerra civil, en este caso en Ucrania, ha originado el primer gran éxodo de personas refugiadas en el continente europeo desde hace tres lustros, desde el fin de las guerras en los Balcanes. El conflicto que estalló hace un año ya ha forzado el desplazamiento de más de un millón de personas, como examina el tercer epígrafe.

1.1. EL MAYOR ÉXODO DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

De esos 51,2 millones de personas, 16,7 eran personas refugiadas, de las que 11,7 millones se encontraban bajo el amparo de ACNUR y 5 millones eran personas refugiadas palestinas registradas por UNRWA³; 33,3 millones eran personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países y casi 1,2 millones aguardaban aún la resolución sobre su solicitud de asilo. El 49% eran mujeres y, mientras que el 50% no alcanzaba los 18 años, el 46% se encontraba en una franja de edad de entre los 18 y los 59 y el 4% restante superaba los 60. El número total de personas refugiadas bajo el mandato de ACNUR a fines de 2013 supuso un aumento del 11% respecto al contabilizado al término de 2012, que fue de 10,5 millones. Durante 2013 una media de 32.200 personas abandonaron cada día sus casas y buscaron protección en otro lugar dentro de su país (8,2 millones) o en otros estados (2,5 millones) a consecuencia de los conflictos y la persecución.

De enero a junio de 2014, la población de interés⁴ para ACNUR fue de 46,3 millones, según las cifras recogidas en el informe *Mid-year Trends 2014*⁵ y con Siria como primer país de origen con cerca de 6,5 millones de personas. El número total de personas refugiadas amparadas por ACNUR al final del primer semestre del pasado año alcanzó los 13 millones de personas, casi 1,3 millones más que seis meses antes.

El orden de países de origen y destino de las personas refugiadas varió de manera sustancial en 2013. En 2012, encabezaron la relación de países de origen Afganistán (2.585.600), Somalia (1.136.100), Irak (746.400), Siria (728.500), Sudán (569.200), República Democrática del Congo (509.400), Myanmar (415.300), Colombia (394.100), Vietnam (336.900) y Eritrea (285.100). A fines

3 La UNRWA (por sus siglas en inglés) es la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Bajo su protección quedan las personas cuyo lugar de residencia fue Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y que perdieron sus casas y medios de vida debido al conflicto árabe-israelí de 1948 y a sus descendientes.

4 ACNUR entiende como su colectivo de interés a las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas, refugiadas retornadas y desplazadas internas retornadas.

5 Los datos pertenecientes a la primera mitad de 2014 son los publicados por ACNUR en su informe *Mid-year Trends. June 2014*, publicado el 7 de enero de 2015: <http://unhcr.org/54aa91d89.html>

de 2013, lo seguía encabezando, por trigésimo tercer año consecutivo, Afganistán (2.556.556), pero el país que le seguía era Siria (2.468.369). Somalia pasó a ocupar el tercer puesto (1.121.738), seguida de Sudán (649.331), República Democrática del Congo (499.541), Myanmar (479.608), Irak (401.417), Colombia (396.635), Vietnam (314.105) y Eritrea (308.022).

En 2014, este orden se vio alterado de manera sustancial. Los datos de ACNUR más recientes disponibles al cierre de este Informe, los relativos al primer semestre del pasado año, mostraron que Siria había alcanzado el primer puesto (3,5 millones) y superado ampliamente a Afganistán, que contaba con cerca de 2,7 millones de personas refugiadas. Somalia mantuvo el tercer puesto (1,1 millones), seguida de Sudán (670.300) y Sudán del Sur (508.600). La República Democrática del Congo (493.500) ocupaba el sexto lugar y Myanmar (479.700), el séptimo. Irak, pese al aumento de personas refugiadas (426.100), era el octavo país de origen y le seguía Colombia (397.000).

También varió la clasificación de los países de acogida de personas refugiadas. Como en el año anterior, a fines de 2013 Pakistán ocupaba el primer puesto (1.616.500), seguido otra vez por Irán (857.400). Mientras que en 2012 Alemania ocupó el tercer lugar (589.700), en 2013 desapareció de los primeros puestos de esta relación debido a una armonización de las definiciones empleadas para contabilizar la cifra de personas refugiadas, que rebajó este número a 186.600. Ese tercer escalón lo asumió Líbano (856.500), seguido de Jordania (641.900), Turquía (609.900), Kenia (534.900), Chad (434.500), Etiopía (433.900), China (301.000) y Estados Unidos (263.600). Asimismo, si en 2012 el porcentaje de personas refugiadas que residía en países en vías de desarrollo era el 80% del total, en 2013 aumentó hasta el 86%, esto es, los países menos desarrollados daban asilo a 2,8 millones al finalizar el año⁶.

Durante el primer semestre de 2014 la relación volvió a tener algunas modificaciones. Mientras Pakistán seguía a la cabeza (1,6 millones), Líbano e Irán intercambiaban sus puestos, ya que Líbano ocupaba el segundo puesto (1,1 millones), por la llegada de 325.000 personas refugiadas sirias durante la primera mitad del año, e Irán (982.100) el tercero. Turquía (824.400) era el cuarto país de acogida y Jordania (736.600), el quinto. Les seguían Etiopía (587.700), Kenia (537.000), Chad (454.900), Uganda (358.500) y China (207.000).

Por otra parte, a fines de 2013 el número de personas en situación de refugio prolongado era de 6,3 millones, cerca del 54% del total, con una ligera disminución

6 Fuente: http://acnur.es/PDF/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf

respecto al año anterior, cuando esta cifra era de más de 6,4 millones de personas⁷.

Al término de 2013, el número de personas desplazadas internamente por los conflictos armados, la violencia generalizada o las violaciones de los derechos humanos era de unos 33,3 millones de personas, casi 5 millones más que el año anterior y la cota más elevada registrada hasta la fecha. Por primera vez, Siria ocupó el primer puesto con 6.520.800 millones de personas en esta situación, sustituyendo a Colombia, que pasó a la segunda posición (5.368.100). Les seguían República Democrática del Congo (2.963.800), Sudán (1.873.300) y Somalia (1.133.000).

En cuanto a las personas solicitantes de asilo, ACNUR puso de manifiesto en su informe *El Coste Humano de la Guerra: Tendencias Globales 2013* que aquel año 1.067.500 personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado. Por primera vez desde 1999, Alemania, como mayor receptor de nuevas solicitudes, registró 109.600, con un aumento próximo al 70% en comparación con el año anterior. El siguiente país fue Estados Unidos con 84.400, un ascenso del 19% respecto a 2012. En cambio, el tercero, Sudáfrica, experimentó una disminución de casi el 15%, aunque fueron 70.000 en 2013. Francia ocupó el cuarto puesto con 60.200, por delante de Suecia, con 54.260. Mientras tanto, España solo atendió a 4.502 solicitantes de asilo en 2013.

En lo que se refiere al número de resoluciones dictadas en 2013, se resolvieron 659.700 y dieron como resultado que 288.000 personas fueron reconocidas como refugiadas (213.400) o recibieron una forma de protección complementaria (74.600).

Conviene hacer una mención a los menores no acompañados que solicitaron asilo en 2013. Cerca de 25.300 menores pidieron protección internacional en 77 países, más de la mitad en Europa. Suecia y Alemania registraron el mayor número de solicitudes (3.900 y 2.500 respectivamente), seguidos por Reino Unido y Noruega (1.200 y 1.100). El resto de solicitudes se repartieron, principalmente, entre Kenia (4.600), Malasia (1.400), Egipto (540), Indonesia (500), Canadá (200), Burundi (610) y Malawi (300). Del total, 7.100 fueron reconocidas como personas refugiadas o se les concedió una forma complementaria de protección.

El 26 de marzo de 2015, ACNUR ha publicado su informe *Asylum Trends. Levels and Trends in Industrialized Countries*⁸, que confirma que en 2014 aumentó el

7 Fuente: http://www.acnur.es/PDF/acnur_tendenciasglobales2013_web_20140619124652.pdf ACNUR define la situación de refugio prolongado como aquella en la que 25.000 personas refugiadas o más de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años en un determinado país de asilo.

8 Este informe se basa en la información disponible a 14 de marzo de 2015: <http://www.unhcr.org/551128679.html>

número de personas que solicitaron el estatuto de refugiado en países industrializados, debido principalmente a los conflictos en Siria e Irak y también en Afganistán, Eritrea y otros países. En los 44 países industrializados de Europa, Norteamérica y algunas zonas de Asia y el Pacífico cuyos datos ACNUR computa para elaborar este documento, las solicitudes de asilo alcanzaron la cifra de 866.000 personas durante 2014, un 45% más que en 2013 y la cifra más elevada de las dos últimas décadas.

De esas 866.000 personas, 714.300 pidieron asilo en Europa (un 47% más que en 2013). 134.600 lo hicieron en Norteamérica (un 42% más que en 2013): Canadá registró 13.500 solicitudes (3.100 más) y Estados Unidos aproximadamente 121.200 (36.800 más). En la zona del Pacífico, Australia pasó de recibir 11.700 en 2013 a 9.000, una disminución próxima al 24%. En Asia, Japón atendió 5.000 solicitudes en 2014 y Corea del Sur, 2.900 y, aunque es la cota más elevada alcanzada en ambos países, ambas cifras siguen siendo modestas.

Los principales países de origen de las personas que solicitaron asilo en las 44 naciones más industrializadas no variaron mucho en 2014. La clasificación la siguió encabezando Siria, seguida de Irak, Afganistán, Serbia y Kosovo y Eritrea, que sumaron 381.900 solicitudes, el 45% del total.

En 2014, los veintiocho estados miembros de la Unión Europea registraron 625.000 solicitudes de asilo, un 44% más que en 2013 (396.700), el 80% del total de las presentadas en Europa. Como analizará en profundidad el capítulo 3, en España 5.947 personas pidieron protección internacional en 2014, un aumento del 31,7%, con Siria y Ucrania como los dos principales países de origen.

Ante el incremento del número de personas refugiadas en el mundo, ACNUR ha señalado: “Estamos sin duda en una era de creciente conflicto. (...) El sistema humanitario global ya atraviesa grandes dificultades. La comunidad internacional tiene que preparar a sus ciudadanos para la realidad de que, dada la ausencia de soluciones a los conflictos, cada vez más personas van a necesitar refugio y asistencia en los próximos meses y años. Desgraciadamente, no está nada claro si se dispondrá de recursos y acceso al asilo para poder ayudarles”⁹. El 26 de marzo de 2015, el máximo responsable de ACNUR, António Guterres, hizo un llamamiento a reforzar de manera sensible el apoyo a las personas refugiadas: “En los años 90, la guerra en los Balcanes generó miles de refugiados y solicitantes de asilo. Muchos de ellos encontraron refugio en países industrializados en Europa, Norteamérica y otros lugares. Hoy, el repentino incremento de los conflictos armados

9 Véase: *Asylum Trends, First Half 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries*: http://www.unhcr.org/5423f9699.html#_ga=1.164880959.1061630014.1413796150

en todo el mundo nos presenta retos similares, sobre todo la dramática situación en Siria. Nuestra respuesta ahora tiene que ser tan generosa como lo fue entonces, ofreciendo acceso al asilo, oportunidades de reasentamiento y otras formas de protección para las personas que huyen de estos terribles conflictos”.

En 2014, solo cinco países recibieron el 60% de las peticiones de asilo presentadas en los 44 países industrializados: Alemania (202.645), Estados Unidos (121.200), Turquía (87.800), Suecia (81.180) e Italia (64.625).

En Alemania, Siria fue el primer país de origen de las personas que pidieron protección internacional, seguida de Serbia y Kosovo, Eritrea, Afganistán y Albania. En Estados Unidos, México se convirtió por primera vez en el principal país de origen, con 14.000 solicitudes, seguido de China (13.700) y El Salvador (10.100). En Turquía, el incremento se debió principalmente a que se duplicó el número de personas originarias de Irak que pidieron asilo, de 25.300 a 50.500: más de la mitad de solicitudes de asilo fueron presentadas por iraquíes. Otros países de origen relevantes fueron Afganistán (15.700), Irán (8.200) y Pakistán (1.600).

En Suecia, el crecimiento obedeció al notable aumento de las solicitudes de personas procedentes de Siria, de 16.300 en 2013 a 30.300 en 2014. Desde que estalló la guerra a principios de 2011, unas 55.000 personas de Siria han pedido protección internacional en este país escandinavo, el segundo receptor de solicitantes de asilo sirios de Europa después de Alemania.

Y en Italia las personas procedentes del África subsahariana (Gambia, Malí, Nigeria y Senegal) y de Pakistán y Bangladesh fueron las principales responsables del aumento espectacular de solicitudes de asilo. Malí fue el primer país de origen (9.800 solicitudes), seguido de Nigeria (9.700), Gambia (8.500) y Pakistán (7.100). Aunque las personas naturales de Siria y Eritrea fueron los principales nacionales entre quienes llegaron por mar, solo un reducido número de ellos solicitó protección internacional (500 y 480, respectivamente).

Respecto al reasentamiento, durante 2013 98.400 personas refugiadas fueron admitidas por 21 países en el marco de estos programas, el 90% en Estados Unidos, Canadá y Australia. Durante el último decenio (2003-2013) regresaron a su país de origen alrededor de 6,5 millones de personas refugiadas. En 2013 solo lo hicieron cerca de 414.600. Los países que informaron del mayor número de personas retornadas en 2013 fueron la República Democrática del Congo (68.400), Irak (60.900), Afganistán (39.700), Somalia (36.100), Costa de Marfil (20.000), Sudán (17.000) y Malí (14.300). Hay que hacer expresa mención al fin del programa de repatriación voluntaria para las personas refugiadas de Angola en Botsuana el 31 de octubre de 2013 con el retorno de 194 personas

Sobre la integración local como solución duradera, los datos recogidos en el informe de ACNUR de 2013 indican que al menos 716.000 personas refugiadas obtuvieron la ciudadanía en 31 países.

Por otra parte, a fines de 2013 se disponía de información sobre el emplazamiento geográfico de 9 millones de personas refugiadas de una población total de 11,7 millones de personas refugiadas registradas en ese momento. Más de la mitad vivían en alojamientos individuales o privados (58%), aproximadamente un tercio en campos planificados (35%) y un número muy inferior en campos auto establecidos (un 4%) o en centros colectivos (3%). De los 9 millones, el 56% residía en zonas urbanas y el 44% en zonas rurales.

El Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado ascendió al 32% del total de decisiones adoptadas en 2013, mientras que el Índice de Reconocimiento Total fue del 44%¹⁰. En 2012, los mismos valores fueron del 30% y 37% respectivamente. Estos índices son orientativos, pues hay Estados que no comunicaron los datos. Entre los países industrializados, Suiza, Suecia, Noruega e Italia presentaron el Índice de Reconocimiento Total más alto en primera instancia.

1.2. LA LARGA CRISIS EN ORIENTE PRÓXIMO: SIRIA, IRAK Y PALESTINA.

Oriente Próximo fue, junto con el norte de África, la región del planeta con un mayor desplazamiento de personas refugiadas durante 2014, principalmente debido a los conflictos de Siria, Irak y Palestina.

PALESTINA

Un año más, el conflicto palestino, que ya dura casi siete décadas, ha de ocupar un lugar destacado en las páginas del Informe de CEAR puesto que, a pesar de parecer relegado a un segundo plano, la población palestina es aún la mayor población refugiada a nivel mundial con más de cinco millones de personas refugiadas. Se encuentran principalmente en los territorios autónomos palestinos (1,2 millones en Gaza y cerca de 750.000 en Cisjordania) y en Jordania (más de dos millones),

10 Ante la inexistencia de una metodología internacionalmente acordada para calcular los índices de reconocimiento, ACNUR utiliza dos para contabilizar la proporción de solicitudes de personas refugiadas aceptadas durante el año. El Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede el estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). El Índice de Reconocimiento Total divide el número de solicitantes de asilo a quienes se reconoce la condición de refugiado según la Convención o una forma de protección complementaria entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). Las decisiones no fundamentadas se excluyen, en la medida de lo posible, de ambos cálculos.

Siria (cerca de 520.000) y Libano (470.000), aunque también son relevantes en Arabia Saudí, Egipto, Libia, Argelia e Irak (en torno a 350.000 en total)¹¹.

A lo largo de 2014, continuaron las hostilidades entre Israel y Hamas y tuvieron su punto álgido en julio y agosto, cuando los ataques entre ambos bandos se prolongaron durante 51 días en el marco de lo que Israel denominó la "Operación Margen Protector", calificada como desproporcionada desde organizaciones internacionales, que señalan también que ambos bandos cometieron crímenes de guerra¹². Estos enfrentamientos agravaron la ya insostenible crisis humanitaria palestina y supusieron al menos 2.131 personas palestinas asesinadas, de las cuales 1.473 eran civiles (incluyendo 501 niños y niñas), y la muerte de 67 soldados y seis civiles israelíes¹³. Producto de los implacables bombardeos israelíes sobre Gaza, 18.000 viviendas fueron destruidas o severamente dañadas, dejando a 108.000 civiles sin hogar y a unas 450.000 personas sin acceso a agua potable.

En la Ribera Occidental, incluyendo el este de Jerusalén, también hubo enfrentamientos durante 2014, principalmente entre manifestantes palestinos y la policía israelí. Por este motivo, 461 palestinos se encontraban detenidos a finales de julio en dependencias israelíes, de los que 156 eran menores. Asimismo, la demolición de edificios palestinos por parte de Israel en el este de Jerusalén y la Ribera Occidental originó nuevos desplazamientos forzados de esta población.

Además, hubo varios incidentes en la Explanada de las Mezquitas de Jerusalén. Por ejemplo, en noviembre se produjo un enfrentamiento entre jóvenes palestinos y la policía israelí cuando un grupo de judíos ultraortodoxos pretendía celebrar una vigilia por el rabino radical Yehuda Glick (tiroteado en la ciudad unos días antes y que se encontraba grave en el hospital) a pesar de que el rezo de judíos está vetado en la Explanada de las Mezquitas. Después de los enfrentamientos, que incluyeron la carga con gases lacrimógenos por parte israelí, el recinto fue cerrado a los visitantes y el acceso a los fieles fue limitado.

Además, los asentamientos israelíes en territorio palestino continuaron extendiéndose. En agosto, el Gobierno israelí anunció la expropiación de nuevas tierras en torno al asentamiento de Etzion (cerca de Bethlehem) y en septiembre

11 Fuente: UNRWA: <http://www.unrwa.es/los-refugiados/donde-estan>

12 Amnistía Internacional: "Familias bajo los escombros". 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERLST&BASE=SI&DOCS=1-10&SORT=-FPUB&separador=&&INAI=MDE1503214>

13 Estas cifras solo corresponden al periodo comprendido entre el 7 de julio y el 26 de agosto de 2014. Fuente: OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), citado en UK Foreign and Commonwealth Office: *Israel and the Occupied Palestinian Territories (OPTs) - Country of Concern*. 30 de diciembre de 2014, actualizado el 21 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/israel-and-the-occupied-palestinian-territories-opts-country-of-concern/israel-and-the-occupied-palestinian-territories-opts-country-of-concern-latest-update-31-december-2014>

la construcción de 2.610 viviendas en Givat Hamatos (en el este de Jerusalén).

La situación humanitaria en Gaza y Cisjordania es crítica. El bloqueo militar de Israel sobre la Franja de Gaza, impuesto desde 2007, significa que más de 1,4 millones de palestinos y palestinas viven atrapados en un territorio de tan solo 40 kilómetros de largo y 9,5 de ancho, puesto que implica el cierre de los cinco pasos fronterizos entre Gaza e Israel o Gaza y Cisjordania, controlados por Israel. El sexto paso fronterizo, el de Rafah (entre Gaza y Egipto), gestionado por las autoridades egipcias, permanece clausurado de forma habitual y además se ha construido un muro de acero. Todo ello impide la llegada de la ayuda humanitaria de la que depende la población en Gaza, incluso de productos básicos como alimentos y combustible, inaccesibles por su escasez y alto precio.

El reconocimiento del Estado Palestino por parte de los parlamentos de Suecia, España, Francia o Gran Bretaña e incluso del Parlamento Europeo (anteriormente ya lo habían hecho otros 130 países) no ha supuesto, por el momento, ningún avance en la búsqueda de soluciones que pongan fin a este largo conflicto y garanticen, por fin, la paz al pueblo palestino.

IRAK

La atención mundial sobre este país ha reaparecido debido a la internacionalización del conflicto con las acciones llevadas a cabo por la organización conocida como Estado Islámico. Sin embargo, la población civil lleva años sufriendo un conflicto que desde la guerra de 2003 ha originado unas 430.000 personas refugiadas y casi dos millones de personas desplazadas internamente¹⁴, el 40% de estas en la zona del Kurdistán, principalmente en los distritos de Duhok, Zakho y Amedi¹⁵.

Los actores actuales del conflicto son tanto gubernamentales como no gubernamentales. Entre estos últimos, está el ISIS (Islamic State in Iraq and Al Sham), también conocido como ISIL (Islamic State in Iraq and the Levant) o Estado Islámico (EI, siglas en castellano)¹⁶, así como grupos armados relacionados. El Estado Islámico dirige sus ataques principalmente contra musulmanes, cristianos,

14 ACNUR: UNHCR *Country operations profile-Iraq*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486426&submit=GO>

15 Organización Mundial de la Salud: *Situation Report n. 13*. 11-24 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.who.int/hac/crisis/irq/sitreps/en>

16 A pesar de que este grupo armado es nombrado en numerosos medios indistintamente con estos tres nombres, cada uno de ellos corresponde a una época diferente en su historia: "Al-Qaeda en Irak" (2003-2006, dependencia directa de Al-Qaeda); "Estado Islámico de Irak" (2006-2013, independencia de Al-Qaeda y unión con otros grupos armados) y "Estado Islámico de Irak y el Levante" (desde 2013, para reflejar su implicación en el conflicto sirio).

yazidíes y turcomanos en aquellas ciudades bajo su control, donde fuerza la conversión de cristianos al Islam, exigiendo el pago de “impuestos” si no se hace o bajo amenaza de muerte.

El Estado iraquí no solo carece de la capacidad de proteger a sus ciudadanos, sino que sus propios cuerpos armados (principalmente el Iraquí Security Forces) son fuente de conflicto e inseguridad. Así, se han denunciado detenciones arbitrarias y numerosas deficiencias en el sistema judicial, a lo que se añade que la pena de muerte está vigente y se aplica de forma habitual y en numerosas ocasiones a partir de confesiones obtenidas bajo tortura y sin contar previamente con un juicio justo¹⁷. Según observadores internacionales, esta forma de actuar obedece a la necesidad del Gobierno de mostrar control sobre la insostenible situación del país¹⁸. Asimismo, se apunta que en Bagdad, Samarra y Kirkuk milicias chiíes, con la complicidad gubernamental, han secuestrado e incluso asesinado a decenas de civiles suníes durante los últimos meses con absoluta impunidad. De este modo, parecen buscar venganza por las acciones del Estado Islámico¹⁹. También se atribuyen ataques a la milicia chií, por ejemplo un suicidio con bomba en una mezquita sunní en la provincia de Diyala, en el que setenta personas resultaron muertas.

La zona más afectada por la violencia es el noroeste del país, donde los ataques del Estado Islámico (con un incremento considerable entre julio y septiembre de 2014) originan un desplazamiento humano forzado continuo. Por ejemplo, la región de Sinjar (tierra tradicionalmente yazidí) se encuentra bajo el control y la violencia del Estado Islámico. El monte Sinjar estuvo totalmente controlado por dicho grupo, aunque el bloqueo fue roto por fuerzas kurdas e iraquíes en diciembre de 2014 (con el apoyo de milicias yazidíes y de los kurdos sirios del Partido de Union Democrática (PYD), así como de la coalición internacional encabezada por Estados Unidos), haciendo del mismo modo avances en algunas localidades cercanas a Samarra, como por ejemplo Dhuluiya. Sin embargo, la ciudad de Sinjar aún está controlada por el Estado Islámico²⁰.

17 Foreign & Commonwealth Office: “Iraq-Country of Concern”. Última actualización del 21 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/iraq-country-of-concern/iraq-country-of-concern-latest-update-31-december-2014>

18 Amnistía Internacional: “Incremento súbito de las ejecuciones [en Irak]”. 22 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/irak-subito-incremento-ejecuciones-2014-01-22>

19 Amnistía Internacional, “Impunidad absoluta: las milicias mandan en Irak”, octubre de 2014. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/irak-indicios-crimenes-guerra-milicias-chiies-gobierno-2014-10-14>

20 *El País*, 2 de enero de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/02/actualidad/1420206536_695974.html

El Estado Islámico continúa afianzándose en las provincias de Saladino y El Anbar y desde inicios de 2014 zonas y ciudades antes seguras, como Al-Habaniya, Al-Falahay Village, Al-Nassaf, A-Azragiyah o Al-Saqlawiyah, ya no lo son. Miles de personas se ven obligadas a huir de ciudades tales como Mosul, Tal Afar, Hit, Tikrit o Bashiqa debido a los enfrentamientos entre militares y grupos insurgentes.

En otros tiempos, muchas de las personas que huían de la violencia se dirigían hacia Siria. Sin embargo, la insostenible situación en este país ha disminuido este flujo e incluso en ocasiones las personas refugiadas optan por retornar desde allí a su país, aunque aún pueden encontrarse personas refugiadas iraquíes en zonas sirias yazidíes como Qahtania, en el ámbito urbano, o en campamentos como el de Newroz. Por este motivo, el desplazamiento es principalmente interno y en su mayor parte se concentra en el Kurdistán, por ejemplo, en Ramadi, Khaldiya, Hadithat, Rawa, Ana, Amiryah y otras localidades de la provincia de El Anbar. Y también llega a Kerbala y Bagdad o a Al-Obaidy (en la zona de Al Qaim y a unos 450 kilómetros de la capital nacional). Ciudades como Hekma, Khanke, Shariya, Zahko, Shekhan o Dohuk y alrededores acogen a miles de personas desplazadas, principalmente en campos. El viaje de huida es dificultoso y las personas se encuentran en numerosas ocasiones con obstáculos por parte de las autoridades. Tal fue el caso de muchas personas al tratar de sortear los controles que separan las provincias autónomas kurdas (controladas por autoridades regionales), lo que obligó a muchas de ellas a escapar al monte Sinjar, donde tal y como se ha visto tampoco se encontraban seguras.

Así, la huida se produce de unas ciudades a otras, sin la garantía de que cuando se llega a un lugar seguro lo seguirá siendo en el futuro, ya que la situación de violencia se extiende por numerosas zonas, por lo que decenas de miles de personas viven en una situación de huida e inseguridad permanente.

Tal y como se ha apuntado, las minorías religiosas son uno de los colectivos más afectados por el conflicto, al ser perseguidas de forma directa por el Estado Islámico. Comunidades cristianas, turcomanas, chiíes, shabak, kakis, mandeos, sabeos y yazidíes, así como árabes y musulmanes suníes contrarios al Estado Islámico se ven obligadas a huir de las zonas controladas por estos para evitar asesinatos, secuestros, conversiones forzadas, ataques sexuales, destrucción de bienes y lugares religiosos²¹. Se trata de una "limpieza étnica" que el Estado Islámico ejecuta principalmente en el norte de Irak a través de ejecuciones sumarias,

21 ACNUR: "Iraq: la ONU muy preocupada por la inseguridad y la crisis humanitaria en el norte". 7 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/iraq-la-onu-muy-preocupada-por-la-inseguridad-y-la-crisis-humanitaria-en-el-norte/>

fusilamientos individuales y en grupo, teniendo previamente a sus víctimas en cautividad o secuestrándolos de sus casas o lugares de refugio²². Así, según informes de organizaciones internacionales, de los centenares de personas que el Estado Islámico tiene en cautividad en Irak y Siria (en prisiones o recintos que han empleado para ello, como escuelas, oficinas gubernamentales o casas privadas), la mayoría son yazidíes²³. Y de ellas gran parte son mujeres de la región de Sinjar: muchas son violadas, obligadas a convertirse al Islam o a casarse con combatientes del Estado Islámico; otras son empleadas como esclavas sexuales, se compran y venden como mercancías o son simplemente entregadas a combatientes del Estado Islámico o sus partidarios²⁴.

SIRIA

Este conflicto, que ha cumplido cuatro años de duración, ya ha originado más de 3,5 millones de personas refugiadas y 6,5 millones de personas desplazadas internamente (en conjunto, más de la mitad de la población nacional), así como 190.000 personas fallecidas y 10,8 millones de personas en necesidad de ayuda humanitaria urgente. Durante 2014 la guerra civil se recrudeció y organizaciones internacionales denuncian desde el terreno que todas las partes llevan a cabo arrestos y detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones sumarias, destrucción de vecindarios completos, uso de armas químicas e incendiarias e imposición de restricciones arbitrarias, especialmente a mujeres y niñas.

Desde 2012, los tres enclaves predominantemente kurdos en el norte (Afrin, Kobani y Jazira) están controlados por el Partido de Unión Democrática (PYD, una filial del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, el PKK). En enero de 2014, el PYD y sus aliados establecieron administraciones de transición en las tres regiones, con tribunales, prisiones y policía (conocida como Asayish). Son acusados de arrestos arbitrarios, con abusos y ausencia de garantías de defensa, y de desapariciones y asesinatos de oponentes sin resolver. Además, existen denuncias de intervención política en juicios e investigaciones²⁵.

Por su parte, el Estado Islámico continuó ocupando el noreste de Siria (junto

22 Amnistía Internacional: "Ethnic cleansing on historic scale: the Islamic State targeting of minorities in northern Iraq". 2 de septiembre de 2014. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSC-CI/mde140212014en?CMD=VEROBJ&MLKOB=33141934646>

23 Human Rights Watch: "Iraq: Forced Marriage, Conversion for Yazidis". 11 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.hrw.org/news/2014/10/11/iraq-forced-marriage-conversion-yezidis>

24 Amnistía Internacional: "Escape from hell – Torture, sexual slavery in Islamic State captivity in Iraq". 23 de diciembre de 2014. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Escape_from_hell_-_Torture_and_sexual_slavery_in_Islamic_State_captivity_in_Iraq_-_English.pdf

25 Human Rights Watch: "Under Kurdish Rule: Abuses in PYD-Run Enclaves of Syria". 18 de junio de 2014. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/syriao614_kurds_ForUpload.pdf

con el norte de Irak), donde ha proclamado un califato e impuesto un régimen basado en su propia interpretación del Islam suní. Mientras que el EI es responsable de tomar rehenes, torturar y ejecutar a soldados, milicianos afines al Gobierno y civiles, el régimen sirio responde con asedios, bombardeos indiscriminados y ataques de artillería contra zonas habitadas por civiles, quienes además carecen de alimentos, medicinas y combustible.

Kobane, situada en la provincia de Alepo y enclave kurdo en la frontera con Turquía, es una de las ciudades más afectadas por el conflicto y de la cual han huido numerosas personas, que se dirigen principalmente a la provincia del Kurdistán iraquí de Dohuk atravesando Turquía. Ante el avance del Estado Islámico hacia Kobane, el brazo armado del PYD solicitó el apoyo militar de otros grupos armados kurdos, incluido el PKK, considerado una organización terrorista por Turquía, la UE y Estados Unidos.

A finales de 2014, se intensificó la ofensiva contra los insurgentes por parte del régimen sirio de Bachar al Asad en la periferia de Damasco, Homs, Hama, Hasaka, Idlib, Raqqa, Deir al Zor, Al Bab y Qabaseen (estas dos últimas localidades cercanas a Alepo), todas ellas bajo control del EI y otros grupos opositores y aún habitadas por civiles. No hubo, por tanto, avances políticos para poner fin a la guerra, por el contrario, los ataques aéreos contra el EI y el Frente Al Nusra por parte de las autoridades sirias, así como de la coalición liderada por EEUU no cesan. Solo los ataques de dicha coalición dejaron más de mil combatientes y al menos cincuenta civiles muertos²⁶.

Como en la mayor parte de los conflictos, los colectivos más vulnerables son los niños, las niñas y las mujeres. Se estima que la guerra ha afectado a más de 5,6 millones de niños y niñas, de los que 1,7 millones viven como refugiados y refugiadas (unos 37.000 han nacido ya como tales). Dentro del país, el acceso a la educación es prácticamente imposible puesto que una quinta parte de sus escuelas han sido destruidas, dañadas u ocupadas para fines militares. Se estima que cerca de tres millones de menores no acuden a la escuela (500.000 son refugiados). Además, el sistema sanitario sufre una situación similar, con el 60% de los centros de salud devastados.

Aunque resulta complicado establecer el número exacto, es especialmente preocupante el reclutamiento de niños (desde los 14 años) por parte de grupos armados tales como Free Sirian Army (Ejército Libre Sirio), Islamic Front Coalition (Frente de Coalición Islámico), Estado Islámico o Jabhat al-Nusra (filial de

26 *El País*, 26 de diciembre de 2014. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/26/actualidad/1419620725_179713.html

Al-Qaeda), así como por fuerzas policiales y militares en áreas bajo control kurdo. Tal y como ocurre en el caso del EI, el reclutamiento suele ir acompañado de la promesa de recibir una educación. Después, se entrena a los niños en el uso de armas y se les otorga un papel activo (actuando como espías, luchando en batallas, atendiendo a heridos en el combate, suministrando municiones en primera línea o llegando a utilizarlos incluso en misiones suicidas). Tampoco las niñas escapan del reclutamiento, por ejemplo el brazo armado del Partido de Unión Democrática Kurda (PYD), denominado "Unidades de Protección Popular", las emplea para vigilar en puestos de control y participar en patrullas armadas²⁷.

Por otra parte, el riesgo de apatridia entre las niñas y los niños sirios que nacen en el exilio (unos 50.000 desde 2011) ha aumentado de forma alarmante, ya que en este país la nacionalidad se transmite de padre a hijo y es habitual que estos se encuentren separados a causa de la guerra. En otros casos, los documentos identificativos se pierden en la huida. Otros muchos bebés no son registrados al nacer (según datos de ACNUR, el 70% de los bebés sirios nacidos en Líbano carecen de certificado de nacimiento oficial), con lo que no podrán demostrar su nacionalidad y quedarán excluidos de los sistemas educativos y de salud, lo que supondrá una mayor vulnerabilidad futura ante la explotación, las adopciones ilegales o el trabajo infantil.

Asimismo, e íntimamente ligado al destino de niños y niñas, preocupa la situación de las mujeres sirias. Una de cada cuatro familias refugiadas tiene como cabeza a una mujer²⁸. Mayoritariamente, carecen de ayudas y muy pocas encuentran empleos remunerados, por lo que no pueden hacer frente a necesidades básicas como alimentos o vivienda. Ello las hace vulnerables a la explotación (incluida la sexual) con el fin de subsistir y acarrea otras consecuencias, como el riesgo de que los y las menores a su cargo comiencen a trabajar a una temprana edad y la dependencia de la ayuda internacional.

Mujeres y niñas sirias, tanto de las que permanecen en el país como de las que huyen, enfrentan duras realidades: muchas han sido detenidas arbitrariamente, abusadas físicamente, violadas y torturadas, tanto por fuerzas gubernamentales y milicias favorables al Gobierno, como por grupos armados opuestos al mismo, entre los que encontramos por ejemplo a Liwa'al-Islam y, al igual que en el caso

27 Human Rights Watch: "Maybe we live and maybe we die: Recruitment and Use of Children by Armed Groups in Syria". 22 de junio de 2014. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/syria0614_crd_ForUpload.pdf

28 ACNUR: "Mujer sola: la lucha de las mujeres refugiadas sirias por la supervivencia". 8 de julio de 2014. Disponible en: http://unhcr.org/womanalonemedia/#_ga=1.249923718.1864123774.1423931041

iraquí, al EI²⁹. Además, sufren restricciones en su vestimenta y su libertad de movimiento. Mujeres que trabajan como activistas y personal de ayuda humanitaria también han denunciado ser víctimas de estos abusos.

Se estima que Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto acogen a más de 3,2 millones de refugiados sirios. Según ACNUR, al menos el 10% de estas personas se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad (principalmente, mujeres que viajan solas con menores, víctimas de tortura o personas con problemas médicos serios) y que en consecuencia deberían ser reasentadas en otros países.

Son muchas las personas que han huido hacia Turquía (1.552.839), principalmente kurdas y kurdos, y numerosos los obstáculos que encuentran en el camino: muchas mueren o sufren mutilaciones causadas por minas antipersonales, otras se ven forzadas a pagar a traficantes para cruzar la frontera porque el número de pasos fronterizos ha disminuido de manera progresiva o encuentran obstáculos por parte de las autoridades. Por ejemplo, en septiembre de 2014, después de que el Estado Islámico ocupara unas 24 localidades mayoritariamente kurdas al norte de Siria, se produjo una huida masiva hacia la frontera turca, donde encontraron el paso fronterizo cerrado. Las fuerzas de seguridad turcas emplearon gases lacrimógenos y cañones de agua para dispersar a la multitud que pedía la apertura del paso.

Debido a la guerra siria, Líbano es el país con la mayor concentración de personas refugiadas per cápita del mundo. En 2012, había unas 18.000 procedentes de Siria, una cifra que se elevó hasta 1.147.244 tan solo dos años después, un incremento que ha desbordado los servicios públicos de sanidad, educación, electricidad, agua y saneamiento. Es creciente el número de familias que, ante la imposibilidad de costear viviendas adecuadas en Líbano, se ve obligada a alojarse en tiendas de campaña, garajes o incluso establos.

Por su parte, Jordania acoge a unas 620.441 personas sirias, de las que aproximadamente el 84% vive en zonas urbanas. Dos tercios del total viven bajo el umbral de la pobreza y uno de cada seis hogares sirios subsiste con menos de cuarenta dólares mensuales por persona. El acceso al empleo es un reto sumamente complejo para las personas refugiadas. Las viviendas son con frecuencia insalubres, carecen de calefacción y sistemas eléctricos fiables y muchas veces no tienen retretes habilitados, a pesar de lo cual los costes de alquiler son elevados³⁰. El Gobierno jordano y sus sistemas educativo y sanitario se han visto desbordados y la provisión de agua y electricidad es insuficiente. Además de las zonas urbanas, hay

29 Human Rights Watch: "We are still here: Women on the Front Line of Syria's Conflict". 2 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2014/07/03/we-are-still-here>

30 ACNUR: "Living in the shadows". 14 de enero de 2015. Disponible en: <http://unhcr.org/jordan2014urbanreport/home-visit-report.pdf>

personas refugiadas sirias en los campos de Amman, Za'atari y, en menor medida, Azraq.

Aproximadamente 228.484 personas refugiadas sirias han huido a Irak hasta principios de 2015. La mayor parte se encuentra en alguno de los trece campos de refugiados del Kurdistan, mayoritariamente en Erbil (102.141) y Suleymaniyah (27.732.)

Y Egipto, por su parte, cuenta entre su población con 137.671 personas refugiadas procedentes de Siria.

La respuesta a esta guerra por parte de la comunidad internacional ha sido completamente insuficiente. Mientras Líbano, Turquía, Jordania, Irak o Egipto han acogido a casi el 97% de las personas refugiadas sirias, el resto solo ha recibido a poco más del 1,7%. En 2014, países como Uruguay o Brasil se comprometieron a acoger pequeños cupos de personas refugiadas en programas de reasentamiento o de visas humanitarias. Los países del Golfo (Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Bahréin), así como Rusia, Japón, Singapur y Corea del Sur no han ofrecido ninguna plaza de reasentamiento. Por su parte, la Unión Europea tan solo se ha comprometido a reasentar al 0,17%. Salvo Alemania, que ha prometido 30.000 plazas por medio de su programa de admisión humanitaria. España es uno de los países cuya respuesta deja mucho que desear, ya que solo se ha comprometido a reasentar a 260 personas refugiadas de Siria³¹.

A nivel regional, la situación se agrava ya que todos estos conflictos son muy complejos y en ocasiones se solapan geográficamente, como es el caso de Siria e Irak, lo que supone que las personas que huyen de sus países de origen no siempre encuentran un lugar seguro allí donde llegan en primera instancia, sino que su exilio debe prolongarse espacial y temporalmente.

El elevado número de personas refugiadas y desplazadas y su concentración geográfica en determinadas ciudades y países afectan tanto a estas personas como a las sociedades de acogida. Por una parte, las personas refugiadas (ya sean en campos o en entornos urbanos) enfrentan riesgos de salud tanto física como psicológica, dificultad de acceso a la educación, escasez de recursos y alimento o situaciones de alojamientos insalubres, entre muchos otros. Por otra, las sociedades de acogida sufren el desbordamiento de sus servicios públicos y atienden esta llegada masiva con insuficiencia de medios.

Hasta ahora, la respuesta internacional a esta crisis humanitaria que sufren millones de personas refugiadas y desplazadas de Palestina, Irak y Siria no se ha correspondido con su magnitud.

31 Fuente: <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/respuesta-muy-deficiente-al-drama-de-los-refugiados-sirios/>

1.3. UCRANIA: DESPLAZAMIENTO INTERNO Y EXILIO.

La ola de protestas políticas, conocida como “movimiento Euromaidán”, que sacudió Ucrania en noviembre de 2013 forzó la destitución del presidente Viktor Yanukovich el 22 de febrero de 2014. Tras una serie de movilizaciones a favor de las posiciones prorrusas y la declaración de independencia de las regiones orientales de Donetsk y Lugansk, como reacción contraria al Euromaidán, las autoridades ucranianas iniciaron en abril de 2014 una amplia operación militar para reprimir la revuelta. Este conflicto persiste y hasta mayo de 2015 los sucesivos intentos por lograr el alto el fuego han sido estériles.

Los combates han generado un flujo importante de personas desplazadas dentro y fuera de las fronteras nacionales. El éxodo exterior se ha dirigido principalmente hacia Rusia. Las personas en situación de mayor vulnerabilidad, en particular niños y niñas, personas de mayor edad o con alguna diversidad funcional, son quienes más están sufriendo el conflicto; muchas de ellas están al borde de la supervivencia. Esta situación se está agravando aún más por la degradación de muchos servicios públicos, en especial la atención médica, por la falta de personal y la carencia de suministros.

El conflicto ha obligado ya, según ACNUR, a más de un millón de personas a abandonar sus hogares y a convertirse en desplazados internos y a cerca de 700.000 a solicitar asilo, permisos de residencia u otras formas de estancia legal en países vecinos, principalmente en Rusia y Bielorrusia³². Asimismo, las autoridades ucranianas, que han abierto tres corredores para facilitar la huida de las regiones en guerra, aseguran que cerca de 2,2 millones de personas permanecen en las zonas de conflicto.

A lo largo de 2014 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos- OHCHR documentó el aumento de los actos de violencia contra la población civil; el grave deterioro del conflicto en la región oriental y en la península de Crimea, anexionadas por Rusia en marzo de 2014; y también los numerosos casos de asesinatos, torturas, palizas, secuestros, intimidación e incluso acoso sexual y de violencia hacia periodistas y políticos locales. La mayoría fueron perpetrados por grupos antigubernamentales en la región oriental del país.

En abril de 2014, este organismo registraba 7.200 personas desplazadas internamente, una cifra que otras fuentes elevaban ya a más de diez mil, en su mayoría población tártara, una minoría étnica perteneciente a la comunidad musul-

32 Fuente: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/ucrania-acnur-entrega-ayuda-humanitaria-a-lugansk/>

mana³³. El desplazamiento de personas habría empezado antes del referéndum de marzo de 2014 sobre la anexión de Crimea a la Federación de Rusia y un tercio de estas personas podrían ser niños y niñas. No obstante, como apuntó el mismo organismo, esta cifra podría ser mayor, ya que incluye solo a las personas que se registraban a través de las autoridades locales³⁴.

Aunque las autoridades locales han destacado también un aumento reciente en el registro de las personas de etnia ucraniana, familias rusas y mixtas; la mayoría de la población desplazada es perteneciente a la etnia tártara. Esta población conforma una comunidad musulmana de unas trescientas mil personas en la península de Crimea que se opone firmemente a la anexión de su territorio a Rusia y que, como condenó la ONU (en la asamblea general del Consejo de Derechos Humanos del 23 de junio de 2014), está siendo especialmente afectada por “acoso” y “persecución”³⁵. La mayoría de las personas desplazadas (el 45%) se han dirigido hacia el centro del país o la región oriental (26%), según datos de ACNUR³⁶. Estas personas alegaron que se sentían amenazadas o tenían miedo, aunque no se había podido identificar claramente qué grupos les amenazaban.

Las personas desplazadas internamente están alojadas en refugios proporcionados por las autoridades locales, viven en lugares prestados, como hoteles o sanatorios, o se cobijan en casas de familiares. Sin embargo, ACNUR advirtió que la capacidad de acogida de las comunidades receptoras se agotará rápidamente puesto que las personas forzosamente desplazadas y sin posibilidad actual de retorno, necesitan tener acceso a los servicios sociales, el mercado de trabajo, la vivienda y otros recursos de primera necesidad.

Según ACNUR³⁷, en junio de 2014 la cifra de personas desplazadas internamente se elevaba al menos a 54.400 y a más de 110.000 las que en su huida habían traspasado alguna frontera internacional, especialmente hacia Rusia³⁸. En julio, con el final de una frágil tregua, la ofensiva de Kiev empezó a cambiar de escala. En varias ciudades de Donetsk y Lugansk (región del Donbass) los bombardeos afectaron a barrios residenciales, donde se instalaron los grupos armados separatistas. A partir de ese momento, el éxodo aumentó de manera considerable y las personas empezaron a buscar refugio en campamentos improvisados o en pue-

33 Fuente: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/UARports.aspx>

34 Fuente: *Report on the human rights situation in Ukraine*. 15 de abril de 2014.

35 Fuente: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_26_L15.pdf

36 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1713-acnur-afirma-que-el-desplazamiento-interno-esta-aumentando-en-ucrania>

37 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1745-acnur-observa-un-fuerte-incremento-del-desplazamiento-en-ucrania>

38 Fuente: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>

blos cercanos. En agosto, ACNUR comunicó que 155.800 personas desplazadas habían sido identificadas por el Gobierno de Ucrania; de ellas, 139.621 procedían de la región de Donbass y 16.179 de Crimea³⁹. Sin embargo, reiteró que la magnitud real del desplazamiento interno debía ser mayor, ya que muchas personas desplazadas no habían sido identificadas en esta etapa.

Después del restablecimiento del control en varias ciudades septentrionales de la región de Donetsk a principios de julio, muchas personas desplazadas regresaron. Por ejemplo, unas veinte mil personas retornaron a Slovyansk desde otras áreas de la región de Donetsk. Pero la intensificación de los combates en las zonas urbanas de las ciudades de Donetsk y Lugansk y otros pueblos vecinos causó mayores flujos de desplazamiento e incrementó el número de personas desplazadas a más de cincuenta mil entre el 15 de julio y el 8 de agosto.

En septiembre de 2014, según recogió el sexto informe sobre la situación de los derechos humanos en Ucrania del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, el número de personas desplazadas se elevó a 275.489 personas. Este documento constató el fuerte aumento de los desplazamientos, incluso desde nuevas regiones como Novoazovsk, al sur de Donetsk, y el aumento del registro de personas anteriormente desplazadas, posiblemente debido a la necesidad de inscribir a los niños y niñas en escuelas y solicitar el apoyo de la Administración nacional. Sin embargo, ante la ausencia de un procedimiento uniforme de registro en todo el país y de un sistema claro de los beneficios asociados con el mismo, muchas personas desplazadas todavía no habían sido registradas⁴⁰.

Según las autoridades locales y los recuentos de población desplazada, entre un tercio y la mitad de la población abandonó Donetsk y Lugansk, es decir, más de 450.000 personas huyeron solo desde estas dos ciudades. No obstante, el éxodo se tornó más peligroso, ya que los grupos armados bloquearon la salida de los hombres, por lo que les obligaban a recorrer largos y serpenteantes trayectos plagados de puestos de control.

Según el Servicio de Emergencias del Estado, en datos citados por la ONU en septiembre de 2014, el 32% de las personas desplazadas eran niños y niñas y el 14%, personas de edad avanzada o con diversidad funcional. Este informe describe que el perfil de la familia media se compone de tres personas y que dos tercias partes de las personas desplazadas son mujeres adultas con niños o niñas; o personas mayores. Además, señaló que las nuevas restricciones impuestas al movimiento de personas en las zonas de conflicto afectaron sobre todo a aquellas

39 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1810-las-necesidades-humanitarias-crecen-en-ucrania-donde-ya-hay-117000-desplazados>

40 Fuente: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_sixth_report_on_Ukraine.pdf

que están en situación de mayor vulnerabilidad, en particular a las personas mayores y aquellas con algún tipo de diversidad funcional⁴¹.

Algunos niños y niñas desplazados de la región de Donbass no están acompañados. Muchos fueron enviados por sus familias durante las vacaciones de verano lejos del peligro de las regiones afectadas por el conflicto. La idea inicial era que regresasen después de este periodo estival, pero la escalada de la violencia lo impidió. Los ministerios y las organizaciones internacionales y locales están intentando trabajar para localizar a esos menores con el fin de reunirles con sus familias.

En enero de 2015, Unicef indicó que más de mil niños y niñas estaban residiendo en refugios subterráneos a causa de los combates en Donetsk⁴². "Los niños de las zonas afectadas han sufrido grandes niveles de estrés debido al continuo conflicto", declaró Giovanna Barberis, representante de Unicef en Ucrania. "Los más vulnerables son aquellos que se han visto obligados a refugiarse en sótanos insalubres, fríos y llenos de gente, además de en refugios antiaéreos, los niños que viven en la calle y aquellos que proceden de familias pobres o cuyos hogares se han visto gravemente dañados", añadió. Esta organización internacional destacó también que desde septiembre de 2014 miles de personas "han pasado la mayoría de sus días y todas sus noches en al menos doce refugios con acceso limitado o sin acceso a agua, higiene, saneamiento o comida". Asimismo, estimó en 1,2 millones el número de niñas y niños afectados por el conflicto y alertó del riesgo grave para la salud infantil debido a que más de un millón y medio de menores de cinco años de edad no han sido vacunados contra la poliomielitis.

En noviembre de 2014, en su informe mensual, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos advirtió del agravamiento del conflicto y de que los asesinatos de civiles aumentaban de nuevo pese al acuerdo de alto el fuego entre las partes. "Los civiles siguen siendo asesinados, detenidos ilegalmente, torturados", señaló este documento. "Se les desaparece y el número de personas desplazadas aumenta, sobre todo en el este de Ucrania, donde hay una descomposición total del Estado de Derecho y muy poca protección, si es que hay alguna"⁴³. Por otra parte, el número de personas desplazadas registradas desde Crimea era ya de 17.794 (casi un 7% más en menos de un mes).

ACNUR señaló también que los puntos de registro de personas desplazadas, gestionados por las autoridades locales ucranianas, estaban saturados. La situa-

41 Fuente: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31488#.VMNIYnJ5Oul>

42 Fuente: <http://www.unicef.es/sala-prensa/ucrania-mas-de-1000-ninos-en-refugios-antiaereos-necesitan-asistencia-urgente>.

43 Fuente: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_seventh_reportUkraine20.11.14.pdf

ción y el destino de las que se quedaron, o bien porque no podían o bien porque no querían irse, era motivo de grave preocupación, pese a que todavía estaban legalmente bajo la protección del Estado⁴⁴.

En diciembre de 2014⁴⁵, ACNUR alertó que los combates estaban originando más desplazamiento de población y que el número de personas afectadas por el conflicto en términos de movilidad (desplazamiento interno o exilio) se aproximaba ya al millón⁴⁶.

Según ACNUR, la cifra de personas desplazadas internas en marzo de 2015 superaba ya el millón e irá en aumento a medida que se vaya avanzando en el registro. El Servicio de Emergencias del Estado ha asumido gran parte de la coordinación de los servicios de ayuda y asistencia a estas personas. A pesar de la adopción de una ley⁴⁷ sobre las personas desplazadas y de los esfuerzos por parte del Gobierno y las ONG para apoyarles, la falta de empleo, alojamiento y recursos económicos sigue siendo un motivo de gran preocupación. Esta misma ley estipulaba una fecha límite de inscripción en el registro de desplazados internos a 31 de diciembre de 2014. Antes de esta fecha, la afluencia era cada vez mayor: de las dos mil personas diarias de principios de noviembre a las cinco mil de fines de diciembre.

En cuanto al número de personas originarias de Ucrania que buscaron refugio fuera de sus fronteras, en mayo de 2014 la cifra era relativamente baja, de acuerdo con un informe de la ONU⁴⁸. Según un comunicado de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) de junio de 2014, el número de personas ucranianas que habían solicitado asilo en la UE, Noruega y Suiza aumentó de manera considerable entre los meses de marzo y mayo y superó la cifra de dos mil⁴⁹. "Durante los últimos veinte años, el número de candidatos era igual en promedio a cien personas por mes. Entre marzo y mayo se recibieron más de

44 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1920-empeora-la-situacion-de-desplazamiento-en-ucrania>

45 Fuente: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_eighth_report_on_Ukraine.pdf

46 Fuente: <http://www.publico.es/politica/uglegorsk-ultima-frontera-del-frente.html>

47 Ley de Ucrania «Sobre el cumplimiento de derechos y libertades de las personas desplazadas internas» firmada por el Presidente de Ucrania el 19 de noviembre de 2014. Para la protección jurídica de las personas desplazadas, el 22 de noviembre de 2014 entró en vigor una ley que establece una base de datos unificada de estas personas, simplifica el registro de residencia, obliga al Estado a proporcionarles alojamiento temporal gratuito durante seis meses, introduce garantías de los derechos educativos y laborales y mejora la prestación de asistencia humanitaria. No obstante, la nueva ley está generalmente en consonancia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que se aplica a los "ciudadanos" de Ucrania, y puede excluir a las personas apátridas y extranjeras que residan legalmente en el país y que también han debido abandonar sus hogares.

48 Fuente: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15May2014.pdf>

49 Fuente: <http://easo.europa.eu/news-events>

dos mil solicitudes, de las que el 95% era por primera vez”, explicó el comunicado.

ACNUR señala que, según el Servicio Ruso de Migraciones, el número total de personas ucranianas que solicitaron asilo en la Federación Rusa en 2014 ascendió a 121.190 personas⁵⁰. Además, otras 138.825 demandaron otras formas administrativas de residencia en el país, aunque la gran mayoría entró gracias al régimen de excepción de visado que beneficia a las personas originarias de Ucrania. Asimismo, otras 13.629 personas originarias de Ucrania pidieron asilo en la Unión Europea (frente a las 903 de 2013). Es probable que, como ocurrió inicialmente con las solicitudes de protección internacional de las personas de Siria, también las personas ucranianas ya presentes en el territorio de la UE empezaron a cursar estas demandas ya que sus visados o permisos de residencia se agotaban y no podían regresar a su país.

A mediados de septiembre de 2014, ACNUR presentó datos más elevados: unas 172.000 personas habían solicitado asilo en los países vecinos de Europa, de ellos más de 168.000 en la Federación Rusa. Y otras 149.000 personas habían presentado su solicitud a otras formas de estancia legal en la Federación Rusa⁵¹.

Rusia desplegó más de doscientos puntos de recepción temporal de personas refugiadas, en los que el 20 de junio había 9.700 personas, incluyendo 5.300 niños y niñas. Alrededor de 12.000 permanecían en los domicilios de sus familiares y conocidos. En torno a esta fecha solo a la región de Rostov llegaban unas diez mil personas a diario, que se unían a las 400.000 personas ucranianas que llegaron a Rusia desde principios de 2014. Mil personas solicitaron el estatuto de refugiado y seis mil pidieron protección temporal por razones humanitarias.

Finalmente, en su informe publicado en diciembre 2014, ACNUR citó datos oficiales rusos sobre el número de personas ucranianas, 814.000, que habían entrado en el territorio de este país e intentaban permanecer a través de distintos procedimientos⁵².

En febrero de 2015, la Unión Europea señaló que Rusia estaba acogiendo entre trescientos mil y quinientos mil personas refugiadas de Ucrania. ACNUR también señaló que, a causa de los combates en el este de Ucrania, en ese momento casi 1,6 millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares y necesitaban asistencia humanitaria urgente⁵³. El número de personas que habían muerto

50 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1853-el-conflicto-en-ucrania-obliga-a-mas-personas-a-abandonar-sus-hogares>

51 Fuente: <http://www.unhcr.org/pages/49e48d4d6.html>

52 Fuente: <http://www.eacnur.org/noticias/emergencias/aumentan-desplazados-en-ucrania>

53 Fuente: <http://fr.sputniknews.com/international/20150209/1014481230.html#ixzz3S6bTwoSf>

desde el inicio del conflicto en el sureste de Ucrania era de 4.808, incluyendo las 298 que viajaban a bordo del avión de la compañía aérea malasia que fue abatido a finales de junio de 2014 cerca de Donetsk⁵⁴.

54 Fuente: <http://fr.sputniknews.com/international/20150112/203399298.html#ixzz3S6bza17x>

CAPÍTULO 2

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

Aunque la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) experimentó algunos avances en el segundo semestre de 2013, persisten las divergencias entre los diferentes sistemas nacionales. El primer epígrafe repasa las novedades en el marco legislativo comunitario, así como su aplicación. Además, analiza el notable incremento del número de personas que solicitaron protección internacional en la Unión Europea en 2014, 625.000, una de las mayores cifras de los últimos años. Una de cada tres personas solicitó asilo en Alemania y una de cada cinco personas solicitantes procedía de Siria.

El segundo epígrafe se detiene en el aspecto más preocupante del acceso al derecho de asilo en Europa, la impermeabilización de sus fronteras exteriores, que pretende impedir la llegada de las personas refugiadas y les obliga a arriesgar su vida en las travesías marítimas. Durante 2014, al menos 218.000 personas migrantes y refugiadas cruzaron el Mediterráneo, en su mayoría procedentes de Siria y Eritrea, y, según ACNUR, 3.419 murieron en sus aguas. Pese a ello, la Unión Europea siguió apostando por el blindaje de fronteras al implementar la operación *Triton* en el marco de Frontex, cuyo objetivo no es salvar vidas humanas, sino evitar las llegadas. Este epígrafe también analiza la impermeabilización de las fronteras surorientales de la UE en Grecia, Bulgaria y Hungría.

2.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y ACOGIDA.

El Programa de Estocolmo, que estableció las metas de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014, concluyó sin un proyecto sucesor o un plan de acción para 2015-2019. A partir de los objetivos y resultados de sus marcos predecesores de Tampere y La Haya, el Programa de Estocolmo proclamó que aspiraba a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia y en este contexto definió las prioridades de la UE en migración y asilo¹. En concreto, en materia de protección internacional su objetivo principal era establecer para 2012 un procedimiento común para todo el territorio comunitario y un espacio de protección y solidaridad, en línea con lo establecido en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea². Esta meta aún no se ha logrado.

Los esfuerzos, hasta el momento infructuosos, por eliminar las divergencias en los sistemas de asilo nacionales no son nuevos. Desde 1999, la Unión Europea ha adoptado un conjunto de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para armonizar la legislación, las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados con el sistema de protección internacional. Este proceso de armonización debería conducir a una homogeneización de los sistemas de asilo y brindar un trato digno a las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Además, la resolución de los expedientes de asilo debería cumplir con los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos con arreglo a la legislación de asilo y refugio.

Lamentablemente, persisten las diferencias entre los sistemas nacionales de asilo de los distintos países de la UE y esto origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del estado donde presentan su solicitud. A pesar de que en 2013 se aprobaron una relación de normas que representaron un importante avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la UE.

1 "Programa de Estocolmo, una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano" (2010/C 115/01): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0504(01)&from=ES)

2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES> Su artículo 78 señala: "La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes".

El nuevo marco normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de junio de 2013 e integra los textos refundidos de la Directiva sobre Condiciones de Acogida, la Directiva de Procedimiento, el Reglamento de Dublín y el Reglamento Eurodac. Las directivas relativas a las condiciones de acogida y de procedimiento deben ser traspuestas por los estados miembros donde son de aplicación.

Es necesario precisar que no todos los estados de la Unión Europea están obligados a incorporar las disposiciones de estas directivas a su legislación nacional. Algunos países, como Dinamarca, no están obligados a desarrollar esta normativa al haber formulado excepciones a la misma. Reino Unido tampoco asumirá ninguno de los dos textos y continuará aplicando las anteriores directivas de procedimiento y acogida, de 2005 y 2003 respectivamente, e Irlanda también ha formulado excepciones en cuanto a su aplicación³. En lo que respecta al resto de países, el plazo general para la trasposición de estas directivas concluye el 20 de julio de 2015, aunque algunas disposiciones de la Directiva de Procedimiento ofrecen un margen que alcanza hasta el 20 de julio de 2018.

En cuanto a los dos reglamentos citados, ambos son directamente aplicables en los estados a los que vinculan sin necesidad de una trasposición normativa. El Reglamento Eurodac entró en vigor el 19 de julio de 2013, mientras que el texto refundido del Reglamento de Dublín es aplicable a las solicitudes de protección internacional presentadas desde el 1 de enero de 2014. Durante la segunda mitad de 2013 se preparó un nuevo Reglamento de Ejecución del Reglamento de Dublín, que recibió una opinión positiva del Comité Dublín III y fue adoptado por la Comisión el 30 de enero de 2014. Este Reglamento entró en vigor el 9 de febrero de 2014.

El nuevo marco normativo comunitario introduce novedades. Los principales cambios aportados por la Directiva de Procedimiento pretenden establecer procedimientos más eficientes y rápidos de tramitación de los expedientes de asilo. Esta directiva establece que el procedimiento de asilo no puede tener una duración superior a seis meses, aunque de manera excepcional se puede ampliar hasta 21 meses en ciertos casos. Además, se desarrollan reglas sobre el acceso al procedimiento con requisitos adicionales para las actuaciones en las fronteras exteriores de la UE y en los centros de internamiento. Igualmente, en esta directiva se incluyen determinadas garantías procesales que deben ser aplicadas respecto a solicitantes menores de edad, personas pertenecientes al colectivo LGBT, per-

3 European Asylum Support Office: *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2013*. http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001ESC_PDF.Web_.pdf

sonas con diversidad funcional o de otros colectivos vulnerables. Y se establecen nuevas reglas en lo relativo a las solicitudes de asilo reiteradas o carentes de nuevos elementos.

Por su parte, la Directiva sobre Condiciones de Acogida establece, entre otros aspectos, que las personas solicitantes de protección internacional deberán tener acceso al empleo después un período máximo de nueve meses desde la presentación de su solicitud. Además, introduce una lista acotada de motivos por los que el internamiento de estas personas podría producirse. También regula el recurso contra las órdenes de internamiento y desarrolla la obligación de realizar una evaluación individual para identificar las necesidades específicas de acogida de las personas vulnerables, al tiempo que garantiza el acceso a la asistencia psicológica, entre otras disposiciones.

En cuanto al nuevo Reglamento de Dublín, introduce un mecanismo de alerta precoz, de preparación y gestión de crisis para evitar las deficiencias puntuales que puedan producirse en los sistemas nacionales de asilo, tal y como ha ocurrido en países como Grecia o Bulgaria. En estos supuestos son los tribunales, tal y como ha reflejado ACNUR⁴, los que siguen desempeñando un papel importante en la supervisión del funcionamiento del sistema Dublín con el fin de garantizar que ninguna persona sea devuelta a un estado donde no existen las condiciones de acogida o integración adecuadas, se evalúe su solicitud de forma ineficaz o se vulnere el principio de no devolución. Además, se establecen garantías adicionales para las personas incursas en un procedimiento de Dublín, como una entrevista personal, el mantenimiento de la unidad familiar y otras adicionales dirigidas a menores de edad. Se delimitan también plazos específicos para los procedimientos entre estados, con un plazo máximo general de once meses en los supuestos de "toma de cargo" y de nueve para los de "readmisión".

En lo que se refiere al Reglamento Eurodac, que regula las bases de datos de impresiones dactilares con fines de asilo en la UE, se fijan un conjunto de garantías, como por ejemplo la prohibición de compartir estos datos con terceros países. Las búsquedas en la base de datos se limitan a aquellos casos en que existe una sospecha fundada de que una persona que ha cometido un crimen también ha solicitado asilo. Asimismo, se debe proporcionar información a las personas sobre el propósito para el que sus huellas son utilizadas en Eurodac.

Como ya se ha dicho, las directivas requieren un proceso de transposición con el fin de que los diferentes países incorporen sus disposiciones a sus sistemas ju-

4 "Avanzando en materia de asilo en la UE: Recomendaciones de ACNUR a Irlanda para su Presidencia de la Unión Europea": <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9076.pdf?view=1>

rídicos. En este punto, algunos estados miembro ya han realizado modificaciones en sus sistemas nacionales de asilo, entre las que se encuentra la creación de órganos relacionados con la protección internacional, la dotación de nuevas competencias o reformas legislativas internas⁵.

En España, y a la espera de la aprobación del nuevo Reglamento de Asilo, que previsiblemente incorporará algunas de las disposiciones del SECA, en 2014 no se añadió al ordenamiento jurídico ninguna previsión legal referente al sistema de protección internacional. En el resto de estados miembro, las modificaciones legales más relevantes se realizaron con la incorporación de las disposiciones contenidas en la Directiva de Reconocimiento. También revisaron otras materias, como la inserción laboral, la acogida, el internamiento, los procedimientos de recursos y documentación o la responsabilidad de solicitudes posteriores. Además, para mejorar los procedimientos de asilo, algunos países concentraron su trabajo en los mecanismos de identificación de potenciales solicitantes, la determinación de edad y el asunto de solicitudes reiteradas. Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes, los estados miembro también pusieron en marcha procedimientos acelerados.

Una especial atención merece la disparidad aún existente respecto a los procedimientos de Dublín, en los que se puede constatar una ausencia de prácticas uniformes en materia de comunicación de datos estadísticos e interpretación de conceptos jurídicos, especialmente las cláusulas de soberanía. La complejidad de estos procedimientos sigue siendo un obstáculo para su aplicación óptima.

En lo referido a los procedimientos de asilo, en determinados estados se desarrollaron normas principalmente sobre solicitudes reiteradas y sobre procedimientos acelerados y se ha trabajado en la priorización de determinados expedientes.

Los sistemas de acogida siguen variando en gran medida en los distintos países. Muchos adoptaron en 2013 iniciativas para mejorar las medidas de coordinación, la creación de nuevas instalaciones de recepción y la modificación de las normas sobre acogida, en especial las relativas al acceso al mercado de trabajo.

Por tanto, cabe concluir que, a pesar de las dos fases de armonización legislativa durante los últimos quince años, del establecimiento de una Agencia Europea sobre Asilo y del aumento de la cooperación a escala comunitaria, persisten divergencias significativas entre los estados miembro respecto a los porcentajes de reconocimiento, las condiciones de acogida y las cuestiones procedimentales.

5 Fuente: *Mind the Gap: An NGO perspective on challenges to accessing protection in the common European asylum system*: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_annual_report_2013-2014_o.pdf

En 2014, el número de peticiones de asilo en la UE creció el 44% y marcó un nuevo techo: 625.000 personas solicitaron asilo en el espacio comunitario. Casi un tercio de ellas lo pidió en Alemania (202.645). Le siguieron Suecia (81.180), Italia (64.625), Francia (62.735) y Hungría (42.775). Las personas procedentes de Siria presentaron el 20% de las solicitudes de asilo en la UE en 2014 con 122.800 solicitudes y en algunos países como Bulgaria y Chipre llegaron a representar cerca del 60%. Además, el número de solicitantes de Ucrania se multiplicó por trece en comparación con 2013. Italia, Bulgaria y Grecia fueron algunos de los estados que experimentaron con mayor intensidad la llegada de personas refugiadas en 2013 y 2014. Esto, sumado a la gran cantidad de casos pendientes de resolución, dio lugar a peticiones oficiales de apoyo operativo de estos países a la EASO.

En un contexto de aumento de solicitantes de asilo en la Unión Europea y de trágicas pérdidas de vidas de personas refugiadas que buscan protección en la UE, algunos líderes europeos plantearon la posibilidad de establecer cuotas para un reparto más equitativo de la atención jurídica y social a estas personas. Especialmente, los países que reciben un mayor número, como fue el caso de Italia, hicieron un llamamiento para una distribución más justa de esta labor a través de la UE. El reducido número de solicitantes de asilo en países como España, a pesar de su peso demográfico y su situación fronteriza, también llamó la atención de algunos líderes europeos⁶.

Mientras países como Alemania, Suecia e Italia recibieron más de la mitad de las solicitudes de asilo, España solo atendió el 0,95% de las solicitudes presentadas en toda la Unión Europea.

La Convención de Ginebra ya establece en su preámbulo el principio de solidaridad internacional cuando la concesión del derecho de asilo sea excesivamente "gravosa" para un estado. En 1994, y tras recibir 460.000 solicitudes de asilo, principalmente de personas originarias de la Yugoslavia que se desangraba en la guerra civil, Alemania propuso la distribución de solicitantes de asilo teniendo en cuenta el tamaño del país, la población y el PIB. La propuesta fue rechazada, principalmente por Francia y Reino Unido⁷.

Dentro de las previsiones de la Unión Europea en materia de asilo y en el contexto de la externalización de fronteras, sigue siendo, un año más, motivo de especial preocupación la posible creación de centros de internamiento para personas

6 El ministro de Inmigración de Suecia declaró en marzo de 2014: "Nueve estados miembro de la UE a día de hoy reciben el 90% de las solicitudes de asilo, pero esos nueve estados están empezando a estar hartos". Fuente: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304815004579417171281318050>

7 ICMPD: *An Effective Asylum Responsibility Sharing Mechanism*. http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2014/ICMPD_TP_Responsibility_Sharing_October_FINAL.pdf

refugiadas fuera de las fronteras comunitarias, tal y como han advertido diferentes medios de comunicación⁸. Estos centros, que podrían estar localizados en países del norte de África, estarían destinados a personas que pretenden solicitar asilo en Europa.

Por último, el pasado año persistieron las diferencias considerables en el contenido de las resoluciones de los expedientes de asilo en la UE. Mientras que el porcentaje de respuestas positivas fue elevado en Bulgaria (94%), Suecia (77%), Chipre (76%), Malta (74%) o Dinamarca (68%), en otros países, como Hungría (8%), Croacia (11%), Luxemburgo (14%) o Grecia (15%), fue muy bajo.

2.2. LA EUROPA DE LA FORTALEZA CIERRA SUS PUERTAS A LAS PERSONAS REFUGIADAS.

En 2014, el Mediterráneo se convirtió en la travesía "más mortal del mundo". Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.072 personas murieron en su intento de alcanzar por vía marítima las costas europeas, la cifra más elevada desde el año 2000, cuando este organismo comenzó a recabar estos datos estadísticos⁹. ACNUR eleva la cifra al menos a 3.419 personas fallecidas, cuatro veces superior a la de 2013 y que representa el 75% del total de vidas perdidas en el mundo en las distintas rutas migratorias. Este alarmante incremento de las muertes vuelve a poner de relieve la ineficacia de las políticas y de las medidas ejecutadas por la Unión Europea y sus estados miembro para resolver esta dramática situación.

Tras la tragedia de Lampedusa de octubre de 2013, cuando cerca de cuatrocientas personas murieron ahogadas, el debate sobre migración y fronteras volvió a situarse en el centro de la agenda comunitaria, poniéndose de relieve la urgente necesidad de un cambio en el enfoque de su política migratoria. Sin embargo, los estados miembro, en lugar de poner el foco del debate en la protección de las vidas y los derechos de las personas migrantes y refugiadas, centraron sus esfuerzos una vez más en el diseño y aplicación de nuevas medidas de refuerzo del control y blindaje de las fronteras, sin asumir un reparto justo y solidario de responsabilidades y dejando sola a Italia en la gestión de la crisis humanitaria en las aguas del Canal de Sicilia.

8 *The Guardian*, 5 de marzo de 2015: <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/05/european-commission-third-country-immigrant-processing-centres>

9 La OIM calcula que desde el año 2000 más de 40.000 personas han perdido la vida en el Mediterráneo: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014b/pbn-listing/iom-releases-new-data-on-migrant.html>

Ante esta situación de emergencia humanitaria, en octubre de 2013 el Gobierno italiano implementó la operación de rescate *Mare Nostrum*, que contribuyó a salvar la vida de más de 150.000 personas migrantes y refugiadas. Esta operación finalizó en noviembre de 2014 y no fue reemplazada por otra similar a escala europea centrada en la búsqueda y rescate en el mar. En su lugar, se puso en marcha la operación *Triton*, coordinada por Frontex y diseñada no para salvar vidas, sino para controlar las fronteras y evitar las llegadas.

Como resultado del enfoque puramente securitario de las medidas puestas en marcha por la Unión Europea para dar respuesta a esta situación, la tragedia de Lampedusa se ha vuelto a repetir durante los primeros cuatro meses de 2015, en los que se estima que más de 1.700 personas han perdido la vida en aguas del Mediterráneo, 800 de ellas víctimas del naufragio del 19 de abril, el más grave que se ha producido hasta la fecha¹⁰.

Estos sucesos evidencian que la Unión Europea, en lugar de ofrecer soluciones efectivas y humanitarias acordes con sus valores fundacionales de dignidad humana y respeto a los derechos humanos, sigue obsesionada con el desarrollo de medidas que, lejos de salvar vidas, están agravando el problema y causando la pérdida de más vidas humanas.

La crisis humanitaria que justificó la puesta en marcha de la operación *Mare Nostrum* es una dramática y cotidiana realidad. La multiplicación de los conflictos en el mundo ha arrojado la cifra más elevada de personas desplazadas forzadamente desde la Segunda Guerra Mundial, con más de 51 millones de personas. Las guerras, la miseria, las persecuciones... obligan a millones de personas a emprender el camino del exilio, a asumir riesgos temibles para intentar alcanzar un país seguro.

Recientes datos de ACNUR muestran que durante 2014 al menos 218.000 personas¹¹, la mayor parte procedentes de Siria y Eritrea¹², atravesaron el Mediterráneo de manera irregular. Esta cifra triplica ampliamente el número de personas que realizaron esta peligrosa travesía en 2013, cuando se registraron 60.000 personas¹³. Y confirma que, ante la falta de vías legales para obtener una adecuada protección y las férreas medidas de blindaje de fronteras (especialmente en Grecia, Italia y Turquía), las personas que huyen de conflictos y gra-

10 Fuente: <http://www.unhcr.org/553623109.html>

11 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2019-acnur-pide-a-la-ue-que-refuerce-la-capacidad-de-busqueda-y-rescate-en-el-mediterraneo>

12 Fuente: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1951-acnur-qel-objetivo-es-salvar-vidas-que-mientras-cada-vez-mas-personas-huyen-por-mar>

13 Fuente: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/las-travesias-irregulares-por-el-mediterraneo-son-cada-vez-mas-mortiferas/>

ves violaciones de derechos humanos no tienen más opción que emprender esta ruta, poniendo en grave peligro sus vidas.

Como respuesta a los naufragios de abril de 2015, en los que se estima que en menos de una semana más de mil personas han perdido la vida, las autoridades europeas reunidas en la Cumbre extraordinaria del 23 de abril de 2015 han apostado una vez más por el blindaje de fronteras y la lucha contra las mafias, sin ofrecer medidas efectivas para que las personas que emprenden este peligroso viaje, en su mayoría refugiadas, no se vean obligadas a ponerse en manos de las mafias para llegar a un país seguro en el que obtener protección¹⁴. Tal y como ha afirmado Gil Arias, director adjunto de Frontex, más del 80% de la inmigración que llega a Europa es potencial beneficiaria de protección internacional y según señala esta misma agencia la mayoría de las personas que cruzaron el Mediterráneo durante 2014 procedían de Siria y Eritrea. Muchas de ellas pierden su vida en el mar, mientras Europa mira hacia otro lado.

Hasta la fecha, los líderes europeos no han mostrado un compromiso real para atajar este problema haciendo frente a las causas que originan los desplazamientos forzados y apostando por medidas que permitan a estas personas obtener protección en un país seguro. La experiencia de Italia deja claro que este desafío humano no puede enfrentarlo solo un estado miembro. Se requiere una respuesta conjunta basada en la colaboración entre los estados que suponga un cambio en el enfoque de la política europea de migración y asilo y que se traduzca en un compromiso real con el respeto de los derechos humanos y del derecho de asilo. A corto plazo es necesario que los estados garanticen la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen y tránsito y la concesión de visados humanitarios, así como que asuman un reparto equitativo y solidario en los programas de reasentamiento.

En lo que se refiere a las operaciones de salvamento, las autoridades europeas siguen apostando por reforzar *Triton*, obviando el hecho de que no es una operación expresamente diseñada para salvar vidas e ignorando peticiones de organizaciones internacionales como ACNUR, que ha solicitado a la UE el establecimiento urgente de un mecanismo de búsqueda y rescate similar a *Mare Nostrum* en términos de escala y alcance¹⁵.

La Unión Europea teme que el mantenimiento de una operación de estas características suponga un “efecto llamada” que anime a más personas migrantes y

14 Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

15 Fuente: <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2021-acnur-insta-a-europa-a-restablecer-una-operacion-de-busqueda-y-rescate-solida-en-el-mediterraneo>

refugiadas a emprender esa ruta. No obstante, la realidad lo desmiente: en enero de 2015 aumentó alrededor de un 60% el número de personas migrantes y refugiadas en situación irregular llegadas por mar en relación con el mismo mes de 2014, cuando estaba vigente *Mare Nostrum*.

Estos esfuerzos también tienen que garantizar el acceso a la protección internacional en el curso de las operaciones de búsqueda y salvamento, instalaciones de primera recepción adicionales, condiciones adecuadas de acogida y asistencia en la tramitación de las solicitudes de asilo.

La Unión Europea debe asumir que no existe "efecto llamada", sino efecto necesidad. Mientras persistan las causas que causan los desplazamientos forzados y falten vías legales para obtener protección en un país seguro, miles de personas seguirán arriesgando y perdiendo sus vidas en peligrosas rutas como la del Mediterráneo.

LA IMPERMEABILIZACIÓN DE LAS FRONTERAS SURORIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: BULGARIA, GRECIA, HUNGRÍA.

El último informe de Eurostat muestra un incremento del 44% en el número de solicitantes de asilo en 2014 en la Unión Europea¹⁶. Esta tendencia no es diferente en los tres países surorientales que constituyen esta frontera externa de la UE, en los que se reportaron 11.080 solicitudes en el caso de Bulgaria, 9.430 en Grecia y 42.775 en Hungría, que experimentó (solo por detrás de Alemania e Italia) el mayor aumento de solicitudes de asilo en la UE respecto a 2013 debido, principalmente, a las solicitudes presentadas por 21.500 personas de Kosovo¹⁷.

Pese a las diferencias de cada uno de estos países en el acceso, trámite del procedimiento de asilo y la tasa de reconocimiento de protección¹⁸, la forma en que se está gestionando su condición de frontera exterior de la Unión responde al enfoque puramente securitario de la política europea de migración y asilo, comparando tres elementos que caracterizan a la Europa de la fortaleza: la existencia de

16 En 2014, la Unión Europea recibió 626.065 solicitudes de asilo, 191.000 más que en 2013, según Eurostat. Fuente: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

17 Bulgaria recibió 11.080 solicitudes frente a las 7.145 de 2013; Grecia, 9.430 frente a las 8.225 del año pasado; y Hungría, 42.775, frente a las 18.895 en 2013. Los principales países de origen de las personas solicitantes de asilo en estos tres países fueron Kosovo (21.455 en Hungría), Siria (6.245 en Bulgaria, 785 en Grecia y 6.855 en Hungría) y Afganistán (2.965 en Bulgaria, 1.710 en Grecia y 8.795 en Hungría).

18 Se dan grandes diferencias en el porcentaje de concesión de las peticiones de asilo: mientras que Hungría y Grecia reconocieron algún tipo de protección en el 9% y 15% respectivamente de las solicitudes, Bulgaria, que es un paso clave para las personas refugiadas de Siria que quieren llegar a Europa, aprobó el 94% de las solicitudes.

devoluciones ilegales, el uso de la violencia (física y estructural, como es la construcción de vallas) y la vulneración de derechos humanos, incluido el limitado acceso al derecho de asilo.

En 2013, la cifra de solicitantes de asilo en Bulgaria alcanzó su máximo histórico y, como examinó el Informe 2014 de CEAR, reveló la falta de capacidad del país para asegurar el acceso al procedimiento a través de un sistema eficaz de registro y tramitación de las solicitudes, garantizando la asistencia jurídica y el acceso a servicios de traducción e interpretación. También dejó al descubierto las limitaciones de su sistema de acogida, especialmente deficiente en la provisión de asistencia humanitaria básica.

Un año después, y pese a las recomendaciones de Amnistía Internacional¹⁹, la UE puso fin a la suspensión de los traslados de solicitantes de asilo a Bulgaria en aplicación del Reglamento de Dublín²⁰, facilitando así la devolución de solicitantes que ya estaban en otros estados miembro y reforzando la concepción de los países que constituyen la frontera exterior de la UE como “jaulas” geográficas para los solicitantes de asilo, de donde no es fácil salir y donde tampoco es sencillo vivir²¹.

La reanudación de la aplicación de Dublín se sustenta en la mejora de la situación en Bulgaria a consecuencia de los 5,65 millones de euros de los fondos de emergencia que la UE le asignó para la mejora del proceso de inscripción y recepción de solicitantes de asilo, así como de las condiciones de los centros de acogida de personas refugiadas. Sin embargo, se obvia que el presupuesto asignado para el control de fronteras, cuya inversión es históricamente exponencial²², pone de relieve que el fortalecimiento de la frontera exterior búlgara dificulta al extremo cualquier posibilidad de entrar y, por tanto, de beneficiarse de esas mejoras.

Por otro lado, un informe de Human Rights Watch mostró la realidad sobre las expulsiones sumarias de personas migrantes y refugiadas en la frontera de Bulgaria con Turquía (incluidas personas originarias de Siria), una práctica sistemática

19 Amnistía Internacional, 31 de marzo de 2014: “Bulgaria: Suspension of returns of asylum-seekers to Bulgaria must continue”. <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR15/002/2014/en/>

20 ACNUR, abril de 2014. http://www.unhcr.org/534cf6e69.html?utm_source=Weekly+Legal+Update&utm_campaign=014f27bb20-WLU_18_04_2014&utm_medium=email&utm_term=0_7176f0fc3d-014f27bb20-419648261

21 VICE News: “Trapped In Bulgaria: Europe Or Die”. 10 de febrero de 2015. Video: minuto 17.38. <https://news.vice.com/video/trapped-in-bulgaria-europe-or-die-episode-3>

22 Es importante destacar que durante el Plan SOLID (Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios), entre 2007-2013, tan solo el 8% de la suma total asignada a Bulgaria fue destinada a actividades financiadas por el Fondo Europeo para los Refugiados; mientras que las actividades financiadas por el Fondo para la Fronteras Exteriores recibieron un 74%. Esta tendencia se mantiene en el periodo 2014-2020, especialmente en el caso de Bulgaria y Hungría, porque el presupuesto destinado al Fondo para la Seguridad Interna sigue siendo muy superior al Fondo de Asilo, Integración y Migración (AMIF) Véase: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/invest-open-and-secure-europe/index.html>

y deliberada para prevenir el número de personas indocumentadas que cruzan la frontera con el objetivo de solicitar protección internacional²³.

Todo ello, unido a los obstáculos que desincentivan la llegada de estas personas (construcción de la valla, uso excesivo de la fuerza y violencia por parte de la policía de frontera búlgara, violación de derechos humanos de personas migrantes detenidas y merecedoras de protección internacional)²⁴, refuerza la idea de que aquellas personas que entraron antes del blindaje de la frontera a principios de 2014 disfrutaban ahora de unas condiciones de recepción y registro de solicitudes de asilo mejoradas respecto a 2013. Pero el resto se enfrenta a una frontera cerrada, vigilada y violenta que empuja a buscar nuevas rutas de entrada, cada vez más peligrosas.

En el caso de Grecia, la alarma sobre la situación de grave violación de derechos humanos de personas migrantes y refugiadas en su frontera con Turquía no es nueva²⁵. Desde hace años se reportan devoluciones ilegales de personas migrantes y refugiadas, prácticas abusivas en el control de fronteras y una hostilidad generalizada contra ellas, no solo por parte de la sociedad, sino también de las instituciones y algunos representantes políticos.

Dos de los puntos fronterizos entre Grecia y Turquía donde se producen las devoluciones ilegales son la frontera terrestre en la región de Evros y la frontera marítima del Egeo, donde parece generalizada la detención, el no registro de las personas y la devolución en furgonetas o remolcando sus barcas hasta abandonarles en aguas turcas²⁶.

Otro de los elementos de la política comunitaria en su objetivo de frenar la migración irregular es la firma de acuerdos de cooperación con países limítrofes que asumen la tarea de bloquear los flujos a través de la financiación de centros de

23 Human Rights Watch, 2014: 'Containment Plan'. *Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants*. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bulgaria0414_ForUpload_0_0.pdf

24 Informe Anual Aida 2013/2014: "Mind the gap, an NGO perspective on challenges to accessing protection in the common european asylum system". Septiembre de 2014. pág. 35. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf

25 El Informe de AI Frontier Europe: Human Rights abuses on Greece's border with Turkey ya denunció las devoluciones en 2013. Véase: http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/greece_embargoed_until_7am_tomorrow.pdf

26 "Greece: frontier of hope and fear. Migrants and refugees pushed back at Europe's border". Amnistía Internacional, 2014 (<https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/004/2014/en/>).

acogida y detención de migrantes²⁷, así como la firma de acuerdos de readmisión²⁸ que obligan a la expulsión de personas en situación irregular a su país de origen o tránsito. En 2014, la UE firmó diecisiete nuevos acuerdos de readmisión²⁹. Uno de ellos con Turquía y que beneficia a Bulgaria y Grecia³⁰ por ser los dos principales países de entrada de personas migrantes y refugiadas desde ese país; otro con Serbia, que beneficia a Hungría. Pese a que estos acuerdos incorporan en su redacción obligaciones internacionales en materia de asilo, prohibición de la tortura, derechos políticos y sociales y derechos del niño, su aplicación ha originado frecuentes violaciones de los derechos humanos, especialmente del derecho de asilo y del principio de no devolución.

El acuerdo suscrito entre la UE y Turquía no es una excepción y, pese a la adopción de la Ley de Extranjería y Protección Internacional (en vigor desde abril de 2014), Turquía no ha logrado asegurar el acceso a un procedimiento de asilo, ni la asistencia letrada y las condiciones óptimas en sus centros de detención. Esto supone que muchas de las personas que son devueltas de manera ilegal a través de su frontera con Bulgaria o Grecia³¹ corren el riesgo de ser detenidas, privadas de su derecho al acceso al procedimiento de asilo e incluso sufrir violencia y malos tratos³².

27 *Establishment of Reception and Removal Centres-Turquia*: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/2010/tr20100324.01_establishment_of_rec_and_rem_centres_-_phase2.pdf

28 Consejo Italiano para los Refugiados (CIR) y European Program for Integration and Migration (EPIM): "Access to protection: Bridges not Walls". pág. 125. <http://www.cironlus.org/images/pdf/ACCESS%20TO%20PROTECCION-%20BRIDGES%20NOT%20WALLS.REPORT.pdf>

29 Acuerdos de readmisión firmados con Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Ex República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania. Además, había entabladas negociaciones con Argelia, Bielorrusia, China y Marruecos. Véase: "European Commission, Commission Staff Working Document (SWD (2014))", de 22 de mayo de 2014. pág. 8. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%202014%20290288/com_com%202014%20290288_en.pdf

30 En virtud de este acuerdo, Turquía recibirá de vuelta las personas migrantes irregulares que hayan llegado a la UE a través de su territorio. Pese a que no se aplica a quienes intenten solicitar asilo en la UE, las graves deficiencias de los sistemas de selección y examen de solicitudes de asilo en Bulgaria y Grecia pueden ocasionar que solicitantes de protección internacional sean efectivamente devueltos. Desde la fase de negociación de este acuerdo, ya se alertó de algunas de las consecuencias negativas que podía tener sobre personas refugiadas y solicitantes de protección internacional. Véase: Euromedrights: "An EU-Turkey readmission agreement. Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers". http://www.euromedrights.org/eng/wp-content/uploads/2013/06/En_TurkeyReadmis_Pb_web.pdf

31 Amnistía Internacional lleva documentando devoluciones de Grecia a Turquía desde septiembre de 2012 y desde Bulgaria desde marzo de 2014. Véase, por ejemplo, su documento de 29 de abril de 2014: "Greece: Frontier of hope and fear: Migrants and refugees pushed back at Europe's border". <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/004/2014/en/>

32 Sobre las condiciones de detención en Turquía, véase: Turkey detention Profile: "Global detention Project", de abril de 2014. <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/turkey/introduction.html>

Se inicia así una fase de alta vulnerabilidad, de exclusión social y de falta de acceso a sistemas de protección básicos que genera que potenciales personas refugiadas vivan en la indigencia en países que son la puerta de entrada a la UE.

Esto está sucediendo también en otras fronteras exteriores de la UE debido a la política de blindaje de fronteras que ocasiona un constante cambio en las rutas de acceso. Si en 2012 la operación *Aspida* de Frontex³³ en la frontera entre Grecia y Turquía motivó un desplazamiento de la ruta migratoria del este del Mediterráneo hacia la frontera de Turquía con Bulgaria³⁴, la operación *Poseidón Tierra* de Frontex³⁵ generó un nuevo cambio hacia la ruta central mediterránea a través de Libia³⁶ y hacia la ruta de los Balcanes, especialmente a través de la frontera entre Serbia y Hungría³⁷.

Precisamente, Hungría es otra de las fronteras exteriores de la UE donde se han disparado las alarmas debido al gran número de solicitudes de asilo: en 2014 registró 42.775 solicitudes (un fuerte incremento respecto a las 18.895 de 2013), de las que el 50% correspondieron a personas de origen albaniano-kosovar (seguidas de Afganistán, con el 21%, y Siria, con el 16%), que intentan alcanzar la UE (especialmente Alemania o Austria³⁸) atravesando Serbia, ya que este país en ese mo-

33 La operación *Aspida* ("Escudo") desplegó 1.800 agentes en la frontera greco-turca y construyó una valla de diez kilómetros y medio que en el plazo de tres meses redujo la migración irregular de dos mil a diez personas a la semana. Esto es, disminuyó en un 96,9% el número de personas migrantes y refugiadas detenidas en la frontera terrestre y aumentó en un 254% las interceptadas en mar.

<https://www.amnesty.org/es/documents/EUR05/001/2014/es/> pág. 25.

34 En 2013, esta ruta fue la segunda con el mayor número de detenciones de personas que cruzan irregularmente (24.799, la mayoría de Siria y Afganistán), solo por detrás de la ruta central del Mediterráneo (40.304, la mayoría de Siria y Eritrea). Frontex: *Annual Risk Analysis*. 2014. pág. 31.

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

35 La operación *Poseidón Tierra* de Frontex desplegó 1.572 policías en la frontera búlgaro-turca en 2013, puso en marcha la construcción de la valla de 33 kilómetros y redujo de 8.000 (en el último trimestre 2013) a 302 (en el primer trimestre 2014) el número de entradas irregulares en Bulgaria.

36 La ruta central reportó el mayor aumento de muertes en el Mediterráneo en 2014 y es la frontera externa que reporta el mayor número de detenciones por cruces ilegales llegando a los 170.664 (de un total de 280.000 detenciones en 2014 en todas las fronteras externas de la UE). Es, además, la frontera en la que más ha aumentado el número de detenciones respecto a 2013. Fuente: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

37 En 2014, esta ruta reportó un total de 43.357 detenciones por cruce irregular (117% más que el año anterior), de las que 22.059 fueron de personas de origen kosovar. En diciembre de 2014, los kosovares se convirtieron por primera vez en la nacionalidad con mayor número de entradas irregulares en fronteras externas de la UE (250% más que en 2013). http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

38 Ante el incremento de la migración de Kosovo, los gobiernos de Austria y Alemania buscan mecanismos disuasorios para frenar el flujo. Alemania ya ha anunciado que mandará a agentes a esa frontera, puesto que esta ruta de los Balcanes es cada vez más habitual. Por su parte, Austria, amenaza con retornar por vía terrestre o aérea a los kosovares en situación irregular. *El País*, 20 de febrero de 2015.

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/20/actualidad/1424445359_510174.html

mento no les exigía visado, y una vez que llegan a la frontera con Hungría cruzan a pie por zonas boscosas sin vigilancia. El aumento de este flujo migratorio ya se ha calificado como éxodo³⁹ y está relacionado no solo con la depresión económica, sino también con la situación generalizada de crimen organizado y discriminación masiva contra las minorías étnicas en la zona.

Esta frontera evidencia de nuevo que el blindaje de fronteras origina grandes cambios en los desplazamientos de los flujos de migración irregular. En mayo de 2013, esta frontera concentraba la mitad de todas las entradas irregulares en la UE; en julio de ese mismo año, tras la reintroducción del visado de entrada para los ciudadanos kosovares y la posibilidad de detención en frontera terrestre, muchas personas presentaron una solicitud de asilo en Hungría para evitar el retorno a Serbia y las entradas irregulares se redujeron de manera considerable⁴⁰, forzando a las personas migrantes a buscar otras vías de acceso a la UE.

Ante esta situación, ACNUR ha alertado del riesgo de exponer a las personas solicitantes de protección internacional a deportaciones en cadena a diversos países que carecen de sistemas de asilo adecuados, como Serbia, Macedonia y Grecia. Por otro lado, el Comité Húngaro de Helsinki señala que en Hungría es habitual la detención de solicitantes de protección internacional durante la tramitación de sus solicitudes, la ausencia de un examen individualizado en relación con la legalidad y proporcionalidad de esa detención, en la que no se están teniendo en cuenta las circunstancias individuales (incluyendo vulnerabilidades) de la persona interesada, y la ineficacia de la revisión judicial⁴¹. Además, como en los casos de Bulgaria y Grecia, subraya la existencia de devoluciones ilegales en la frontera con Serbia (hasta 262 casos en 2013)⁴².

Por todo ello, no es casual que, en el marco de esta fortificación de Europa, los países limítrofes con las fronteras externas de la UE sean considerados "países de origen seguro" con el objetivo de poder devolver a ellos a migrantes y solicitantes de asilo que hayan sido detenidos en situación irregular en sus fronteras (como

39 *El País*, 14 de febrero de 2015. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/13/actualidad/1423853027_335824.html

40 "Annual Risk Analysis Western Balkans", 2014. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2014.pdf

41 Helsinki Hungary Committee, mayo de 2014: "Information note on asylum seekers in detention and in Dublin procedures in Hungary". <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Hungary-info-update-May-2014.pdf>

42 El Comité reportó que, a principios de abril de 2014, el 40% de los varones solicitantes por primera vez fueron detenidos (por un periodo máximo de seis meses) y que se somete a la detención administrativa a solicitantes de asilo menores de edad y a menores migrantes no acompañados. Véase: Helsinki Hungary Committee, junio de 2014: *Access to protection: a human right*.

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Menedekkerok-hozzaferese-a-vedelemhez_2014.pdf

la búlgaro-turca, greco-turca y serbio-húngara). Esto sucede pese a la demostrada falta de capacidad instalada para atender a las personas devueltas y asegurar la protección de sus derechos como solicitantes de asilo y de su integridad, especialmente ante situaciones relacionadas con los motivos de persecución que propiciaron la huida de sus países de origen.

CAPÍTULO 3

EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2014, España solo atendió al 0,95% de las personas que solicitaron asilo en la Unión Europea. El primer epígrafe de este capítulo analiza en profundidad los datos estadísticos oficiales, procedentes de la Subdirección General de Asilo, principalmente el notable aumento de las personas solicitantes de Siria (el 20% del total) y de Ucrania. En este segundo caso, como ya sucediera en años anteriores con las personas nacionales de Costa de Marfil o Mali, la OAR ha recurrido al denominado “criterio de prudencia” para congelar sus decisiones sobre estos expedientes a la espera de la evolución del conflicto.

El segundo epígrafe se refiere, un año más, a la situación del acceso al derecho de asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Examina también la evolución de la causa judicial abierta por la tragedia de la playa ceutí del Tarajal, en febrero de 2014, cuando quince personas murieron ahogadas. Y, por otra parte, critica la enmienda incorporada por el Partido Popular al proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (aprobado el 26 de marzo de 2015) para legalizar las llamadas “devoluciones en caliente”, criticadas de manera contundente por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks. Además, revisa la creación de la oficina de asilo en el perímetro fronterizo de Melilla, una buena noticia que contrasta con la perpetuación de las deficientes condiciones de acogida en ambos CETI.

El tercer y el cuarto epígrafe se detienen en las dificultades, que persisten año tras año, para acceder al procedimiento de asilo desde los CIE y por parte

de las personas que llegan de manera clandestina a los puertos españoles como polizones.

3.1. NUEVO AUMENTO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

En 2014, 5.947 personas solicitaron protección internacional en España, frente a las 4.502 de 2013, lo que supuso un incremento del 32%. Aunque este ascenso es significativo, fue mucho menor que el producido en 2013, que fue del 74%. Además, el número de solicitantes fue muy inferior al de otros años cercanos, como 2007 (7.664). Y, sobre todo, el dato más significativo es que en el conjunto de la UE España solo atendió al 0,95% de las 625.000 personas que solicitaron asilo el pasado año.

Un año más, las cifras revelan una realidad que persiste con el paso de las décadas: el escaso compromiso de España con la institución del asilo. Las dificultades de acceso al procedimiento y los obstáculos que las personas con necesidad de protección internacional deben afrontar son algunos de los motivos que originan que España tenga un número de solicitantes tan reducido respecto a otros países de su entorno europeo, a pesar de su situación geográfica como frontera exterior. En los últimos quince años apenas 80.135 personas solicitaron protección internacional en España, mientras que solo en 2014 en Alemania lo hicieron más de 202.645 personas.

En 2014, los siete principales países de origen de las personas que solicitaron asilo en España fueron Siria (1.679), Ucrania (946), Malí (620), Argelia (309), Palestina (209), Nigeria (161) y Pakistán (144). En el caso de Siria, cuatro años después del inicio de la cruenta guerra civil, en 2014 se duplicó ampliamente el número de solicitantes de asilo en España respecto a los 725 de 2013.

Las principales rutas de acceso a la protección internacional utilizadas por las personas sirias durante 2014 fueron Melilla y la ruta norteafricana y, en menor medida, los puestos fronterizos aeroportuarios, ya que desde 2011 el Gobierno impuso la exigencia de visado de tránsito para los ciudadanos de este país, una medida que CEAR ha rechazado desde su adopción¹.

En términos generales, la respuesta ofrecida por España a la4 gravísima crisis humanitaria siria continúa siendo insuficiente, como lo corroboran prin-

¹ Fuente: <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-ccar-pide-gobierno-anule-exigencia-visado-transito-sirios-desean-pedir-asilo-espana-20111006140334.html>

principalmente las cifras del éxodo: cerca del 95% de los tres millones y medio de personas refugiadas sirias se encuentran en países vecinos, principalmente Jordania, Turquía, Líbano e Irak. El Gobierno aprobó en diciembre de 2013 y en diciembre de 2014 la acogida de sendos cupos de 130 personas refugiadas en el marco de programas de reasentamiento.

En lo que respecta a Ucrania, desde que comenzó el conflicto en abril de 2014 las solicitudes de protección internacional han aumentado de forma exponencial hasta convertirse en el segundo país de origen en España en 2014, con 946 solicitantes. Su perfil es heterogéneo: aunque muchos son hombres jóvenes que huyen del reclutamiento militar obligatorio, también han llegado grupos familiares. Asimismo, conviene señalar que, si bien al inicio del conflicto algunas de las solicitudes fueron presentadas por personas que ya se encontraban en España, la mayor parte procede de personas recién llegadas al espacio Schengen. También ha habido varios casos de solicitantes ucranianos con visados de otros países europeos, como Polonia o Eslovenia, con las dificultades que ello conlleva debido a la aplicación del Reglamento de Dublín de determinación del estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo.

La OAR no ha resuelto la mayor parte de estos casos, por lo que aún no pueden evaluarse sus criterios en la concesión o denegación de la protección internacional. Las autoridades manejan el mal denominado “criterio de prudencia”, tal y como ya sucedió en años anteriores con conflictos como los de Costa de Marfil o Malí. En este sentido, la Defensora del Pueblo constató en su *Informe 2014* que “las solicitudes presentadas por personas de determinadas nacionalidades son paralizadas a la espera de que mejore la situación del país”².

En este sentido, CEAR ha mostrado su preocupación respecto a la ausencia de un criterio con respecto a Ucrania. El retraso en la resolución de estos casos, en comparación con la agilidad en la tramitación de las solicitudes presentadas por personas originarias de otros países como Siria, induce a pensar que la OAR ralentiza la instrucción de las solicitudes formuladas por personas originarias de Ucrania y que aguarda a la evolución del conflicto para adoptar un criterio que guíe sus resoluciones.

El caso de Andreyi es significativo. Andreyi nació en la ciudad de Donetsk, en el este de Ucrania, allí cursó sus estudios y posteriormente contrajo ma-

2 *Informe del Defensor del Pueblo 2014*, pág. 240. <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe2014.pdf>

trimonio. Cuando alcanzó la edad de realizar el servicio militar, no tuvo que incorporarse a filas porque padecía problemas de espalda y el médico le expidió un documento que le eximía de realizarlo... mientras no hubiera tiempo de guerra. En este momento, en medio del conflicto descrito ya en el capítulo 1, ambos bandos intentan reclutar a todos los hombres posibles en la zona, incluso menores de 20 años y hasta de 60. Andrei se negó porque rechazaba participar en la contienda, arriesgar su vida o tener que disparar contra otras personas.

Los combates se iniciaron en mayo de 2014. Desde entonces, ya no pudo desempeñar su trabajo, por lo que se refugió en casa con su esposa e hijos. Veían cómo se acercaban los enfrentamientos y por la noche escuchaban los disparos. Contemplaban a personas asesinadas tiradas en las calles y casas quemadas por parte tanto del ejército como de las milicias, además de sufrir cortes de luz y agua y grandes dificultades para la subsistencia cotidiana. Por todas estas razones decidieron abandonar Donetsk. En primer lugar, se trasladaron a Kiev, la capital nacional, pero allí su situación era muy difícil y peligrosa, porque, como provenían de Donetsk y hablan ruso, la población ucraniana les consideraba enemigos. Solicitaron el visado que más rápidamente pudieron obtener, el de Polonia, pero, como tienen familiares directos en España, decidieron viajar hasta aquí con este visado y presentaron su solicitud de asilo, que ha sido admitida a trámite.

En lo que respecta a Malí, el número de solicitantes se redujo a más de la mitad, de 1.478 a 620, aunque aún fue en 2014 el tercer país de origen. Tal y como puso de manifiesto ACNUR en enero del pasado año, en muchas partes del norte de este país la situación de seguridad es inestable y para las personas refugiadas o retornadas del extranjero existe el riesgo de sufrir ataques³. Además, el Alto Comisionado señaló que la alternativa de huida interna no es una opción segura y que las condiciones sociales y económicas no han sido aún restablecidas a los niveles previos al conflicto. Por ello, hizo un llamamiento a la suspensión del retorno forzado de personas provenientes de la región septentrional.

Por último, conviene destacar el aumento de solicitantes procedentes de Palestina: de 130 en 2013 a 209 en 2014. Este incremento obedece a varios factores: por una parte, la intensificación de los ataques israelíes sobre la Franja de Gaza en julio de 2014; por otra, la inestabilidad regional causada por la irrupción del Estado Islámico y la guerra en Siria ha avivado el éxodo palestino

3 Fuente: <http://www.refworld.org/docid/52cc405a4.html>

(muchas personas palestinas que vivían en Siria han tenido que emprender un nuevo exilio) y algunas de estas personas llegaron hasta España.

Por provincias, de nuevo Madrid fue la que atendió a más solicitantes de protección internacional, con 1.861, seguida de Barcelona (690), Melilla (539), Valencia (473) y Ceuta (392). Llama la atención el aumento de solicitantes en Melilla, de 41 a 539 personas, mayoritariamente naturales de Siria, debido a la apertura de una oficina de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar en noviembre de 2014, a la que sin embargo las personas de origen subsahariano no pudieron acceder por las barreras y dificultades existentes en las fronteras.

En cuanto al lugar de presentación, destacó el notable incremento de las personas que pudieron solicitar asilo en un puesto fronterizo: de las 381 de 2013 a 1.033 en 2014. En los CIE 587 personas solicitaron asilo, 3.961 lo hicieron dentro del territorio nacional (OAR, oficinas de extranjería o comisarías provinciales de la Policía Nacional) y 314 personas solicitaron la extensión familiar del asilo a través de las embajadas.

3.2. CEUTA Y MELILLA.

Los graves sucesos ocurridos en la playa de El Tarajal el 6 de febrero de 2014, cuando quince personas se ahogaron al intentar llegar a Ceuta, situaron a las dos ciudades autónomas en el punto de mira de las autoridades españolas y europeas, de las organizaciones españolas e internacionales de defensa de los derechos humanos y de los medios de comunicación.

Durante 2014, CEAR llevó a cabo varias acciones judiciales y exigió públicamente el estricto cumplimiento de la legalidad vigente y el respeto a los derechos humanos de las personas que llegan a las fronteras españolas. El 25 de febrero del pasado año, CEAR se personó ante el Juzgado de Instrucción nº 6 de Ceuta en las diligencias abiertas sobre los sucesos de El Tarajal para ejercer la acusación popular con el objetivo de que se depuraran judicialmente las responsabilidades correspondientes. El proceso judicial sufrió muchas dilaciones. El 17 de diciembre, el Juzgado de Instrucción acordó mediante un auto la inhibición en el conocimiento de la causa a favor del Juzgado Central de Instrucción Decano de la Audiencia Nacional al considerar que era competente porque los dramáticos sucesos habrían ocurrido en Marruecos, no en territorio nacional, y que en territorio marroquí se hallaron varios de los cadáveres.

El 6 de febrero de 2015, al cumplirse un año de la tragedia, el magistrado de la Audiencia Nacional Fernando Andreu rechazó la competencia de este orga-

nismo judicial para investigar la tragedia y devolvió la causa al juzgado de Ceuta. Su auto indicó que había una certeza y era que la actuación de la Guardia Civil tuvo lugar en territorio español. Pero no se había acreditado aún, prosiguió el auto, si las muertes se produjeron en España, en Marruecos o en ambos territorios, ya que se encontraron cadáveres tanto en aguas españolas como marroquíes y no se puede saber dónde fallecieron porque las corrientes marinas pudieron haber trasladado los cuerpos. No obstante, el juez Andreu indicó que, incluso en el hipotético caso de que quedase acreditado que el fallecimiento de los inmigrantes se produjo en suelo o en aguas marroquíes, la competencia seguiría siendo del juzgado ceutí, según la doctrina del Tribunal Supremo sobre la ubicuidad.

Tras la devolución de las actuaciones, mediante providencia del Juzgado de Instrucción nº 6 de Ceuta de fecha 10 de febrero de 2015 fueron citados en calidad de imputados dieciséis agentes de la Guardia Civil, que fueron llamados a declarar al mes siguiente.

En lo que se refiere a las devoluciones ilegales en las fronteras de Ceuta y Melilla, CEAR denunció a lo largo de 2014 esta práctica y exigió su fin inmediato porque vulneran la normativa nacional de extranjería y asilo, así como los convenios europeos e internacionales ratificados por España, que obligan a las autoridades a garantizar el principio de no devolución y a facilitar el acceso al procedimiento de protección internacional a las personas que llegan a nuestras fronteras. En este sentido, en febrero de 2014 CEAR remitió un informe al Comisario Europeo de Derechos Humanos y en abril del pasado año junto con otras organizaciones envió de manera conjunta una queja a la Comisión Europea para solicitar una investigación en profundidad de la práctica de expulsiones sumarias y colectivas en Ceuta y Melilla y, en caso de que proceda, se abra un procedimiento de infracción contra España, exigiendo al Gobierno el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la legalidad vigente en las actuaciones que se llevan a cabo en estas fronteras.

En mayo de 2014, CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Dirección General de la Guardia Civil que establece el Protocolo Operativo de Vigilancia de Fronteras que pretende avalar las devoluciones ilegales. El 7 de noviembre de 2014 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo acordó inadmitirlo por entender que dicho protocolo carecía de rango normativo. En diciembre, CEAR presentó un recurso de apelación contra este auto por considerar que el citado protocolo,

con independencia del rango normativo, sí es vinculante para los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, ya que establece los criterios y los conceptos operativos en que se basa la ejecución de los servicios de vigilancia de fronteras y son por tanto de aplicación directa. Al cierre de este Informe, este recurso se encuentra pendiente de resolución por parte de la Audiencia Nacional.

En su empeño por justificar e intentar legalizar lo que es ilegal en octubre de 2014 el Grupo Parlamentario del Partido Popular presentó un total de 25 enmiendas al Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. Una de ellas tenía la finalidad de modificar la Ley de Extranjería al introducir la “Disposición adicional primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla”, que pretendía dar cobertura legal a las devoluciones ilegales que tienen lugar en los perímetros fronterizos de estas ciudades: “Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla, intentando el cruce no autorizado de la frontera de forma clandestina, flagrante o violenta, serán rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.

Según palabras del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, estos casos constituyen “rechazos en frontera y no devoluciones en caliente”. Fernández Díaz ya defendió esta posición en el Congreso de los Diputados en febrero de 2014 a propósito de la muerte de los quince inmigrantes frente a la playa de Ceuta. En su opinión, la enmienda permite “dar cobertura legal al rechazo en frontera”, si bien el titular de Justicia, Rafael Catalá, reconoció que existen “zonas de confusión” y de “inseguridad jurídica” en la actuación de las fuerzas de seguridad ante la inmigración irregular en Ceuta y Melilla que deben solucionarse.

El resto de grupos parlamentarios se opusieron a dicha enmienda y presentaron nueve enmiendas a la totalidad. La enmienda del Grupo Parlamentario Popular pasó a continuación al Senado, donde el plazo límite de tramitación fue fijado para el 23 de marzo de 2015. Conscientes de la polémica generada por el texto inicial, que suscitó unas declaraciones del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre la imposibilidad de legalizar lo ilegal⁴, los senadores del Grupo Parlamentario Popular presentaron una enmienda a la disposición adicional primera propuesta por sus compañeros en el Congreso con una expresa referencia al respeto de la

4 Fuente: http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-cannot-legalise-what-is-illegal?i_nheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fopiniones%3Fp_id%3D101_INSTANCE_qkoewlowET3l%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1

normativa internacional en materia de derechos humanos y de protección internacional y a la aprobación de un protocolo de actuación, a fin de ofrecer a los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado unas normas claras a las que ceñir su actuación⁵.

Justificaron la introducción de esta enmienda por la singularidad geográfica y la condición de Ceuta y Melilla de fronteras terrestres de la Unión Europea en territorio africano, sin tener en cuenta que esto en ningún caso puede servir para ignorar la normativa europea e internacional en materia de derechos humanos y derecho de asilo.

Tal y como ha afirmado el Comisario Europeo de Derechos Humanos, Nils Muiznieks, España tiene derecho a establecer su propia política de inmigración y de control de sus fronteras, pero al mismo tiempo debe cumplir con sus obligaciones relativas a los derechos humanos, en particular con las que ha asumido en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de Ginebra. Sean cuales sean los retos que pueda presentar la gestión de los flujos migratorios no se puede renunciar nunca a asegurar estos derechos fundamentales. En este sentido, Muiznieks también afirmó que el control de las fronteras y el respeto a los derechos humanos son compatibles, sobre todo si se considera que el volumen de los flujos migratorios en Ceuta y Melilla sigue siendo manejable.

Respecto a las enmiendas propuestas por el grupo parlamentario del Partido Popular, el Comisario declaró en su visita a Madrid y Melilla en enero de 2015⁶ que “las devoluciones en caliente” en la frontera “no se ajustan a la legalidad internacional” y que legalizarlas pondría en riesgo el sistema de

5 El texto de la enmienda del PP en el Senado dice:

“1) Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2) En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3) Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

4) El Ministerio del Interior aprobará un protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los perímetros fronterizos”.

El apartado 4 no fue incluido en el texto finalmente aprobado y publicado en el BOE.

6 Fuente: http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fnews%3Fp_id%3D101_INSTAN-CE_easZQ4kHrFrE%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1

protección de asilo. Por ello, instó a las autoridades españolas a reconsiderar las enmiendas propuestas⁷ y garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España procurando el acceso a un procedimiento de asilo eficaz, facilitando la debida protección contra las devoluciones y poniendo fin a las devoluciones colectivas, que constituyen una clara vulneración de los derechos humanos.

Anteriormente, a raíz de la difusión de un vídeo de la ONG Prodein en octubre de 2014 en el que se mostraba cómo un inmigrante era golpeado mientras descendía de la valla, el Comisario ya se pronunció en este sentido y recordó a las autoridades españolas que, cuando los migrantes llegan a un país miembro del Consejo de Europa, sus autoridades tienen el deber de examinar su situación de manera individual y permitirles solicitar protección internacional y que es ilegal que un estado simplemente les devuelva. "España ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en esta materia y, tristemente, no es la primera vez", subrayó Muiznieks⁸. Además reclamó una investigación para establecer responsabilidades por la violencia que los agentes españoles habían ejercido contra los migrantes y por la "devolución en caliente" de los mismos.

El 26 de marzo el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de Seguridad Ciudadana, que finalmente incluye la enmienda que pretende dar cobertura legal a las devoluciones ilegales que desde hace años se producen en Ceuta y Melilla. El texto aprobado insta a la figura de "rechazo de frontera" con la que el Gobierno pretende legalizar estas prácticas. CEAR ha denunciado en diversas ocasiones que esta figura carece de un procedimiento regulado normativamente, por lo que excluye las garantías establecidas en los artículos 20 y 22 de la Ley de Extranjería para los procedimientos de devolución y expulsión: el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al recurso contra actos administrativos, el derecho a abogado e interprete, así como el principio de no-devolución.

En paralelo a la tramitación de la enmienda enunciada anteriormente, en noviembre de 2014 el ministro del Interior anunció la apertura de unas oficinas para atender a las personas solicitantes de protección interna-

7 Fuente: http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fnews%3Fp_id%3D101_INSTANCE_easZQ4kHrFrE%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1

8 Fuente: <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-comisario-derechos-humanos-consejo-europa-visitara-melilla-madrid-devoluciones-caliente-20150111125935.html>

cional en las fronteras de Ceuta y Melilla e indicó que las instalaciones se ubicarían dentro de la zona de control fronterizo y estarían claramente identificadas, “con lo que se evitará el traslado del solicitante fuera del recinto fronterizo tanto para ofrecerle la información necesaria que pueda conducirle a presentar tales solicitudes, como para la formalización de las mismas” contando con abogados e intérpretes. Según declaró durante la espera, los demandantes “ya no tendrán que permanecer en los espacios habilitados en la frontera, sino que permanecerán en el territorio de Ceuta y Melilla, bien en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, bien en el alojamiento privado al que, en su caso, pudieran optar”.

CEAR ha aplaudido la creación de estas nuevas oficinas pero hasta la fecha solo han tenido acceso a la única que ya funciona, la de Melilla, las personas de origen sirio, mientras que muchas personas necesitadas de protección internacional, principalmente de origen subsahariano, han quedado atrapadas en Marruecos sin poder acceder a estos puestos fronterizos.

Para llegar a los mismos por vía terrestre desde Marruecos es necesario superar un control previo de la gendarmería marroquí, un paso prácticamente imposible para los ciudadanos subsaharianos, que deben permanecer en un país que no garantiza una adecuada protección y que viola sistemáticamente sus derechos humanos. En consecuencia, muchas de estas personas se ven obligadas a acceder a Ceuta y Melilla saltando la valla o por vías no seguras que ponen en grave peligro sus vidas.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa también manifestó en su visita de enero de 2015 su preocupación por la situación de las personas de origen subsahariano y al mismo tiempo instó a las autoridades españolas a que incrementasen los recursos materiales y humanos de las oficinas, garantizando un número apropiado de policías con formación adecuada, abogados e intérpretes. En cuanto al CETI de Melilla, recordó que el hacinamiento no es un asunto nuevo. El centro ha llegado a albergar hasta dos mil migrantes, una cifra que cuadruplica su verdadera capacidad, de los que una quinta parte son menores. Las condiciones de acogida son particularmente inadecuadas para los niños, niñas, mujeres y personas en situación de vulnerabilidad. El Comisario recomendó que las autoridades remediase esta situación cuanto antes, con una mejora de la infraestructura y más personal, letrados e intérpretes para explicarles en un lenguaje comprensible a las personas migrantes y refugiadas cuáles

son sus derechos. Además, el personal que trata con los migrantes debería recibir una mejor formación que les permita identificar y ayudar a las personas en situación de vulnerabilidad, en particular a las víctimas de trata. Finalmente, invitó a las autoridades españolas a establecer unas reglas transparentes que rijan el traslado de las personas solicitantes de asilo a la Península y a racionalizar dichos traslados para remediar la actual situación de incertidumbre de estas personas en cuanto a su futuro.

Es muy importante poner en contexto la situación de los dos CETI. Su capacidad es de 512 plazas en Ceuta y 480 en Melilla. Sin embargo, en 2014 su ocupación media mensual fue de 631 personas en Ceuta y de 1.385 en Melilla. La falta de recursos materiales y humanos impide que puedan prestarse servicios a los solicitantes de asilo en las condiciones que la ley garantiza, como, por ejemplo, respetar la unidad familiar, la intimidad de los residentes o el acceso a los servicios más elementales, como el agua caliente en las duchas.

En el CETI de Melilla, el perfil de las personas residentes cambió desde el último trimestre del año, ya que dos tercios son de nacionalidad siria. En 2014, 404 personas originarias de este país solicitaron protección internacional en la oficina de asilo de la frontera de Beni-Enzar. Desde que a mediados del pasado año las autoridades cambiaran su criterio, el traslado a la Península de las personas solicitantes originarias de Siria admitidas a trámite se concede en un plazo de tiempo muy rápido. No obstante, esta misma medida debiera aplicarse a las personas que piden protección internacional y proceden del África subsahariana, en lugar de esperar en el CETI durante meses o años a la resolución definitiva sobre su expediente.

En el caso de Ceuta, el aumento del número de personas que solicitaron asilo en 2014, de 321 en 2013 a 392, no deja de ser engañoso, porque volvió a producirse la renuncia al procedimiento de protección internacional de muchas personas. No hay datos oficiales al respecto, aunque CEAR sabe que abundan los casos de personas originarias de zonas en conflicto (como Malí, República Democrática del Congo o Somalia) y cabe destacar que muchas de estas decisiones se producen antes incluso de formalizar la petición de protección internacional al conocer qué les espera. En cambio, en el caso de las personas originarias de Siria, que a principios de 2014 renunciaban a sus solicitudes o ni siquiera las formalizaban, a mediados de año empezaron en su gran mayoría a solicitar protección internacional después de una campaña de información y orientación de CEAR.

Otro hecho que merece reseñarse fue que en octubre de 2013 algunas personas originarias de Siria que solicitaron asilo en Ceuta organizaron un campamento frente a la Delegación del Gobierno como protesta por el retraso en la tramitación de las solicitudes de protección internacional, la vulneración del derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional, la inexistencia de derivaciones a centros de acogida peninsulares y el hacinamiento y las condiciones deficientes del CETI para albergar a núcleos familiares. A principios de 2014, ante el incumplimiento de las promesas formuladas por las instituciones públicas y lo que consideraban un trato discriminatorio respecto a sus compatriotas en Melilla, que sí estaban siendo derivados a centros de acogida peninsulares, comenzaron a renunciar a sus solicitudes de protección internacional y volvieron a acampar frente a la Delegación de Gobierno. A pesar de que a mediados de año algunas personas sirias que habían obtenido una resolución favorable empezaron a ser trasladadas a la Península y de que esto reactivó la presentación de solicitudes de protección internacional por estas personas, el campamento frente a la Delegación de Gobierno permaneció hasta fines de 2014.

En los últimos cinco años, apenas se habían producido traslados de solicitantes a territorio peninsular antes de que la CIAR se pronunciara sobre sus solicitudes. CEAR valora positivamente la decisión de la Administración de trasladar a las personas solicitantes de Siria, pero defiende que esta medida se amplíe al resto de nacionalidades para corregir una situación que realmente disuade de solicitar asilo a muchas personas necesitadas de protección internacional y supone una flagrante vulneración del artículo 19 de la Constitución y de la Ley de Asilo.

Al respecto, cabe señalar que el Poder Judicial avaló un año más esta posición de CEAR. Así, el 20 de marzo de 2014 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 16 de octubre de 2013 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Ceuta en el recurso interpuesto por CEAR y reconoció el derecho a la libre circulación y residencia de un solicitante de asilo en Ceuta mientras su petición se resuelva. De igual manera, la Sección Cuarta de la misma Sala, en sentencia de 11 de julio de 2014, rechazó el recurso de apelación formulado por la Administración General del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administra-

tivo de Ceuta en un recurso interpuesto por CEAR, en la que se reconocía el derecho del recurrente a disfrutar del derecho a la libre circulación y residencia tras haberse admitido a trámite su solicitud de asilo y hasta que esta se resolviera.

Por otra parte, es importante señalar que en 2014 ACNUR reforzó su presencia en ambas ciudades autónomas. El equipo en terreno contribuye a la labor general de su Delegación en España de apoyar a las autoridades y a la sociedad civil en el ámbito de la identificación, derivación y acogida de personas con necesidad de protección internacional.

Por último, es importante señalar que el *Informe del Defensor del Pueblo 2014*, presentado a las Cortes Generales en febrero de 2015, dedica una especial atención a la situación de las personas migrantes y refugiadas en las ciudades de Ceuta y Melilla, particularmente a la tragedia de El Tarajal. Además, señala que el Ministerio del Interior rechazó la recomendación formulada por esta institución en noviembre de 2013 que solicitaba la retirada de la concertina del vallado exterior del perímetro fronterizo y su sustitución por un mecanismo no cortante que dificulte el salto de las vallas.

La segunda recomendación, igualmente descartada, se refería a la necesidad de impartir instrucciones a la Dirección General de la Guardia Civil con el fin de recordar a todos los efectivos que prestan servicio en la frontera de Melilla que, cuando intercepten a un extranjero cuyo propósito sea entrar irregularmente en España, la respuesta debe ser la entrega de dicha persona al Cuerpo Nacional de Policía para que se incoe el oportuno expediente administrativo previsto en la legislación de extranjería.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo reconoce que “se ha apreciado una importante mejora” durante 2014 en la tramitación de solicitudes de protección internacional en Ceuta y Melilla. En este segundo caso, recomendó que en la oficina de asilo del puesto fronterizo de Beni-Enzar se preste a las personas solicitantes una asistencia social en las mismas condiciones que se hace en el aeropuerto de Madrid desde hace años.

3.3. AVANCES Y RETROCESOS EN LOS CIE.

Durante 2014, en los siete Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) se presentaron 587 peticiones de protección internacional, casi el doble que el año anterior (306). Según la información ofrecida por el Gobierno en sede parlamentaria, un total de 7.286 personas fueron ingresadas en los CIE durante 2014,

por lo que la cifra de solicitantes de asilo apenas superaría el 8% del total de personas privadas de libertad en estos centros, un ligero aumento comparado con el 3% de 2013, el 1% de 2012 y el 2% de 2011.

En el CIE de Aluche, en Madrid, 177 personas solicitaron asilo; en el de Valencia, 170; en el de Zona Franca, en Barcelona, 90; en el de Algeciras, solo 83, a pesar de que el número de personas allí privadas de libertad es similar al de Madrid; las restantes solicitudes se formalizaron en el CIE de Barranco Seco (Las Palmas), 39; Murcia, 23; y Hoya Fría (Tenerife), que mantiene una ocupación muy baja, lo que explicaría que apenas se presentaron 5.

En los últimos años, CEAR ha insistido en la importancia de la información facilitada por las organizaciones sociales que tienen acceso y en la necesidad de incluir en el futuro Reglamento de Asilo una disposición sobre el derecho de información acerca de la protección internacional en estos centros. Este punto lo contempla la Directiva 2013/32 de la UE, que sitúa el acceso al procedimiento y la información en los centros de internamiento como uno de los principios y garantías fundamentales en materia de asilo: "Cuando se presuma que nacionales de terceros países o apátridas mantenidos en centros de internamiento o que se encuentren en puestos fronterizos, incluidas las zonas de tránsito, en las fronteras exteriores, pueden desear presentar una solicitud de protección internacional, los estados miembro les facilitarán información sobre la posibilidad de hacerlo. En dichos centros de internamiento y puestos fronterizos, los estados miembro proporcionarán servicios de interpretación en la medida en que sea necesario para facilitar el acceso al procedimiento de asilo en esas zonas". Y añade: "Velarán por que estas otras autoridades que es probable reciban solicitudes de protección internacional, tales como policía, guardias de fronteras, autoridades de inmigración y personal de los centros de internamiento, dispongan de la información pertinente y su personal reciba la formación necesaria del nivel acorde a sus funciones y responsabilidades, así como instrucciones, para informar a los solicitantes sobre dónde y cómo pueden presentarse las solicitudes de protección internacional".

Aunque casi seis años después de la entrada en vigor de la Ley de Asilo aún no se ha aprobado su Reglamento, durante 2014 sí entró en vigor el reglamento sobre la organización y funcionamiento de los CIE⁹. No obstante, de manera paradójica esta norma no menciona de manera específica la pro-

9 Real Decreto 164/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE.

tección internacional entre la información sobre los derechos que las personas internas deben recibir a su ingreso, lo que ha motivado a los jueces de control de estos centros a pronunciarse sobre este punto.

Mientras tanto, en los CIE se continuó privando de libertad a personas originarias de países en conflicto o donde podrían sufrir alguna persecución, como Nigeria o Malí, con el objetivo de concretar su salida de España. Previamente, habían sido interceptadas intentando llegar a las costas arriesgando sus vidas en embarcaciones o habían conseguido acceder de manera también peligrosa a Ceuta y Melilla. Igualmente, se detectó en estos centros a personas llegadas como polizones que no habían podido expresar su necesidad de protección internacional en la entrevista realizada en el buque ante las autoridades policiales. También se observó la concentración en los CIE de Madrid y Valencia de decenas de nacionales de un mismo país, como Malí o Nigeria, para su expulsión en grupo o el internamiento de nacionales de Ucrania.

La organización de vuelos de deportación a Malí motivó la presentación de una queja por parte de CEAR, Pueblos Unidos y Karibu ante el Juzgado de Control del CIE de Madrid, que denunció que, junto con la ausencia de un protocolo de identificación de población susceptible de solicitar protección internacional, se había constatado la falta de información sobre este derecho, a pesar de que las instrucciones dictadas por la Dirección General de Política Interior en 2005 establecen que todos los CIE dispondrán de ejemplares del folleto *Información para los solicitantes de protección internacional en España: asilo y protección subsidiaria*. Además, estas instrucciones disponen que en el boletín informativo de derechos y obligaciones que se entrega en el momento del ingreso debe constar el texto incluido en el anexo a las instrucciones y que las personas internadas deben dejar constancia de su recepción mediante su firma y la fecha de entrega.

Como nada de esto se cumplía, el titular del Juzgado de Instrucción número 6 de Madrid, en funciones de control jurisdiccional del CIE de Aluche, resolvió, en un auto del 25 de marzo de 2014, requerir a su director que lo garantizase. Asimismo, solicitó que se faciliten a los servicios sociales del centro los medios necesarios para que dispongan de ejemplares de los folletos informativos sobre la protección internacional, “de tal modo que las personas internadas puedan disponer de dichos folletos en lenguajes comprensibles, según su idioma, y así poder acceder en caso de que así lo requieran al procedimiento de protección internacional”. Y es que, como recogía la

resolución, “para poder ejercer la petición de asilo es necesario previamente estar informado de las posibilidades de hacer la petición de asilo y para conocer tal posibilidad es preciso que la información sea completa o cuando menos suficiente para que personas que han podido huir de países africanos bien por guerras, bien por persecuciones de todo tipo, político..., puedan, aun estando internados, ejercer la petición de asilo”.

En el CIE de Valencia, que carece de servicios sociales y de orientación jurídica, se verificó que la información no aparecía en la hoja que se entrega en el momento del ingreso y los folletos informativos, que no están disponibles en idiomas que todas las personas internas puedan comprender, se encuentran en un tablón situado en una zona de tránsito y no totalmente accesible. En muchas ocasiones, estas deficiencias informativas eran suplidas por las propias personas internas, así como por los letrados y miembros de las organizaciones sociales que les visitan.

En abril de 2014, el traslado desde este centro a Madrid de un grupo de ciudadanos de Malí para su identificación y documentación por las autoridades de este país, como trámite previo a su expulsión por vía aérea, motivó la presentación de una queja por Valencia Acoge y CEAR ante el Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia debido a la falta de información sobre la protección internacional, como demuestra que algunas de estas personas presentaran sus solicitudes cuando fueron recluidas en Aluche. No lo apreció así el titular del juzgado, quien, en una providencia del 14 de agosto de 2014, se limitó a comunicar textualmente a la Subdirección General de Asilo que los folletos son “escasos”.

Una sensibilidad distinta mostró el magistrado del Juzgado de Instrucción número 1 de Barcelona, en funciones de juez de control del CIE de Zona Franca, en un auto del 23 de junio de 2014. A partir de una petición de la Comissió Catalana d’Ajuda al Refugiat, acordó que el CIE dispusiera de boletines informativos y explicitó los idiomas a que debía traducirse el boletín informativo, preocupándose de que en el caso de extranjeros no alfabetizados se hiciera “una información verbal de los derechos efectuada sin prisas, de manera pausada y comprensible”. También remarcó la obligación de “entregar a los internos el día de su llegada información sobre la posibilidad de solicitar asilo mediante una hoja informativa traducida” en los términos anteriores y de “facilitar a los servicios sociales del CIE y entidades que colaboran con el CIE en materia social un folleto informativo en el que se detalle quién puede pedir asilo y cómo puede pedirlo”.

En el CIE de Barranco Seco, se presentaron un total de 39 solicitudes, todas ellas asistidas por el servicio jurídico de CEAR, que tuvo acceso a 111 personas que llegaron a bordo de pateras y organizó reuniones informativas sobre la protección internacional. Merece destacarse que la jueza titular del Juzgado de Instrucción nº 8 de Las Palmas, encargada de la vigilancia y control de este CIE, ha solicitado la presencia regular del servicio jurídico de CEAR-Canarias en las visitas periódicas que realiza al centro, donde ha entrevistado a las personas internas con el fin de supervisar, entre otras materias, el acceso a la protección internacional. En este CIE se constató que la información se recibía desde su ingreso y que se habían colocado de forma visible unos carteles informativos, traducidos al inglés, francés, chino y árabe, en la planta de alojamiento con las instrucciones sobre cómo y en qué situaciones se puede presentar una solicitud de protección internacional. Esto supone un avance en el acceso al procedimiento, ya que antes la información solo la recibían de forma detallada quienes eran internados tras su llegada a las costas, pero no era tan accesible para el resto de personas.

En el CIE de Murcia, que carece de servicios de asistencia social y orientación jurídica, la organización social con autorización judicial para acceder desde julio de 2013, Convivir sin Racismo, ha constatado que la información sobre la protección internacional solo se proporciona a quienes allí se encuentran privados de libertad después de llegar por vía marítima y que no existen folletos en suficientes idiomas, ni en la cantidad necesaria. No puede extrañar, por tanto, que en 2014 solo 23 personas solicitaran asilo en este CIE¹⁰.

Especialmente preocupante parece el bajo número de solicitudes presentadas en el CIE de Algeciras, donde se superaron las dos mil personas internadas durante 2014, entre las que hubo nacionales de Malí, Sudán, República Centroafricana o Somalia. Solo 83 presentaron su petición de asilo, una cifra reducida en comparación con otros centros como el de Madrid, con una ocupación similar.

3.4. LAS DIFICULTADES DE LOS POLIZONES.

El Informe 2014 de CEAR relató que, gracias a distintas preguntas parlamentarias, por primera vez se conocieron las cifras oficiales de personas que llegaron como polizones a los puertos españoles entre 2008 y 2013. También a través de

10 Informe sobre la situación del CIE de Murcia de 10 de marzo de 2015: <http://convivirsinracismo.blogspot.com.es/2015/03/convivir-sin-racismo-denuncia-maltrato.html>

preguntas efectuadas por diferentes grupos parlamentarios se verificó que en aquellos seis años solo cinco polizones solicitaron protección internacional. En 2014, otras cinco personas que viajaban como polizones pudieron hacerlo, una de ellas tras declarar ser menor y obtener la asistencia letrada, otras tres tras saltar del buque al agua, ser detenidas y llevadas al CIE de Valencia y la última, que llegó al puerto de Santurtzi, al no poder ser repatriada fue conducida a Bilbao, donde pudo solicitar asilo con la asistencia de CEAR-Euskadi. CEAR conoció estos casos de manera directa o indirecta, pero, un año más, existieron otros en los que no se proporcionó asistencia letrada, ni se aplicó el procedimiento correspondiente, pese a que estas personas mostraron la voluntad de entrar en España o de solicitar asilo.

El 25 de enero de 2014 nueve hombres fueron localizados en el puerto de Barcelona en un contenedor de mercancías transportado por un buque que había llegado de Casablanca (Marruecos) el día anterior. Estas personas, que viajaron escondidas en el contenedor, empezaron a pedir auxilio y fueron descubiertas por la policía portuaria, que avisó a la Guardia Civil y a la Policía Nacional. Según las informaciones publicadas en varios medios de comunicación, estaban bien de salud aunque algunos tenían heridas superficiales. Fueron trasladados a la comisaría para ser identificados, puesto que ninguno portaba documentación, y a todos se les abrió un expediente de expulsión. Sin embargo, la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat exigió que se garantizasen sus derechos, en especial el acceso a la asistencia jurídica, y que se verificara si se les había informado de su derecho a solicitar asilo o se les iba a expulsar sin saber por qué huían de su país. En ningún momento, estas preguntas fueron contestadas por las autoridades, por lo que se desconoce qué sucedió con estas nueve personas¹¹.

El 7 de mayo de 2014 arribó al puerto de Valencia el buque *Daniel*, con bandera de Antigua y Barbuda, que cubría la ruta Argel-Valencia-Argel y en el que dos personas viajaban como polizones. A su llegada, una de ellas se escapó del buque y de la policía, mientras que la otra manifestó ser menor de edad, fue trasladada a la Fiscalía de Menores y a partir de entonces, cuando dispuso de asistencia letrada, sí pudo manifestar que pretendía pedir asilo en España. Posteriormente, Cruz Roja evaluó sus necesidades básicas y le proporcionó ropa y un alojamiento temporal.

Esta fue la sexta persona que, llegada como polizón a un puerto de España

¹¹ Comunicado de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat: <https://ceareuskadi.wordpress.com/2014/01/30/comunicadolos-9-hombres-encontrados-el-sabado-en-un-contenedor-del-puerto-de-barcelona-revelan-de-nuevo-la-cuestion-de-los-poli-zones-una-realidad-invisibilizada/>

desde 2008, pudo solicitar asilo. Su expediente se tramitó mediante el procedimiento en frontera y fue denegado por la OAR el 12 de mayo, pese a que en la entrevista con los funcionarios alegó una clara persecución en su país por motivos equiparables a los políticos e ideológicos. El servicio jurídico de CEAR en Valencia, además de solicitar la correspondiente asistencia jurídica a la Delegación del Gobierno, estuvo informando sobre el procedimiento de asilo al letrado del turno de oficio que finalmente prestó asistencia a esta persona. Pese a la denegación de la protección internacional, esta persona pudo permanecer en España porque los plazos de la resolución fueron superiores a los del regreso del barco a Argel.

El 17 de julio de 2014, el servicio jurídico de CEAR tuvo conocimiento a través de Cruz Roja en Valencia de la llegada de cinco personas, al parecer de nacionalidad libia, que viajaban como polizones en el buque mercante *Baltic Excellent*, de bandera finlandesa. Mediante un fax enviado a la Delegación del Gobierno, el servicio jurídico de CEAR solicitó la correspondiente asistencia letrada para estas personas, así como información sobre el estado en que se encontraban, sus edades... La Delegación del Gobierno proporcionó los nombres y las edades y dispuso que les aplicaran las actuaciones previstas en la Ley de Extranjería, iniciando un expediente de devolución. Por informaciones de prensa, CEAR supo que estas cinco personas se arrojaron al mar desde el buque cuando se encontraba fondeado a dos millas del puerto de Valencia y que fueron rescatadas por una patrullera. Finalmente, tras ser llevadas al CIE, tres pudieron solicitar asilo y sus expedientes fueron admitidos a trámite, aunque no se lo notificaron porque previamente habían sido puestas en libertad.

El 12 de agosto CEAR-Euskadi supo de la llegada al puerto de Santurtzi de tres personas que viajaban como polizones a bordo del navío de las Islas Marshall denominado *MR Kentaurus*, procedente de Dakar (Senegal). De inmediato, solicitó a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Bilbao y a la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya información sobre sus identidades, edades y nacionalidades, así como si habían manifestado la voluntad de solicitar asilo, y pidió que se garantizara el derecho a la asistencia letrada, además de advertir de la posible minoría de edad de uno de ellos.

La Fiscalía confirmó este punto y el menor quedó bajo la tutela de la Diputación Foral, mientras a las otras dos personas se les prohibió la entrada en el territorio nacional y se iniciaron los trámites para su repatriación, ya que el buque continuaba viaje hacia Nueva York. Previamente, la Subdirección

General de Sanidad Exterior había puesto en marcha los protocolos de seguridad para posibles casos de ébola, dada la alarma social en aquellos meses. La repatriación a Guinea Conakry se realizó mediante un vuelo con escalas en Bruselas y Dakar, pero, debido a los episodios de ébola en diferentes países africanos, el aterrizaje en la capital senegalesa fue desautorizado, por lo que estas personas fueron devueltas a Bruselas en un primer momento y posteriormente, el 8 de octubre, a Bilbao. En esta ciudad, la policía les incoó sendos expedientes de expulsión, aunque finalmente uno de ellos pudo solicitar asilo con la ayuda de CEAR-Euskadi, mientras que se desconoce el paradero de la otra persona.

El 10 de septiembre de 2014 llegaron al puerto de Alicante dos personas, posiblemente de nacionalidad argelina, como polizones en el buque *Baltic Carrier*, de bandera de Gibraltar, procedente de Agadir (Marruecos). El servicio jurídico de CEAR en Valencia inició el protocolo de solicitud de asistencia letrada mediante un fax remitido a la Subdelegación del Gobierno y al Colegio de Abogados de Alicante. Pero, una vez más, estas personas no fueron asistidas por ningún abogado y, pese a haber verbalizado ante el capitán del buque la voluntad de pedir protección internacional, esta intención no quedó reflejada en el cuestionario que les tomó la policía, por lo que el buque continuó su rumbo con ellos a bordo hacia Castellón y al parecer regresó a Marruecos.

El último caso del que CEAR tuvo conocimiento, también por la prensa, aconteció el 11 de noviembre, cuando llegaron al puerto de Sagunto (Valencia) dos personas que viajaban como polizones en un buque procedente de Algeciras y La Spezzia (Italia) y que se dirigía de regreso a Marruecos. Llevaban semanas encerradas en un camarote. Según fuentes policiales, estas dos personas habían asegurado tener nacionalidad marroquí y en ningún momento pidieron asilo, ni mencionaron la voluntad de querer entrar en España. Tampoco tuvieron acceso a la asistencia letrada. Sorprende de nuevo que personas que viajan de manera clandestina no expresen ante las autoridades la voluntad de querer entrar en territorio español, lo que supondría la apertura de un procedimiento asistido por letrados, o de solicitar protección internacional¹².

En diciembre de 2014, CEAR presentó un informe sobre la falta de asistencia letrada a las personas que viajan como polizones, encargado por la

¹² Fuente: <http://ccoopoliciaportuaria.blogspot.com.es/2014/11/la-llegada-sagunt-de-un-barco-con-dos.html>

Sección de Extranjería y Derechos Humanos del Colegio de Abogados de Valencia. En virtud de los antecedentes, las disposiciones contenidas en el protocolo sobre polizones, las cifras oficiales y los casos en que CEAR ha asistido de manera directa o indirecta, este documento constata la vulneración del derecho de estas personas a la asistencia letrada y la ineficacia de las instrucciones vigentes al respecto, que debieran ser modificadas.

Otra situación muy grave es la que se da en Ceuta y Melilla en lo que respecta a personas que pretenden llegar a la Península como polizones escondidos en contenedores o bateas de transporte marítimo de mercancías. En parte, se trata de adolescentes que, tras salir o escaparse de los centros de menores, buscan esconderse o camuflarse entre las mercancías para cruzar el Estrecho de Gibraltar. Este tipo de viajes entraña un grandísimo riesgo, ya que muchos de estos niños son rescatados en estado de asfixia entre transportes de chatarra, cemento o productos tóxicos o peligrosos. A finales de 2014, la Guardia Civil había detectado a 6.746 personas en las escolleras del puerto, muelle comercial e interior de las bateas con la intención de llegar a Europa como polizones, de los que 3.327 eran menores de edad¹³.

13 Fuente: <http://medios.mugak.eu/noticias/375694/noticia>

CAPÍTULO 4

LA ADMISIÓN A TRÁMITE

Desde la aprobación de la nueva Ley de Asilo en 2009, los motivos de inadmisión que se aplican en territorio nacional, previstos en su artículo 20, son de carácter formalista y se limitan a la falta de competencia de España para estudiar las solicitudes o a la ausencia de requisitos de dichas solicitudes¹. En cambio, en el procedimiento en frontera se aplican unas causas “extras” para inadmitir a trámite una solicitud, denominadas causas de “denegación”, pero que a todos los efectos operan como causas de inadmisión².

Desde 2009 las solicitudes presentadas en los puestos fronterizos y en los CIE, además de poder ser inadmitidas por los motivos formalistas del artículo 20 de la Ley de Asilo, también pueden ser denegadas, en el mismo plazo reducido³ y sin una previa decisión de admisión a trámite, por los motivos recogidos en su artí-

1 Estos motivos son: que la persona ya tenga reconocido el estatuto de refugiada en otro país donde se garanticen sus derechos; que provenga de un tercer país seguro; que sea nacional de un país de la UE; o que se trate de una mera reiteración de una solicitud anterior ya denegada.

2 Así lo ha definido la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 de marzo de 2013.

3 Tras la presentación de la solicitud en un puesto fronterizo o un CIE, el Ministerio del Interior tiene un plazo de cuatro días para resolver sobre su admisión a trámite. En caso de acordar la inadmisión (por los motivos del artículo 20) o la llamada “denegación” (por los motivos del artículo 21.1), la persona solicitante tiene un plazo de dos días para presentar un reexamen de su solicitud, que deberá ser resuelto por el Ministerio del Interior en otros dos días.

culo 21.2⁴. La aplicación de estos “motivos extras” originó que en 2014 el porcentaje de admisión a trámite en el procedimiento en frontera (puestos fronterizos y CIE) fuera del 62,6% frente al 98% de admisiones en territorio nacional⁵. En términos absolutos, 606 solicitudes de protección internacional en fronteras y CIE fueron denegadas. No obstante, este 37,4% de denegaciones supone un descenso respecto a 2013, cuando se situó en el 59,7%.

De todo ello trata este capítulo, que se estructura en torno al caso de Nelson, un joven nigeriano

4.1. INADMISIONES Y DENEGACIONES EN LOS PUESTOS FRONTERIZOS: EL VIAJE DE NELSON.

Nelson es cristiano y vivía junto con su familia en Maiduguri, una ciudad del norte de Nigeria de mayoría musulmana. Hace unos dos años empezó a recibir presiones y amenazas por parte de islamistas radicales para que se convirtiera al Islam o abandonara la ciudad. Las presiones se agravaron y su familia y él sufrieron varios ataques por parte de miembros de Boko Haram, que incluso llegaron a amputar la mano a su padre. A pesar de que denunciaron estos hechos en varias ocasiones, la policía nigeriana no hizo nada, puesto que es incapaz de proteger a la población civil ante la violencia creciente de Boko Haram. Después de recibir varias cartas de amenazas para que se convirtiese al Islam o se fuera de la ciudad, pusieron una bomba en su casa que acabó con la vida de sus padres, su mujer y su hijo. Nelson estaba ausente en el momento de la explosión y sus vecinos le relataron lo sucedido.

Por miedo a que Boko Haram volviera a cumplir sus amenazas contra él, decidió exiliarse. Contactó con un traficante que, a cambio de cien mil nairas (unos quinientos euros), le proporcionó documentación falsa y un billete de avión con destino a Madrid, con la intención, una vez en España, de solicitar asilo. Cuando Nelson llegó al aeropuerto de Barajas, se dispuso a pasar el control de pasaporte aterrado por que pudieran descubrir que el pasaporte que portaba no era suyo.

En este punto, si Nelson consigue entrar en territorio español y pedir protección internacional, las posibilidades de que sea admitido a trámite y de que la

4 Estos motivos son: que la solicitud esté basada en alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradigan información suficientemente contrastada sobre el país de origen; que no se aleguen motivos de persecución susceptibles de ser amparados en las figuras del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria; que la persona sea nacional de un país considerado seguro; o que incurra en alguna de las causas de exclusión.

5 En el cálculo de estos porcentajes no se tienen en cuenta las inadmisiones del procedimiento en frontera ya que no se facilitan datos. En cualquier caso son residuales.

OAR estudie en profundidad su expediente son muy altas, ya que en 2014 el 98% de las solicitudes presentadas en territorio nacional fueron admitidas a trámite. Por el contrario, si detectan que el pasaporte es falso, la policía le denegará la entrada a territorio español y Nelson se verá obligado a solicitar protección internacional en el aeropuerto. En este caso, sus posibilidades de ser admitido a trámite se reducirán de manera sensible.

La ausencia de datos oficiales más precisos impide un análisis estadístico más detallado que el expuesto en la introducción del capítulo. No obstante, por su propia experiencia, CEAR sabe que, si el Ministerio del Interior ofreciera las cifras de admisión a trámite en el procedimiento en frontera disgregadas por nacionalidades, podría verificarse que el notable descenso de las denegaciones en 2014 obedeció más al aumento de solicitudes de ciertas nacionalidades con altos porcentajes de admisión que al abandono de los criterios restrictivos que la OAR maneja en los últimos años.

Si se toman como referencia las solicitudes de protección internacional asistidas por el servicio jurídico de CEAR en aeropuertos y CIE a lo largo de 2014, la admisión a trámite en el procedimiento en frontera se concentró en algunas nacionalidades, con un porcentaje de admisión a trámite del 100%. Fue el caso de las personas originarias de Siria (242), Palestina (35), Irak (45), Irán (8), República Centroafricana (7), Sri Lanka (7), Tíbet (5), Egipto (2), Cuba (1) y Eritrea (1). Todas fueron admitidas a trámite al quedar acreditada su nacionalidad o su perfil de riesgo y la conocida situación de conflicto armado o violación de derechos humanos en esos países.

Mientras tanto, el resto de nacionalidades apenas se aproximó al 10% de admisiones y, por tanto, la admisión a trámite en el procedimiento en frontera siguió siendo uno de los mayores obstáculos para acceder a la protección internacional. Tal fue el caso de Nigeria, un país sometido a la violencia de Boko Haram (responsable de atentados, secuestros, ataques a enclaves cristianos y a todo aquel que se oponga a su visión integrista del Islam), donde se producen violaciones de derechos humanos de mujeres y niñas y persiste una legislación que criminaliza la homosexualidad. A pesar de esta situación, solo dos personas nigerianas fueron admitidas a trámite de las dieciséis solicitudes asistidas por CEAR en frontera y en ambos casos tras presentar un reexamen de su solicitud.

A partir del 1 de enero de 2014 se aplica el nuevo Reglamento de Dublín III, que establece unos criterios en cascada para determinar qué estado miembro de la Unión Europea es el responsable de estudiar cada una de las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio comunitario. Una de las mejo-

ras respecto al Reglamento de Dublín II es la consideración primordial en la jerarquía de los criterios que el nuevo sistema otorga al interés superior del menor y a la unidad familiar. Este es uno de los elementos que la OAR debe valorar en la fase de admisión a trámite, aplicando estos criterios en cascada para determinar cuál es el estado responsable y, en caso de no ser España, enviar a la persona solicitante al que corresponda. Sin embargo, en el procedimiento en frontera, debido a la celeridad de los plazos, CEAR detectó algunas dificultades en la aplicación de este Reglamento durante 2014.

Este fue el caso de Marie y su hijo menor, Jean Pierre, nacionales ambos de República Democrática del Congo. En su solicitud de protección internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas, Marie manifestó que su marido y padre de su hijo, Christoph, residía como refugiado en Alemania. Aunque por la forma apresurada de huir del país le había sido imposible traer consigo documentación que lo acreditase, aportó todos los datos personales de su esposo. Sin embargo, la primera resolución tras la entrevista inicial ni siquiera mencionó este hecho, a pesar de que es uno de los motivos para aplicar el llamado Reglamento de Dublín y, por tanto, un elemento que debe ser valorado en la fase de admisión en virtud del artículo 20.1 a) de la Ley de Asilo.

En el reexamen, se solicitó que, en aplicación del Reglamento de Dublín III, se requiriera a Alemania que asumiera el estudio de la petición de protección internacional de Marie y Jean Pierre, al tener un familiar directo (padre de un menor solicitante) con estatuto de refugiado en ese país, y se aportó una fotocopia de la documentación como refugiado de Christoph, enviada por este al servicio jurídico de CEAR. Además, se mostraba la disponibilidad de Marie y también de su hijo a someterse a las pruebas de ADN necesarias para acreditar el vínculo de parentesco. Ante estas circunstancias, y dado que era imposible realizar todos estos trámites en los dos días de plazo para resolver el reexamen, el Ministerio del Interior admitió a trámite la solicitud de Marie y Jean Pierre. Una vez que estaban en territorio español, la OAR inició los trámites de determinación del estado responsable de estudiar la solicitud de protección internacional, requiriendo a Alemania al respecto, pero las autoridades españolas no se hicieron cargo de las pruebas de determinación del parentesco, esenciales para que Alemania aceptase su responsabilidad. Gracias a la intermediación de CEAR, una fundación vinculada a la Universidad de Granada realizó gratuitamente los análisis de ADN de Marie, Jean Pierre y Christoph. Finalmente, Alemania aceptó su responsabilidad y pudieron reencontrarse después de tres años sin verse.

También es preciso referirse a los criterios restrictivos que maneja la OAR al valorar la admisión a trámite de solicitudes de protección internacional de personas víctimas de trata. Durante 2014, a pesar de algunos avances que se analizarán en el capítulo siguiente, este tipo de solicitudes en frontera fueron denegadas porque la OAR entendió que la trata no tiene encaje dentro de la definición de refugiado y remitió estos casos al procedimiento establecido en la Ley de Extranjería. La peculiar situación de las personas solicitantes de protección internacional en el aeropuerto, retenidas en unas instalaciones que dificultan un clima de confianza, con el resto de personas solicitantes de asilo, entre los que pueden estar los posibles tratantes, y los plazos acelerados del procedimiento en frontera obstaculizan en gran medida que puedan identificarse correctamente las necesidades de protección. De hecho, de los doce casos en que se detectó a una posible víctima de trata en el marco del procedimiento de protección internacional y se procedió a una entrevista de identificación por parte de la Brigada de Extranjería y Fronteras, solo en dos se concedió el periodo de restablecimiento y reflexión con la consiguiente autorización de entrada en territorio español.

También las personas que basan su solicitud en su temor a ser perseguidos por pandillas o maras son denegadas de manera sistemática en el procedimiento en frontera. Las resoluciones del Ministerio del Interior alegan la falta de encaje de este tipo de persecución en la protección internacional. José, dueño de un pequeño negocio familiar en Honduras, solicitó asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas debido a que estaba siendo extorsionado y acosado por la Mara Salvatrucha. Denunció los hechos a la policía en su localidad, pero esta le dijo que, si no aportaba datos concretos de las personas que le amenazaban, no podían ayudarle. Al día siguiente, tres mareros le amenazaron en su negocio y le dijeron que sabían que había estado en la policía. José, temiendo que la policía de su localidad pudiera tener conexiones con la mara, viajó a otra ciudad a poner la denuncia y no volvió. A la semana, un familiar que trabajaba con él fue asesinado a tiros en la puerta de la empresa. Su solicitud de asilo fue denegada tras la entrevista inicial y tras el reexamen, a pesar de contar con el informe favorable de ACNUR a su admisión a trámite. CEAR presentó una solicitud de suspensión de la devolución a Honduras, pero el Juzgado de Guardia la denegó y José fue devuelto a su país.

Este caso ilustra también las dificultades que las personas solicitantes de protección internacional retenidas en los puestos fronterizos y en los CIE encuentran para una tutela judicial efectiva. La perentoriedad de los plazos en el procedimiento en frontera, así como la rapidez en la ejecución de la devolución a su país de procedencia una vez notificada la resolución de denegación (en oca-

siones, menos de una hora) son un obstáculo para la interposición del recurso judicial. A este respecto, conviene señalar que en 2014 la Administración aceptó la recomendación del Defensor del Pueblo formulada en 2013 para que las personas solicitantes de protección internacional en los CIE no sean trasladadas de un centro a otro hasta que finalice el procedimiento, para no dificultar así su derecho de defensa.

En cualquier caso, el recurso contra la inadmisión o denegación de la solicitud en frontera no tiene efecto suspensivo de la devolución y se ha de interponer también una medida cautelarísima solicitando dicha suspensión, que en la mayoría de los casos es denegada. Como se analizará en el epígrafe 5.2, en abril de 2014 un importantísimo pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a España precisamente por esta carencia de efecto suspensivo, al establecer que debe garantizarse la permanencia de los solicitantes de protección internacional en territorio nacional durante la tramitación del recurso.

En 2014, se presentaron 91 recursos contra denegaciones en fronteras, sin que el Ministerio del Interior aportara datos sobre cuántas sentencias habían recaído contra resoluciones denegatorias en el procedimiento en frontera. La Audiencia Nacional asumió los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Supremo desde sus dos sentencias de 27 de marzo de 2013, analizadas en profundidad en el Informe 2014 de CEAR, y emitió distintas sentencias que ordenaron la admisión a trámite de solicitudes cuya “incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente”⁶. Sin embargo, estos criterios no se están aplicando en las medidas cautelarísimas. El servicio jurídico de CEAR presentó diez medidas cautelarísimas solicitando la suspensión de la devolución. Tan solo dos fueron acordadas, permitiendo la entrada en territorio español.

Nelson, el solicitante de Nigeria que huyó de Boko Haram, desconocía estas estadísticas, los diferentes procedimientos en frontera y en territorio, las causas de inadmisión y denegación y tampoco había oído hablar nunca de medidas cautelarísimas. Solo anhelaba sentirse seguro, saber que su vida no corría peligro y alejarse de todo lo vivido en su país. Con miedo, todavía afectado por la muerte de su familia, entregó en Madrid-Barajas el pasaporte que le facilitó el traficante. El policía lo examinó y le pidió que le acompañara a una sala, donde, asistido de un abogado y un intérprete, le informaron que le denegaban la entrada por portar un pasaporte falsificado. En ese momento, Nelson manifestó que deseaba solicitar

6 Entre otras, y a modo de ejemplo, la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de noviembre de 2014 y las sentencias de la Sección Segunda de la misma Sala de 16 de octubre de 2014 y de 6 de marzo de 2014.

protección internacional por su temor a ser perseguido por motivos religiosos por parte de Boko Haram y la falta de protección del estado nigeriano.

Este caso asistido por CEAR en 2014 fue denegado en dos ocasiones por el Ministerio del Interior, tras la solicitud inicial y el reexamen, al considerar que no existía falta de protección de Nigeria y que lo alegado por Nelson no encajaba en los motivos para solicitar protección internacional. En cambio, ACNUR recomendó que su solicitud fuera admitida a trámite. Sin embargo, Nelson fue devuelto a su país apenas una hora después de recibir la última resolución que rechazaba su petición de protección internacional, sin ni siquiera dejarle tiempo para interponer un recurso contra esa decisión.

CAPÍTULO 5

**EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS
DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA**

En 2014, España otorgó protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984. Estas cifras de reconocimiento, tanto del estatuto de refugiado como de la protección subsidiaria y de la autorización de permanencia por razones humanitarias, están condicionadas por el alcance que tuvieron las resoluciones favorables a los expedientes de personas procedentes de Siria, puesto que 122 de las 384 personas que lograron el estatuto y 1.040 de las 1.199 que obtuvieron la protección subsidiaria procedían de este país. En materia de apatridia, en 2014 se continuó reconociendo este estatuto a personas originarias del Sáhara Occidental de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Supremo y el número de concesiones aumentó desde las 296 de 2013 a 377. Por otra parte, a pesar de los avances en materia de protección internacional en la jurisprudencia europea, los tribunales españoles siguieron mostrando una escasa sensibilidad ante la misma y mantuvieron un preocupante grado de conformidad con las resoluciones del Ministerio del Interior: en 2014 tan solo hubo una sentencia firme estimatoria en relación con el reconocimiento del estatuto de refugiado.

El segundo epígrafe se refiere a la sentencia histórica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de abril de 2014 que condenó a España por la violación del artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y cuestionó el sistema legal de protección internacional. Este fallo judicial se produjo tras la interposición por parte de CEAR de una denuncia

ante el TEDH que pidió la paralización de la devolución al territorio ocupado ilegalmente por Marruecos en el Sáhara Occidental de un grupo de saharauis hasta que se resolvieran los recursos que habían presentado contra la inadmisión a trámite de sus solicitudes de asilo.

El tercer epígrafe analiza las dificultades y avances en la concesión de la protección internacional a las víctimas de la trata de seres humanos, una práctica considerada por Naciones Unidas como una forma de esclavitud moderna.

5.1. CONCESIONES DE ASILO Y APATRIDIA Y EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.

En 2014, 1.585 personas obtuvieron protección internacional en España, según los datos ya oficiales de la Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior. En total, la CIAR estudió 3.614 casos, mientras que en 2013 apenas examinó 2.048. De las 3.614 personas sobre cuyo expediente se pronunció la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, 384 obtuvieron el estatuto de refugiado (el 10,6% del total), 122 de ellas originarias de Siria; 1.199 personas recibieron la protección subsidiaria (el 33,2% del total); solo dos personas (un ciudadano y una ciudadana de Argelia) lograron la autorización de permanencia por razones humanitarias en virtud del artículo 37 b) de la Ley de Asilo; y, finalmente, fueron rechazadas las peticiones de 2.029 personas (el 56,1% del total). El cambio de tendencia respecto a 2013 fue significativo, puesto que aquel año solo 206 personas lograron el reconocimiento del estatuto de refugiado y 357 la protección subsidiaria, y obedece a la acogida positiva de las peticiones de personas que huyen de la guerra en Siria.

A este país de Oriente Próximo siguieron en el reconocimiento de la condición de personas refugiadas las originarias de Palestina (68), Pakistán (48), Rusia (22), Afganistán (22) e Irán (17). En cambio, la CIAR solo aprobó el estatuto para 35 personas procedentes de África, a pesar de que en este continente existen conflictos igualmente complejos y extremadamente violentos. Veamos un ejemplo: Faiza se vio obligada a abandonar su país, Somalia, con apenas 25 años para evitar un matrimonio forzado. Somalia es una nación desintegrada, inmersa en una situación caótica debido al violento conflicto entre clanes. Pidió asilo en España y en noviembre de 2014 su solicitud fue denegada y ordenada su salida obligatoria del territorio nacional.

De las 1.199 personas beneficiarias de protección subsidiaria, 1.040 eran nacionales de Siria, el 86,7% del total. De hecho, en mayo se hizo una reunión

extraordinaria de la CIAR exclusivamente destinada a otorgar esta protección a personas nacionales de este país, lo que también explica el incremento de los casos estudiados en esta Comisión Interministerial. Se otorgó protección subsidiaria tanto a personas nacionales de Siria que llevaban varios años pendientes de una resolución como a aquellas que apenas hacía unos días que habían formalizado su solicitud, en este caso sobre todo a partir de junio.

En su informe *Sirian Refugees in Europe, What Europe can do to ensure protection and solidarity*, de 11 de julio de 2014, ACNUR señaló que había una buena respuesta por parte de los países europeos respecto a las personas refugiadas de Siria¹. CEAR considera que la positiva agilización de los expedientes de las personas originarias de este país y el elevado porcentaje de concesión de protección internacional debiera ampliarse a todas la nacionalidades que se encuentran en similares circunstancias, como es el caso de las personas nacionales de Malí y Ucrania, que sin embargo tienen paralizada la instrucción de sus expedientes en función del mal llamado “criterio de prudencia”.

Tanto la legislación en materia de asilo como la jurisprudencia conciben la protección internacional con un sentido integral. El análisis de una solicitud no solo debe ceñirse a la concesión o denegación del estatuto, sino también a la existencia de otras formas de protección humanitaria de carácter subsidiario. Por ello, es necesario estudiar y resolver los expedientes desde la perspectiva completa de la situación del solicitante y la consiguiente necesidad de que la respuesta tome en consideración todas las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la CIAR suele obviar cualquier valoración de las razones humanitarias que puedan concurrir en una persona solicitante de asilo, hasta tal extremo que casi ha dejado inoperativa esta posibilidad: solo la concedió a dos personas en 2014.

El caso de Marceline, cuya solicitud de asilo fue desestimada por la CIAR, es un ejemplo de hasta qué punto esta posibilidad contemplada en la Ley de Asilo ha sido convertida en papel mojado. Durante el genocidio de Ruanda, en 1994, esta mujer tutsi sufrió una violación por la que desde entonces padece VIH. A finales de 2006 fue llamada para testificar en el marco de los procesos judiciales por el genocidio y, por el temor que ello le producía, se vio obligada a exiliarse junto con sus dos hijos. Formalizó su solicitud de protección internacional en España el 25 de febrero del 2007 y después de siete años de espera fue denegada. Es una mujer de edad avanzada, cuya salud se ha deteriorado de manera considerable, complicándose con otras enfermedades, lo que

1 Fuente: <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>

le ocasiona también un importante daño psicológico, acrecentado por la larga incertidumbre sobre su expediente. La CIAR no tomó en consideración estas acreditadas circunstancias personales hasta el punto de que ni siquiera consta en el expediente que hayan sido valoradas.

Finalmente, en cuanto a los expedientes archivados, se produjo un incremento al pasarse de 184 en 2013 a 289 en 2014, según los datos provisionales contenidos en los boletines mensuales de la OAR. En muchas ocasiones se trata de solicitantes que no han podido ser localizados, porque se han visto obligados a salir de España en busca de un puesto de trabajo; en otras, la precariedad social y laboral en que viven les obliga a continuos cambios de domicilio, con las dificultades que supone para realizar los sucesivos empadronamientos.

En lo que se refiere a las solicitudes de apatridia presentadas en España durante 2014, procedieron principalmente de ciudadanos de origen saharauí. Como analizó el Informe 2014, a partir de julio de 2013 la OAR comenzó a resolver estos expedientes, algunos pendientes desde 2008, y a conceder el estatuto de apatridia a ciudadanos saharauís de conformidad con los criterios establecidos por el Tribunal Supremo². Pero, aunque la OAR impulsó la instrucción de estos expedientes asignando personal específico de refuerzo para esta tarea, es insuficiente dado el volumen de solicitudes acumuladas. Si en 2012 apenas se presentaron 479 solicitudes, en 2013 esta cifra aumentó hasta 1.142 y en 2014 llegó a 1.334, la mayor alcanzada en toda la serie histórica.

En 2013, el ministro del Interior firmó 296 resoluciones, de las que 64 fueron desfavorables y 232 favorables. En 2014, suscribió 377 decisiones positivas a la concesión del estatuto de apatridia.

Mohamed formalizó su solicitud en julio de 2013 y en noviembre de 2014 la OAR la aprobó. Está en tratamiento de diálisis y tres mañanas a la semana permanece enganchado a una máquina. Quiere reagrupar a su mujer y a sus dos hijos, que se encuentran en los campamentos de Tinduf, en el desierto argelino. No es posible: el Reglamento de Apatridia, de 2001, remite la reagrupación familiar a la Ley de Extranjería, que exige demostrar tener medios económicos suficientes, lo que le es imposible dada su minusvalía. Desde hace años CEAR defiende la regulación por ley de la apatridia para prever y corregir situaciones como estas. El aumento del número de personas que solicitan este estatuto lo hace aún más necesario.

² Personas de origen saharauí que procedan de los campamentos de refugiados de Tinduf (Argelia); con pasaporte "de cortesía" expedido por Argelia; con certificado de la MINURSO bien de los padres o bien propio si era mayor de edad durante el censo realizado por Naciones Unidas.

LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

En 2014, se interpusieron 468 recursos contra la denegación de la protección internacional. Las personas nacionales de Nigeria, 94, y Costa de Marfil, 86, fueron las que más recursos presentaron. De esos 468 recursos, 98 impugnaron resoluciones de denegación de la protección internacional en frontera y en los CIE, frente a los 47 de 2013, y 36 intentaron corregir resoluciones de inadmisión a trámite.

De las 838 sentencias dictadas por tribunales españoles en relación con el reconocimiento de la protección internacional, 810 fueron desestimatorias, tan solo una estimatoria y apenas once fueron objeto de estimación parcial. Y de las 152 sentencias dictadas en relación con la inadmisión a trámite, 119 fueron desestimatorias, tres estimatorias parciales y únicamente 19 estimatorias.

La crisis económica y el colapso endémico de los tribunales originan que muchas decisiones se resuelvan con demasiado automatismo y sin la necesaria revisión individual, que debería contemplar la comparecencia del recurrente, lo que casi nunca sucede. De la misma forma, sería deseable que incorporaran efectivamente los recientes avances de la jurisprudencia europea en materia de protección internacional.

Destacamos, por ejemplo, la sentencia en el asunto C-285/12 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo, de 30 de enero de 2014, en el Caso Diakité / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides³. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo consideró que en el derecho comunitario el concepto de "conflicto armado interno" debe interpretarse de manera autónoma respecto a la definición brindada por el Derecho Internacional Humanitario. Y señaló que existe tal conflicto cuando las tropas regulares de un estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o cuando dos o más grupos armados combaten entre sí, con independencia de la intensidad de los enfrentamientos, el grado de organización de las fuerzas armadas o la duración del conflicto.

En la sentencia A. J. contra Bélgica nº 70055/10, de 7 de julio de 2014, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que una mujer nigeriana que interpuso un recurso de casación contra la denegación de su solicitud de asilo no puede ser expulsada⁴. En aplicación del artículo 39 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal reconoció el derecho de la solicitante a permanecer en Bélgica hasta la sentencia sobre el recurso.

3 Fuente: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-285/12>

4 Fuente: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141199&#{"itemid":\["001-141199"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141199&#{)

En la sentencia T. contra Suiza número 29217/12, de 4 de noviembre de 2014, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó al Gobierno helvético por haber trasladado a una familia afgana a Italia sin haber obtenido previamente las garantías individuales suficientes de las autoridades transalpinas respecto al tipo de acogida que tendrían en dicho país en el marco del Reglamento de Dublín⁵.

Finalmente, cabe hacer referencia a la importante sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la cuestión prejudicial planteada por el Raad van State (el Consejo de Estado de Países Bajos) de fecha 2 de diciembre del 2014 en los asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13⁶. Este Tribunal estableció un conjunto de criterios relativos a la forma de examinar la credibilidad de una solicitud de asilo fundada en la persecución por orientación sexual.

En primer lugar, señaló que la evaluación de estas solicitudes no puede apoyarse solo en conceptos estereotipados asociados a los homosexuales, tales como las preguntas relativas al conocimiento por parte del solicitante de asociaciones de defensa de sus intereses. En segundo lugar, las preguntas sobre los detalles de las prácticas sexuales del solicitante son contrarias a los derechos fundamentales y, en concreto, al derecho a la vida privada y familiar. En tercer lugar, la realización de "exámenes" o pruebas específicas para demostrar la homosexualidad de la persona solicitante, así como la presentación de grabaciones de actos íntimos no solo no tienen un valor probatorio, sino que pueden constituir un grave menoscabo de la dignidad humana. Y, por último, respecto a la posibilidad de que las autoridades competentes consideren que no existe credibilidad por el mero hecho de que el solicitante no invocó su orientación sexual en la primera ocasión que se le ofreció, el Tribunal precisa que, habida cuenta de que las preguntas relativas a la esfera personal de una persona, y en particular a su sexualidad, son delicadas, no cabe concluir que dicha persona carece de credibilidad por el mero hecho de que no haya declarado desde un primer momento su homosexualidad.

En el ámbito de la jurisprudencia española, llama la atención la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 667/2014, de 24 de febrero de 2014, que desestimó el recurso de casación de una ciudadana salvadoreña que alegó persecución en su país por parte de las maras. El Tribunal Supremo señaló que, como los hechos alegados eran imputables a agentes no estatales, tenía que haberse demostrado que las autoridades estatales no podían o no querían proporcionar protección efectiva contra la persecución. Esta argumentación contrasta con los avances producidos en relación

5 Fuente: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-148070#{"itemid":\["001-148070"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-148070#{)

6 Fuente: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=160244&occ=first&dir=&cid=2443

con la persecución por parte de agentes no estatales en el ámbito europeo, así como con la posición de ACNUR.

También conviene mencionar, críticamente, el argumentario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo suele emplear de manera mecánica para la denegación de los recursos, con frases estereotipadas como las siguientes: “las alegaciones tienen escasa credibilidad”, “su relato adolece de una notable imprecisión”, “los relatos son genéricos y abstractos”, “escasísima la credibilidad de la solicitante de protección internacional, vistas las contradicciones en las que ha incurrido”, “contradicciones e incoherencias de su relato”, “el relato del recurrente resulta poco creíble”...

Sin embargo, en muchas ocasiones la falta de credibilidad deriva de la deficiente preparación de los expedientes administrativos que llegan a los tribunales. Por ello, destaca la novedosa sentencia 376/2014 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de febrero de 2014, que sí estimó el recurso de casación. Un nacional de Camerún solicitó asilo en España alegando su condición de homosexual y la persecución que había sufrido por ese motivo. Su solicitud fue rechazada y la Audiencia Nacional desestimó el recurso interpuesto contra dicha resolución, pero el Tribunal Supremo sí aceptó el recurso de casación porque la Audiencia Nacional se había negado a recibir el testimonio de la persona que había convivido con el solicitante en Camerún y le había acompañado durante su viaje a España. El Tribunal Supremo consideró que este testimonio “podría haber sido un elemento de prueba que dotara de mayor verosimilitud a los hechos de persecución” y que la negativa de la Audiencia Nacional a aceptarlo había vulnerado el derecho a la defensa del solicitante.

Entre los avances de la jurisprudencia española también sobresale la sentencia 1972/2014 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 28 de abril de 2014, que, en relación con una mujer nacional de Nigeria que alegó haber sufrido violencia psicológica y sexual por parte de su padre y que podría ser víctima de trata con fines de explotación, la sentencia estimó que “dada la falta de motivación razonable de la resolución recurrida en relación con la alegación de trata de personas para la explotación sexual, y en atención a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, procede la estimación del recurso”⁷.

⁷ Fuente: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7046258&links=&optimize=20140519&publicinterface=true>

Por otra parte, la sentencia 916/2014 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 11 de marzo de 2014, consideró que concurrían circunstancias que permitían la autorización de la permanencia en España por razones humanitarias en atención a la necesaria valoración de las circunstancias personales de la recurrente. En particular, el dictamen psicológico indicó que el regreso al país de origen significaría una “revictimización” que generaría una mayor perturbación en su salud mental con el incremento de la sintomatología descrita, circunstancias sobre las que nada se dijo en el informe de instrucción.

Además, ante el colapso de los tribunales y el amplio lapso temporal que comporta la terminación del proceso judicial, es fundamental que se aplique la justicia cautelar. De ello dependerá en muchas ocasiones la eficacia real de una sentencia estimatoria y la preservación de los derechos fundamentales, puesto que el daño producido por una sentencia tardía podría ser del todo irreparable.

5.2. UNA SENTENCIA HISTÓRICA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

El 22 de abril de 2014, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó una sentencia histórica en el asunto “A. C y otros contra España” (Demanda nº 6528/11) y condenó a España por la violación del artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, cuestionando de esta forma el sistema legal de protección internacional. Este fallo judicial se produjo tras la interposición por parte de CEAR de treinta recursos contra la devolución de saharauis a quienes se habían denegado sus solicitudes de protección internacional en el Centro de Internamiento de Extranjeros de El Matorral, a pesar de contar con el informe favorable de ACNUR.

Como ya analizaron de manera extensa los Informes 2011 y 2012 de CEAR, en octubre de 2010 decenas de saharauis levantaron un campamento en Gdeyn Izik, a escasos kilómetros de El Aaiún, para reivindicar de manera pacífica sus derechos económicos y sociales, en lo que fue la mayor protesta saharauí desde la retirada de España del Sáhara Occidental en noviembre de 1975, tanto por su duración como por los más de veinte mil participantes. A los pocos días, el campamento fue sitiado por militares marroquíes, que controlaban su entrada y salida, y grababan y fotografiaban cualquier movimiento. En la madrugada del 8 de noviembre de 2010, militares y policías marroquíes irrumpieron de manera violenta en el campamento con gases lacrimógenos, cañones de agua y porras hasta desmantelarlo.

Hubo numerosos heridos y fallecidos entre la población saharauí y durante varios días la represión de las fuerzas de seguridad marroquíes se extendió a la propia ciudad de El Aaiún, donde se produjeron graves enfrentamientos y numerosas detenciones de saharauis. Entre enero de 2011 y agosto de 2012, dos grupos de saharauis alcanzaron en patera la isla de Fuerteventura y en el CIE de El Matorral, donde fueron recluidos, formalizaron sus solicitudes de protección internacional, que fundamentaban en los hechos expuestos.

Alí Boujara era comerciante y vendía perfumes en un pequeño local de negocios que sus padres tenían en El Aaiún. En 2008, fue encarcelado ocho meses en la Cárcel Negra tras haber participado en una manifestación pro saharauí. En octubre de 2010, decidió trasladarse con toda su familia al campamento de Gdeyn Izik para protestar por la falta de trabajo y vivienda. En la brutal destrucción del campamento su abuela fue herida y su familia y él huyeron a refugiarse en su casa. Ese mismo día la policía tomó las calles de El Aaiún y comenzó una batalla campal. Varios policías allanaron su domicilio y Alí consiguió escapar por una ventana, fracturándose un tobillo. Fue ayudado por otros jóvenes saharauis, que le escondieron en una casa, pues los hospitales estaban custodiados por la policía y no permitían el ingreso de saharauis. Al cuarto día, acudió al hospital, donde le operaron y le enyesaron el pie. En el asalto al domicilio sus hermanas fueron agredidas sexualmente por la policía, pero no lo denunciaron por miedo a las represalias. La policía continuó buscando a los jóvenes que participaron en el campamento y Alí, al haber estado ya encarcelado por el simple hecho de manifestar su opinión contraria al régimen de Marruecos, decidió huir por temor a ser detenido de nuevo. Se escondió hasta que pudo llegar a Fuerteventura y solicitar asilo. Una vez en territorio español, su familia le confirmó que la policía había acudido en varias ocasiones al domicilio preguntando por él.

De todas las solicitudes presentadas, la OAR solo admitió a trámite once y denegó las restantes por la imprecisión de los motivos invocados, aunque todas contaron con el informe favorable de ACNUR. Al ser inminente la devolución de la mayor parte de estas personas y evidente el riesgo de sufrir represalias, CEAR presentó treinta recursos ante la Audiencia Nacional y solicitó en todos ellos la suspensión provisional de las devoluciones. Se admitieron los recursos, pero se denegaron las solicitudes de suspensión de las devoluciones.

Entonces, CEAR acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y con carácter inmediato y urgente pidió la paralización de las devoluciones para que se permitiera su permanencia en territorio nacional durante la tramitación de sus recursos. Esta Corte Europea es la máxima autoridad judicial para la ga-

rantía del Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma en 1950. Los estados parte, aquellos que han ratificado el Convenio (entre ellos España), deben garantizar los derechos fundamentales, civiles y políticos que reconocen a sus nacionales y también a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. El TEDH es competente para decidir sobre la vulneración del Convenio y sus sentencias son obligatorias para el estado condenado, que debe, por tanto, ejecutarlas.

En las treinta demandas ante el TEDH, CEAR denunció la violación del artículo 13 del Convenio (“toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales”), en combinación con el artículo 2 (“el derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley”) y el 3 (nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes). Superados los requisitos de admisibilidad, el TEDH decidió acumular las demandas y examinarlas en una sola y única sentencia y estimó en su totalidad las pretensiones formuladas. Así, declaró la violación del artículo 13 en combinación con el 2 y 3 del Convenio, pidió al Gobierno español que no expulsara a estas personas hasta que la sentencia adquiriera carácter de firmeza y le instó a garantizar su permanencia en territorio español durante el examen de sus causas y hasta que se conociera la decisión interna definitiva respecto a sus solicitudes de protección internacional.

La función del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no es examinar las solicitudes de protección internacional o supervisar la manera en que los estados cumplen sus obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra, sino confirmar si existen garantías efectivas que protejan al demandante de una expulsión arbitraria al país del que ha huido. En su sentencia, reiteró los principios inherentes al artículo 13 del Convenio, que establece que debe existir un recurso que, invocando los derechos y las libertades del Convenio, debe ser efectivo tanto en la práctica como en el Derecho, por lo que su ejercicio no puede ser obstaculizado de forma injustificada por los actos y omisiones de las autoridades del Estado demandado. Dicha efectividad implica unas exigencias en términos de calidad, de rapidez y de efecto suspensivo por la especial importancia que el TEDH concede al artículo 3 y la naturaleza irreversible del daño susceptible de ser causado en caso de consumación del riesgo de tortura o de malos tratos.

Por ello, la Corte europea entendió que un recurso desprovisto de efecto suspensivo automático incumplía las condiciones de efectividad requeridas por el

artículo 13 del Convenio, más aún cuando la expulsión exponía al demandante a un riesgo real de vulneración de su derecho a la vida, amparado por el artículo 2 del mismo. Además, el TEDH asumió que, estando pendientes los recursos de los demandantes sobre el fondo ante las jurisdicciones nacionales, su función es confirmar la existencia de garantías efectivas que los protejan frente a una expulsión al país de origen. Y subrayó que los temores expresados no eran irracionales o manifiestamente desprovistos de fundamento, tanto en razón de la situación general en los territorios ocupados del Sáhara Occidental tras el desmantelamiento del campamento de Gdeim Izik, como de las situaciones particulares alegadas por estos. Además, constató que existían elementos suficientes para aplazar la ejecución de las decisiones tomadas por la Administración hasta que las jurisdicciones internas no hubieran examinado de manera detallada y exhaustiva el fundamento de sus solicitudes.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos aprovechó también para valorar el procedimiento de asilo “acelerado” seguido en las solicitudes formuladas en puestos fronterizos y en los CIE y dictaminó que, aunque es un mecanismo que facilita la tramitación de las solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas, no debe menoscabar la efectividad de las garantías procesales esenciales que puedan proteger a los solicitantes de una expulsión, en este caso al territorio del Sáhara Occidental ocupado de manera ilegal por Marruecos. El carácter urgente del procedimiento les impidió aportar pruebas que acreditaran su situación al objeto de suspender las devoluciones, lo que hubiera sucedido si el TEDH no hubiera intervenido. Esta sentencia concluyó con un reproche a la excesiva duración de los procedimientos judiciales tras comprobar la situación provisional de incertidumbre jurídica y de precariedad material de los solicitantes a la espera de las decisiones definitivas sobre sus recursos y reclamó una mayor celeridad so pena de perder la eficacia dichos recursos.

5.3. EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO A LAS VÍCTIMAS DE TRATA.

A lo largo de 2014, CEAR continuó prestando apoyo y asistencia jurídica a personas víctimas de trata que solicitaron protección internacional ante las autoridades españolas. Muchas de estas personas huían de las guerras que asolan diferentes estados, como en el caso de las ciudadanas de Malí. Otras escapaban de regímenes dictatoriales o de graves conflictos o disturbios de diferente carácter, como, por ejemplo, de carácter religioso en los casos de las ciudadanas de la República Centroafricana o del norte y este de Nigeria, zonas en las que durante los últimos

años el grupo Boko Haram ha cometido numerosos atentados que han causado la muerte de miles de personas y el desplazamiento de cientos de miles. Otras han tenido que escapar debido a la falta de derechos y la discriminación que sufren, así como de la extrema pobreza, como es el caso, entre otros países, de Camerún.

En su huida, y ante la política de cierre de fronteras establecida por la Unión Europea, que hace prácticamente imposible llegar a los países europeos de forma legal, cada vez son más las personas que, al intentar alcanzar un país seguro, caen en las redes del tráfico ilegal de migrantes y de trata de seres humanos.

La trata de seres humanos, conforme al artículo 4 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos⁸, es “el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coerción, el secuestro, fraude, engaño, abuso de autoridad o de otra situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con vistas a su explotación. La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos”. Es, por tanto, una gravísima violación de derechos humanos de las personas que la sufren, un atentando contra su dignidad e integridad, que puede llegar incluso a causar la muerte. Naciones Unidas la considera una forma moderna de esclavitud. Si bien la trata puede tener como fin la explotación de la persona que la sufre en distintos ámbitos, la mayoría de sus víctimas que han solicitado protección internacional y han sido asistidas por CEAR han sido utilizadas, o corrierían el riesgo de serlo, con fines de explotación sexual.

No obstante, durante 2014 se conocieron varios casos de ciudadanos de Bangladesh que, cuando eran menores de edad, fueron entregados por sus familias a supuestas empresas que, posteriormente y mediante engaño, amenazas y abusos les explotaron laboralmente. Tras escapar de estas situaciones y llegar a España, sus solicitudes de protección fueron admitidas y se encuentran pendientes de resolución.

Este es uno de los casos: “Cuando yo tenía 16 años, mi padre me dijo que ya era mayor para trabajar, que tenía que dejar de estudiar y empezar a trabajar. Me dijo que él ya había hablado con una empresa que tenía un trabajo para mí, pero que era en otro país. Yo lo entendí porque mi familia es humilde y pensé que así

8 Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos aprobado en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Fue ratificado por España el 2 de abril de 2009.

podía ayudarles. La empresa me llevó hasta Kuwait, donde empecé a trabajar en la construcción. Trabajaba todos los días de la semana, durante unas doce horas y vivía con otros ‘paisanos’ en una caseta que tenía la empresa al lado de la obra. Cuando llevaba más de un mes trabajando, me enteré de que no me iban a pagar, me dijeron que ya habían adelantado dinero a mi padre y que solo tenía derecho a alojamiento y comida. No podía hacer nada, no podía denunciar mi situación, ni siquiera podía irme porque la ‘empresa’ se había quedado con mi pasaporte. Tras casi dos años trabajando en estas condiciones, me dijeron que el contrato ya se había acabado y que iba a regresar a Bangladesh. Yo estaba contento de poder volver con mi familia”.

“Sin embargo, después de estar allí solo un mes, miembros de la misma empresa vinieron a buscarme a casa de mis padres y me dijeron que tenía que volver a viajar para continuar trabajando para ellos porque la deuda todavía no está saldada. En esta ocasión me mandaron a trabajar, en las mismas condiciones, a Libia. Allí, cuando al cabo de varios meses caí enfermo, extenuado por las condiciones laborales, me abandonaron a las puertas de un hospital, sin documentación. Tras ser capaz de levantarme de la cama, pensé que era el momento de intentar escapar, antes de que los miembros de la ‘empresa’ se enteraran de que me encontraba mejor y fueran a buscarme. Huí y llegué al puerto de Trípoli, donde logré subirme, como polizón, en un barco en el que viajé hasta España. Presenté mi solicitud de protección internacional ante el temor a regresar a Bangladesh, donde debido a las leyes y a la corrupción de la policía y de los tribunales, creo que no podría escapar de la empresa que me estaba explotando”.

En 2014, hubo ciertos avances en el tratamiento de las solicitudes de asilo formuladas por parte de personas víctimas de trata, aunque también persistieron algunas de las dificultades detectadas en años anteriores. En cuanto a las novedades positivas, la OAR sistematizó la activación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos⁹, tanto en las solicitudes de protección internacional formuladas en un puesto fronterizo (principalmente aeropuertos) y en los CIE, como en territorio nacional. Esta activación se llevó a cabo cuando se apreció la existencia de indicios para considerar que la persona pudiera ser víctima de trata durante la entrevista que se realiza al tramitar la solicitud de pro-

9 El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de 28 de octubre de 2011, suscrito por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo e Inmigración, así como por la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, tiene por objeto establecer las pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, favorecer la coordinación de las instituciones implicadas y definir los mecanismos entre las distintas administraciones responsables.

tección internacional o del reexamen. En estos casos, la propia OAR lo puso en conocimiento de las fuerzas de seguridad competentes con el objeto de proceder a su identificación formal y, en caso de que procediera, a la concesión del periodo de restablecimiento y reflexión, regulado en la legislación de extranjería¹⁰.

No obstante, y a pesar de activarse este Protocolo Marco, persistieron en gran medida los problemas de años anteriores relacionados con aquellas víctimas de trata que formularon su solicitud tanto en un puesto fronterizo como en un CIE. Ello obedece a que, conforme al procedimiento establecido en la Ley de Asilo, tienen que enfrentar mayores dificultades, relacionadas no solo con la brevedad de los plazos y la dificultad para obtener en ese tiempo pruebas de los hechos alegados, sino también a que durante el procedimiento se encuentran privadas de libertad, lo que obstaculiza en gran medida la posibilidad de entablar una relación de confianza que les permita exponer los motivos por los que verdaderamente tuvieron que abandonar su país y la realidad en que se encuentran.

Además, durante este procedimiento algunas personas sufrían amenazas y coacciones por parte de integrantes de la red, que ejercían una gran influencia sobre ellas. De esta manera, y a pesar de la existencia de indicios y debido a que la interesada no proporcionaba “suficiente información” de la red, bien porque la desconocía, bien por temor a sufrir represalias, la práctica fue la denegación del periodo de restablecimiento y reflexión. Igualmente, se dieron casos en que las mujeres atendidas, a pesar de apreciarse indicios de que podían ser víctimas de trata, no se identificaban como tales debido a que la explotación todavía no se había producido. Ello, unido a la limitada intervención que se permitió a las organizaciones especializadas en la asistencia a víctimas de trata durante el procedimiento, impidió su identificación formal como tales.

Otra de las dificultades continuó siendo la divergencia de criterios aplicada en puestos fronterizos aeroportuarios y en los CIE respecto al manejo en territorio, no solo en cuanto a la práctica denegación de todas aquellas solicitudes de protección internacional formuladas por “presuntas” víctimas de trata, frente a la admisión a trámite de las presentadas en territorio, sino también

10 Este periodo es aquel que se concede por las autoridades competentes a la víctima de trata de seres humanos identificada como tal, con el objeto que pueda recuperarse de la situación vivida y decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Durante este periodo, que será de al menos treinta días, la persona será autorizada a permanecer en España, suspendiéndose cualquier procedimiento de retorno o expulsión que pudiera tener. Asimismo, las autoridades deben velar por su seguridad, y la de sus hijos e hijas menores de edad, si la acompañaran, y por su subsistencia. Lo regulan el artículo 59.bis de la Ley de Extranjería y el artículo 14.2 del Reglamento de Extranjería.

en cuanto a la apreciación de signos razonables de que la persona pueda ser, o haya podido ser, víctima de trata y su valoración.

Por último, cabe reseñar que, a pesar de que la práctica seguida por las autoridades españolas en cuanto a la respuesta dada a este tipo de solicitudes de protección internacional fue la denegación al considerar que no encajaban dentro de los motivos estipulados por el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra que pueden dar lugar al reconocimiento de una persona como refugiada, durante 2014 sí se produjo el reconocimiento como refugiadas de al menos tres personas, una de nacionalidad mexicana, cuya situación de trata se había producido en el propio país de origen, y dos de nacionalidad camerunesa.

Destaca el caso de una mujer de Camerún, Camile, que llegó a España embarazada y procedente de Moscú, donde durante meses había sido explotada sexualmente. Llegó muy asustada, escapando de la red que la estaba maltratando. Tras dar a luz y después de varios meses de recuperación tanto física como psicológica, fue capaz, aunque aún con evidentes signos de miedo, de exponer de forma coherente y detallada los hechos que habían motivado la salida de su país, así como toda la violencia física, psicológica y sexual sufrida tanto durante los meses previos a su expatriación, como durante el tiempo en que fue obligada a permanecer en la capital rusa. Después de la instrucción del expediente, que incluyó una entrevista con el funcionario encargado de la misma en la que pudo exponer los hechos sufridos, tanto ella como su hijo fueron reconocidos como personas refugiadas.

CAPÍTULO 6

LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

La crisis económica y los recortes en las políticas sociales, incluidas las partidas destinadas a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, mantuvieron en una situación de extrema vulnerabilidad a este colectivo a lo largo de 2014, como examina el primer epígrafe de este capítulo. El segundo analiza la respuesta y la movilización inmediata de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes y de las entidades sociales que gestionan el Programa de Atención Humanitaria ante la llegada a las costas de Cádiz de 1.200 migrantes en 126 embarcaciones entre el 11 y el 13 de agosto.

6.1. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En 2014, persistió el recorte de las políticas sociales y del sistema de protección social público que afectó al conjunto de la sociedad y especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas las solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas. Esta situación originó un crecimiento desmedido de las necesidades frente al lento y escaso crecimiento en la provisión de recursos destinados a una sociedad empobrecida y desprotegida.

Las situaciones de pobreza de las personas solicitantes, refugiadas y apátridas son más severas y de mayor duración debido a todos los factores que les abocan a una situación de vulnerabilidad que este colectivo presenta de partida: en muchos casos el desconocimiento del idioma, las diferencias cultu-

rales, la falta de experiencia laboral y en ocasiones de una formación acorde con el mercado laboral en España, la ausencia de apoyos sociales y familiares, la carencia de recursos e ingresos, las dificultades para acceder al sistema de protección social general debido al incumplimiento involuntario de algunos requisitos... Estas situaciones se prolongan en el tiempo si no existen recursos para enfrentarlas, en este caso esencialmente públicos, ya que caer en situaciones de exclusión social o pobreza es fácil debido a la crisis económica y social que explotó en 2008; lo difícil es superarlas sin un sistema público que fomenta políticas estructurales para combatir esta desigualdad y la pobreza.

En 2014, el número de personas que solicitaron protección internacional en España creció de manera significativa, como se ha analizado en el capítulo 3, al igual que el de personas que lograron el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, como se ha expuesto en el capítulo 5. Sin embargo, esto no fue acompañado de un aumento de los recursos disponibles en el sistema de protección social para este colectivo. En 2014, el presupuesto de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (SGII) fue ligeramente superior al de 2013 gracias a la aportación del Fondo Europeo para los Refugiados. En cambio, en 2015, cuando la Administración debe atender a un mayor número de personas, es más reducido que en los tres años anteriores debido al recorte de los fondos europeos¹:

Año	Presupuesto SGII	Presupuesto FER (aprox.)	TOTAL
2012	66.008.000	36.000.000	102.008.000
2013	62.041.000	32.000.000	94.041.000
2014	61.066.000	35.000.000	96.066.000
2015	66.038.000	27.000.000	93.038.000

Esta es la tendencia general en las políticas sociales llevadas a cabo en España durante los últimos años. Al mismo tiempo, se han aprobado medidas discriminatorias contra las personas en situación de mayor vulnerabilidad,

¹ En el capítulo de estos presupuestos se incluyen la atención a menores extranjeros no acompañados (en colaboración con las comunidades autónomas), la ayuda humanitaria a personas en situación de especial vulnerabilidad, las ayudas al retorno voluntario, la ordenación de los flujos migratorios, la subvención a favor de personas refugiadas, solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional, el mantenimiento de los recursos para el funcionamiento de los dos CETI y los cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR), la subvención a Cruz Roja Española para la atención humanitaria urgente a pie de playa a las personas inmigrantes llegadas a las costas, las partidas destinadas a subvencionar las actuaciones de asociaciones y ONG en el área de integración de las personas inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional.

tanto españolas como extranjeras, como fue la supresión en 2012, por la vía de dos reales decretos, del derecho universal a la atención sanitaria, excluyendo de ella a las personas inmigrantes en situación administrativa irregular, categoría que incluye a las personas a las que España deniega la protección internacional. Las personas que aguardan la resolución de su solicitud de asilo o que han obtenido el estatuto sí mantienen su acceso a la sanidad pública. No obstante, como las competencias de la prestación de asistencia sanitaria corresponden a las comunidades autónomas, las personas solicitantes de protección internacional no están incluidas en el descuento farmacéutico, por lo que han de abonar el precio total de los medicamentos, una medida injusta porque esta población encaja dentro de los perfiles de exclusión social o riesgo de padecerla.

En los últimos años, numerosas plataformas sociales como ODUSALUD, conformada por 77 entidades y asociaciones de diversa índole en la Comunidad Valenciana; o la Coalición por el Derecho a la Salud en Canarias, de la que forma parte CEAR junto con otras organizaciones como Médicos del Mundo, Amnistía Internacional, Colectivo Yo sí Atiendo, Acción en Red Canarias y Cáritas Diocesana, han defendido la necesidad de la recuperación de la universalidad de la sanidad ante un sistema claramente fracasado,

Al cierre de este Informe, el ministro de Sanidad, Alfonso Alonso, ha hecho pública la voluntad del Gobierno de dar marcha atrás y volver a permitir el acceso de las personas inmigrantes en situación irregular a la asistencia sanitaria. No obstante, dichas declaraciones son imprecisas y aún no han aclarado cómo se va a devolver las tarjetas sanitarias a estas personas y por tanto su derecho de acceso al sistema sanitario.

Por otra parte, en 2014 se aprobó el Reglamento (UE) Nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que creó el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), con un total de 3.137 millones de euros para sus siete años de duración. En sus consideraciones previas, recoge la conveniencia de apoyar el principio de mejora constante “para aplicar plena y correctamente el acervo de la Unión en materia de asilo, en particular, para conceder condiciones adecuadas de acogida a las personas desplazadas y los solicitantes y beneficiarios de protección internacional... y promover buenas prácticas en el ámbito del asilo con el fin de proteger los derechos de las personas necesitadas de protección internacional y hacer posible que los sistemas de asilo de los estados miembro funcionen de forma eficiente”.

En la misma línea de intervención, se realiza una mención especial a las medidas de integración, con una propuesta de inclusión de “las personas beneficiarias de protección internacional” al objeto de poder “garantizar un enfoque global de la integración que tenga en cuenta las peculiaridades de estos grupos destinatarios”, ampliando los perfiles cuando las acciones de integración y acogida estén desarrollándose de forma conjunta y coordinada. Para desarrollar estas iniciativas de integración, su artículo 9 menciona medidas concretas, como el apoyo a las acciones para la atención de las necesidades de integración a nacionales de terceros países, incluyendo a las personas beneficiarias de protección internacional, las reasentadas o trasladadas y, en particular, las personas en situación de vulnerabilidad. Algunas de estas acciones se centran en la implementación de estrategias de integración, asesoramiento y asistencia relacionadas con los servicios sociales y la atención psicosocial, el asesoramiento legal o administrativo, las medidas de facilitación de acceso al mercado laboral...

Así, en su capítulo segundo concreta el apoyo a acciones dirigidas tanto a aquellas personas con el estatuto de refugiadas o la protección subsidiaria, como a aquellas que posean su solicitud en trámite, protección temporal o que “vayan a ser o hayan sido reasentadas en un estado miembro”, mediante la atención y apoyo transversal en materia psicosocial, laboral y/o jurídica: “... prestación de asistencia social, información o ayuda para resolver trámites administrativos y/o judiciales, e información o asesoramiento sobre los posibles resultados del procedimiento de asilo, incluidos aspectos como los procedimientos de retorno...”².

Por otra parte, entre las políticas estatales destinadas a la población en situación de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran las personas solicitantes y las beneficiarias de protección internacional, en 2014 concluyó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. Al cierre de este Informe aún no se había publicado la memoria final con el balance de su ejecución, pero, desde luego, la valoración de su apartado relativo al área de servicios sociales e inclusión es negativa.

Asimismo, finalmente a 20 de mayo de 2015 el Gobierno ha terminado de cumplir su compromiso de acoger en reasentamiento a un total de 260 personas refugiadas originarias de Siria. Ante el llamamiento de ACNUR, en diciembre de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el *Programa de Reasentamiento de Refugiados en España 2014*, como una respuesta a la guerra civil de este país,

2 Fuente: *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de mayo de 2014.

que ha originado uno de los mayores éxodos de personas refugiadas de las últimas décadas, descrito ampliamente en el capítulo 1 y en los Informes anuales anteriores de CEAR. Este Programa preveía la recepción de cien personas refugiadas originarias de Siria en 2014 e incluyó también a las treinta personas refugiadas que se aprobó para 2013. Posteriormente, se asumió la acogida en reasentamiento de otras 130 para 2015.

En relación con el desarrollo del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, en 2014 continuó el apoyo a programas destinados a la ejecución de acciones relacionadas con itinerarios integrados de inserción laboral, la prestación de servicios y ayudas tanto para los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los CETI como para los recursos de acogida concertados, gestionados por las ONG, las acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional en el ámbito laboral, o los programas de acogida integral para la atención de necesidades básicas y de apoyo a la inserción.

No obstante, la provisión de recursos económicos para la ejecución de proyectos durante 2014 sufrió un recorte porcentualmente elevado. Tal y como ya se ha señalado, se produjo un importante recorte en las subvenciones con respecto a los últimos dos años. Sus efectos tuvieron una consecuencia directa especialmente en aquellas personas cuyo itinerario personalizado está ligado con la provisión de recursos económicos durante un período determinado para el inicio, continuación o finalización de los procesos de autonomía. Tampoco puede olvidarse a la población refugiada que, después de haber emprendido un proceso para ganar su autonomía, a consecuencia de la crisis económica ha regresado a una situación de exclusión social, sin que sus necesidades puedan ser cubiertas ante la carencia de recursos públicos.

Después de remarcar los retrocesos y las carencias de las políticas sociales hacia las personas merecedoras de protección internacional en España, también pueden destacarse las buenas prácticas y las políticas de discriminación positiva, pero estas al mismo tiempo no hacen sino subrayar la grave situación de vulnerabilidad que estas personas sufren.

Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el Instituto de la Vivienda contempla un cupo para personas en situación de especial vulnerabilidad, entre ellas mujeres que han sufrido violencia de género, personas con diversidad funcional o que han obtenido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. Otro caso es el del Centro Base II, responsable de la certificación de la

diversidad funcional de la zona sur de Madrid. En esta comunidad autónoma existen nueve centros de referencia, pero solo en este se aplica un protocolo interno que prevé que la atención a una persona solicitante o beneficiaria de protección internacional se produce en primera instancia, con un plazo inferior a un mes desde la solicitud de la cita. Esta buena práctica está identificada con la sensibilidad del director del centro, conocedor de las necesidades específicas de estas personas y de la importancia de su instrucción rápida para el expediente jurídico. Este logro se ha alcanzado gracias a la relación de este Centro Base II con el CAR de Vallecas y con CEAR. Mención especial merece también el PIATH, el recurso especializado en la atención a personas homosexuales o transexuales de la Comunidad de Madrid, que gracias a la coordinación con los servicios jurídicos de CEAR para la realización de informes de apoyo a solicitudes de protección internacional, asume la necesidad de la atención especializada a personas solicitantes de protección internacional en materia psicosocial.

En el caso de la comunidad autónoma de Canarias, la ley que regula la Prestación Canaria de Inserción estipula como uno de los requisitos para solicitarla estar empadronado y residir legalmente desde un año antes en el archipiélago, aunque exime de su cumplimiento, entre otras personas, a las refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria y a las personas cuya solicitud de asilo ha sido admitida a trámite o que hayan obtenido una autorización de residencia por razones humanitarias en virtud de la Ley de Asilo o la Ley de Extranjería. También dispensa a estas personas de estar en una franja de edad comprendida entre los 26 y los 64 años para cursar esta solicitud.

Por otra parte, en julio de 2014 la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes dio a conocer la normativa que regula el nuevo procedimiento de gestión de ayudas económicas y de plazas de los centros de acogida de personas beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida e inmigrantes en situación de vulnerabilidad. Según la propia SGII, este nuevo procedimiento es fruto de una necesidad de reajustar los servicios ante una mayor demanda y el mismo (o incluso menor) presupuesto. Con ello, pretende “centrar los esfuerzos en los beneficiarios a los que la normativa de asilo obliga a cubrir las necesidades básicas, es decir, a solicitantes de protección internacional y excepcionalmente a beneficiarios de protección internacional con estancia inferior a cinco años en España”.

Este modelo se asienta en tres fases. Una fase inicial de acogida, basada en la estancia en los centros de acogida. Posteriormente, una fase de integración,

centrada en la intervención social hacia personas solicitantes a su salida de los centros, con una duración máxima general de dieciocho meses desde la fase inicial por norma general, aunque alcanza hasta los veinte en el caso de las personas en situación de vulnerabilidad. Y, finalmente, una fase de autonomía, en la que las prestaciones económicas se conceden con carácter puntual.

Este nuevo procedimiento se enmarca en una situación de saturación de los centros de acogida de larga estancia y de urgencia de las personas solicitantes de protección internacional o personas con alguna protección internacional concedida. Por tanto, la solución empleada por la Administración, como en tantos otros casos, es reducir las estancias de las personas en los centros y limitarla a seis o nueve meses en función de criterios de vulnerabilidad, cuando hasta el momento la estancia media era de nueve a doce meses.

En este contexto, CEAR ha detectado una importante saturación de los dispositivos de acogida para solicitantes de protección internacional, lo que está generando situaciones de desprotección social en aquellas personas que carecen de redes sociales o familiares de apoyo hasta que se les asigna una plaza en los centros. Se han detectado situaciones en que algunas de estas personas han terminado pernoctando en la calle ante el colapso de los recursos de urgencia y primera acogida. Además, los criterios de vulnerabilidad asignados para valorar las posibles prórrogas en los centros y los posteriores diseños de itinerarios de inserción social se enmarcan en la Ley de Asilo, que obvia ciertos elementos o factores sociales, tales como familias numerosas, personas sin alfabetizar, mujeres susceptibles de caer en redes de tráfico de personas...

Por tanto, estos criterios de vulnerabilidad son laxos e imprecisos. A partir de la puesta en marcha de este procedimiento en el segundo semestre de 2014, CEAR pudo comprobar que familias numerosas (de hasta siete miembros) no fueron consideradas vulnerables para prorrogar su estancia en un centro de acogida, ya que la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes señaló que dicha situación debe equipararse a la de familias numerosas españolas. Asimismo, el nuevo procedimiento está dificultando los itinerarios de inserción social estables, ya que, ante la involución de las políticas sociales públicas hacia un sistema asistencialista, lamentablemente cuando se finaliza el período de percepción de ayudas económicas, en general los itinerarios quedan interrumpidos por la imposibilidad de las personas de continuar con procesos formativos y de búsqueda de empleo, centrando sus esfuerzos en cubrir sus necesidades básicas.

No obstante, también hay aspectos positivos en este nuevo procedimiento. Por una parte, permite una mejor coordinación entre los CAR y las entidades sociales. Además, favorece una adecuada distribución de las personas solicitantes de protección internacional entre las diferentes entidades y así corrige las duplicidades y en ocasiones la desorientación que antes sufrían las personas beneficiarias. En este mismo sentido, se favorece una adecuada distribución del gasto presupuestario y un reparto equitativo del presupuesto destinado a ayudas económicas para las personas beneficiarias. Por último, se han agilizado de manera considerable los trámites para la concesión de las ayudas económicas y se ha cedido a las entidades sociales dicha gestión para la mayoría de las ayudas económicas.

En definitiva, a pesar de que este procedimiento pudiera tener algunos aspectos positivos en cuanto a su protocolo de actuación, estos quedan desdibujados ante su aplicación práctica en las situaciones reales de estas personas. Así, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el tiempo medio de resolución de la solicitud de la Renta Mínima de Inserción (RMI) es de dieciocho meses aproximadamente, a lo que hay que sumar los doce meses necesarios de residencia en España para presentarla. Por tanto, las personas y familias solicitantes de protección internacional al año de su llegada a España se encuentran fuera de todos los sistemas de protección social (el general y el específico para este colectivo).

Samir, originario de Siria, llegó a España en abril de 2013 junto con su esposa y sus dos hijos, de 5 y 8 años de edad. Huían de la guerra civil que sufre su país, dejando atrás casa, trabajo, amigos, familia... A su llegada solicitaron asilo y, ante la carencia de red familiar, se les derivó al centro de acogida que CEAR gestiona en Málaga, donde permanecieron durante doce meses. A su salida, accedieron a la Segunda Fase del Procedimiento de Acogida y Protección Social y lograron una ayuda económica en concepto de alquiler y manutención durante un año más. Concluido este periodo, y después de haber completado los 24 meses máximos de prestación, esta familia continúa presentando una situación de extrema vulnerabilidad. Hace seis meses tuvieron otro hijo y Samir aún continúa con el proceso de homologación de su título de ingeniero de telecomunicaciones. Su esposa, profesora universitaria, tampoco ha podido iniciar un Itinerario Formativo y Laboral debido a su embarazo y posterior parto y cuidado del recién nacido. Ya en España, al hijo menor se le ha detectado una enfermedad considerada dentro de las Enfermedades Raras y actualmente se halla en valoración diagnóstica y de sus posibles consecuencias, con

el consiguiente grado de estrés que esta situación está generando en la familia. Asimismo, la falta de expectativas ha paralizado su proceso de inserción social y laboral. Al cierre de este Informe, aguardaban la resolución de su solicitud de Renta Mínima de Inserción, cuya resolución no se prevé por lo menos hasta fines de 2015.

Ante situaciones tan frecuentes como esta, es imprescindible dotar de un presupuesto mayor al sistema de acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, así como flexibilizarlo y adaptarlo al contexto actual. Además, en la definición de las políticas de protección social dirigidas a estas personas deberían tenerse en cuenta tres indicadores objetivos (la elevadísima tasa de desempleo, la alta posibilidad de riesgo de pobreza y exclusión y los recursos existentes para establecer la relación de protección), además de ajustar las cuantías presupuestarias al diferente coste de la vida en cada comunidad autónoma.

Asimismo, para promover una integración fundada en la plena autonomía de estas personas, es necesario que esta propuesta de sistema de protección social basado en una Garantía de Rentas Mínimas para el colectivo implique también una cohesión territorial real y una mejora de la coordinación entre los niveles de la Administración central, regional y local, con políticas integrales de inserción social y laboral y la garantía del acceso a los servicios sociales normalizados y las rentas básicas mediante la flexibilización de los requisitos. Esto exige la implicación del sistema educativo, de los servicios de empleo y de los servicios sociales, con políticas estructurales que supongan un compromiso de los tres niveles de la Administración para tal fin. Así se conseguiría, en definitiva, una mayor participación en la vida civil y cultural de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en nuestro país.

6.2. RESPUESTA DE EMERGENCIA ANTE LAS LLEGADAS A LAS COSTAS DE CÁDIZ.

A lo largo de la mañana del 11 de agosto de 2014, mientras todo el país estaba pendiente del estado de salud del primer enfermo de ébola tratado en España, el misionero Miguel Pajares, los medios de comunicación digitales empezaron a informar sobre la interceptación de barcas hinchables ocupadas por personas

inmigrantes en aguas del Estrecho de Gibraltar³. En principio, parecía un hecho similar a los acaecidos en meses y años anteriores, pero terminó convirtiéndose en la mayor llegada de personas en un día a las costas españolas desde 2006, el año de la “crisis de los cayucos” en Canarias. Aquella mañana fueron rescatadas por Salvamento Marítimo al menos 299 personas que navegaban en 31 embarcaciones.

El 12 de agosto, la noticia se convirtió en portada de los programas informativos y de los principales periódicos de tirada nacional, puesto que ese día se aproximaron a las costas 94 pateras con 920 inmigrantes a bordo⁴. El 13 de agosto el rescate de diez personas clausuró 48 horas sin precedentes en la realidad migratoria española: la costa gaditana había recibido la llegada de 126 embarcaciones con más de 1.200 hombres, mujeres y niños a bordo.

Las primeras noticias atribuyeron este volumen de salidas desde las costas marroquíes al buen tiempo reinante en el Estrecho de Gibraltar. No obstante, muy pronto se verificó que la Gendarmería marroquí había disminuido la vigilancia en la costa de Tánger. Mohamed Hasad, ministro de Interior marroquí, reconoció el 13 de agosto, en declaraciones a los medios de comunicación, que las llegadas se habían producido a consecuencia de “disfunciones” en la vigilancia que serían “corregidas muy rápido”.

Jean Michel, un ciudadano camerunés de 30 años, es una de las personas que logró llegar a Cádiz el 12 de agosto. Trabajador eventual en una empresa metalúrgica francesa en su país, a duras penas consiguió ahorrar 300.000 francos CFA (unos 460 euros) para poder iniciar un viaje hacia Europa que le garantizase un futuro mejor. En 2012 dejó Camerún y su periplo le llevó a atravesar Nigeria, Níger, Argelia y Marruecos: “En Agadez (Níger) ya no tenía dinero, fue ahí donde empezó mi aventura”. A partir de este país, Jean Michel tuvo que trabajar para proseguir su viaje: “En Tamanrasset (Argelia) hay mucho, mucho trabajo, pero como la gente ve que eres nuevo, te dan el dinero que quieren”. A su llegada a Marruecos, residió en Rabat, ciudad en la que podía trabajar y ganar alrededor de siete euros diarios para subsistir. Aunque las salidas hacia España se realizan desde Tánger, en esta ciudad portuaria no hay posibilidades para un inmigrante de conseguir algo de dinero, salvo la ca-

3 Véanse, por ejemplo: http://politica.elpais.com/politica/2014/08/11/actualidad/1407749487_095040.html
http://politica.elpais.com/politica/2014/08/11/actualidad/1407754846_124185.html http://cadenaser.com/programa/2014/08/11/hora_25/1407723214_850215.html
http://cincodias.com/cincodias/2014/08/11/economia/140772879_600082.html

4 http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/08/12/andalucia/1407853011_161446.html
http://politica.elpais.com/politica/2014/08/12/actualidad/1407829246_971909.html

ridad: "En Tánger no hay trabajo. ¿Sabes el *Salam Aleikum*? (limosna) Así es como la gente vive ahí".

Se desplazó de Rabat a Tánger el pasado verano, esperando que con la celebración del Ramadán y de la Fiesta de la Lealtad (fiesta nacional marroquí que se celebra el 14 de agosto) la Gendarmería marroquí rebajase el nivel de vigilancia y, sumado al buen tiempo estival, tuviera su oportunidad de poder cruzar el Estrecho. "La razón de vivir ahí era pensar que un día llegaría a España".

Finalmente, el 12 de agosto llegó ese momento. "Había una *permission* de los *Alit*, la policía marroquí, nosotros la llamamos Alit. Si no tienes dinero, es muy difícil embarcarte. Piden cincuenta euros para subir a una barca. Tuve mucha suerte porque tenía un amigo, que poseía una zódiac, que me pidió doscientos dirham (unos veinte euros). Le dije que no tenía nada. Entonces, cogí todas las cosas, la zódiac de la casa a la playa... Soy de la Sanaga (río navegable en Camerún) y sé navegar. Si no sabes, no puedes ir ahí. Y también teníamos un poco de información de que hay Cruz Roja y Guardia Civil en la mar (...) Éramos muchos en la playa, algunos hablaban con la Alit y yo preparaba todas las cosas. Cuando llegué al agua, esperé al resto de personas y llegamos aquí. No estuvimos más de tres horas en el agua. Éramos diez personas y también un niño. (...) Salimos a las 12 de la mañana. Tres horas en el mar, llegó la guardia (Salvamento Marítimo) y después nos llevaron a la costa. Llevábamos una mini barca con remos, todos remábamos. La esperanza de llegar aquí nos daba la fuerza para remar...".

Las personas que viajaban en las barcas hinchables fueron interceptadas por Salvamento Marítimo y remolcadas a las costas de Cádiz, donde la Cruz Roja prestó la primera atención conforme a sus protocolos de emergencia. Posteriormente, la Policía Nacional trasladó a los inmigrantes a las comisarías de la zona, principalmente de Tarifa y Algeciras, y al CIE de esta última ciudad.

El gran número de inmigrantes que llegaron en tan poco tiempo originó un colapso en las ya precarias instalaciones del CIE, lo que obligó a habilitar dependencias municipales en ambas ciudades para acogerles. El polideportivo de Tarifa llegó a alojar a más de trescientas personas. Jean Michel prosigue: "Llegué el día 12 y aquello parecía una cárcel. Era muy difícil para las personas que acabábamos de llegar. No había nada, todos los días comíamos la misma cosa: *biscuit*, *biscuit*. Había mucha gente. Estuve dos semanas en Cádiz y dos días en la Comisaría de Algeciras. Era muy difícil irse de allí. Había otra gente que cuando estaba ahí decía que había tres personas que se habían ido... En la cárcel pensaba que no podía volver a empezar la aventura..."

El mismo 11 de agosto la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes se puso en contacto con las entidades sociales que gestionan el Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes, entre ellas CEAR, para conocer la disponibilidad de plazas en los centros de acogida adscritos al programa y comenzar así la evacuación de las personas que estaban llegando. Conforme al protocolo de funcionamiento establecido en el Programa de Atención Humanitaria, la SGII envió a las entidades sociales el listado de personas que iban a ser trasladadas a los centros y el lugar de recogida.

A partir de ese momento, las organizaciones sociales enviaron autobuses con personal cualificado a los puntos indicados: las comisarías de Algeciras y Tarifa. En el caso de CEAR, el destino fueron el centro de acogida de la localidad madrileña de Getafe y el centro de acogida de Málaga. Una vez comprobadas las identidades de las personas puestas en libertad por el Ministerio de Interior, los mediadores desplazados por CEAR les explicaron su situación, las condiciones del programa de acogida y su destino, en su idioma de origen y de forma que fuese comprendido por todas las personas trasladadas. No obstante, la situación de estrés vivido desde la salida de su país de origen despertó una actitud de desconfianza y confusión que dificultó la comprensión real de la información que se transmitía en aquellos momentos iniciales. En palabras de Jean Michel: "Armand (un trabajador de CEAR) nos decía que nos íbamos a Madrid; yo no le creí, no podía creer que íbamos ahí. Conozco Madrid mucho por el fútbol... Estaba muy cansado".

A partir de la llegada a los centros de acogida, donde fueron informadas sobre el acceso al procedimiento de asilo, estas personas pudieron elegir marcharse a otros lugares o permanecer en el programa para adquirir un conjunto de habilidades básicas que favoreciesen una mejor salida del dispositivo de acogida. Aunque la mayoría optó por partir, algunas personas decidieron quedarse en el centro tres meses (o seis, si pudieron obtener una prórroga de estancia). Jean Michel llegó al centro de acogida de Getafe el 24 de agosto de 2014 y decidió quedarse: "La verdad, yo pensaba que quería saber todo en España, a pesar de que, cuando estábamos ahí, mucha gente decía todos los días qué hacemos aquí, vámonos a Francia, a Alemania...". Permaneció en este centro de acogida hasta el 24 de febrero de 2015 y actualmente sigue viviendo en Madrid con la ayuda de CEAR, estudia español y tiene la esperanza de conseguir un trabajo que le permita establecerse en España de manera definitiva.

Desde el 11 hasta el 25 de agosto, CEAR trasladó y acogió a 85 personas procedentes de las comisarías y el CIE de Algeciras, 65 hombres y 20 mujeres; una

de ellas dio a luz el 13 de agosto, dos días después de su llegada a Málaga. Asimismo, llegaron tres niños de corta edad. A lo largo de septiembre, se siguió acogiendo a algunas personas que habían llegado en las mismas fechas y que fueron puestas en libertad de manera paulatina por las autoridades policiales.

El traslado y la acogida de estas personas se realizó en un momento en que había una dificultad añadida: la alarma social producto de la epidemia de ébola que sufría el continente africano y que comenzaba a cobrarse las primeras víctimas en Europa y Estados Unidos. Aunque la probabilidad de contagio era muy reducida, puesto que las personas que llegaron llevaban en Marruecos más de un mes (periodo de incubación), las entidades sociales solicitaron que se realizase un primer reconocimiento médico en los dispositivos de acogida en Cádiz.

En definitiva, la respuesta y la movilización de la SGII y de las organizaciones que gestionan el Programa de Atención Humanitaria fue rápida y eficaz, un ejemplo de coordinación entre la Administración y las entidades sociales, capaces de organizar y comenzar a ejecutar el traslado y la acogida de gran parte de las 1.200 personas en menos de 48 horas.

CAPÍTULO 7

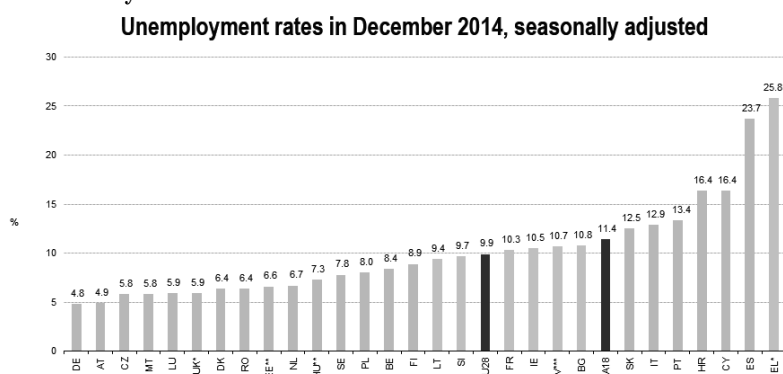
LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

En 2014, el desempleo, la precarización creciente de los puestos de trabajo y la pobreza asociada a estas situaciones volvieron a ser la gran preocupación ciudadana y también de las personas que han solicitado u obtenido protección internacional en España. Si en diciembre de 2014 el desempleo era del 9,9 en el conjunto de la Unión Europea y del 11,4% en los dieciocho países que comparten la moneda única, en España este porcentaje ascendía entonces al 23,7%, el más alto tan solo por detrás de Grecia. Aunque el pasado año se crearon 433.900 puestos de trabajo, falta mucho para que los sectores sociales más castigados por la crisis económica y social perciban la mejora del mercado laboral, devastado desde 2008. Y entre estos sectores, como analiza el primer epígrafe de este capítulo, se encuentran las personas que solicitan protección internacional en España, que aspiran a encontrar un puesto de trabajo que les permita integrarse de manera autónoma en la sociedad y dejar atrás la experiencia traumática que les forzó a abandonar su país.

En el segundo epígrafe, se examinan las enormes dificultades de estas personas para el reconocimiento de sus competencias profesionales y de las titulaciones universitarias que lograron antes de llegar a España, uno de los obstáculos principales para su inserción en el mercado laboral de nuestro país.

7.1. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A pesar de los elogios de las instituciones internacionales (FMI, OCDE y Comisión Europea), que CEAR no comparte, es útil recordar que la experiencia española es un caso paradigmático de fracaso de las políticas de austeridad fiscal y de devaluación salarial extrema debido a la reforma laboral aprobada en 2012, cuyas repercusiones generales y particulares sobre las personas refugiadas ya anticipó críticamente el Informe 2013 de CEAR. El mercado laboral no ha corregido los graves problemas estructurales que le acucian y España es el país europeo donde el nivel de desempleo y la tasa de pobreza se han degradado más. La reforma laboral ha perjudicado de manera considerable las condiciones laborales, especialmente, reduciendo los costes laborales a través de ajustes salariales y generando empleo barato y precario, pero dejando intacta la dualidad en salarios y condiciones laborales entre trabajadores fijos y trabajadores temporales y a tiempo parcial. El mercado laboral se está transformando y probablemente lo que es positivo desde el punto de vista del crecimiento de la actividad y de la productividad en las grandes cifras, no se percibe como tan bueno desde el punto de vista de los trabajadores. En esta situación de moderada recuperación económica queda todavía mucho por hacer en materia laboral y la evolución del empleo no parece que vaya a permitir que la situación mejore sin que se hagan las políticas adecuadas y necesarias.



Fuente: Eurostat

En septiembre de 2014, el Gobierno aprobó la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y también, cuando apenas faltaban tres meses para concluir el año, el Plan Anual de Política de Empleo 2014, ambos

enmarcados en el Plan Nacional de Reformas 2014. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014 comparten las mismas estrategias y objetivos y establecen una nueva metodología para que en 2015 pueda evaluarse su grado de cumplimiento. Pero, como analizó el profesor Eduardo Rojo Torrecilla, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Barcelona, ambas iniciativas incluyen pocas novedades respecto a los documentos anteriores¹.

Nada novedoso aportan en concreto al colectivo de las personas necesitadas de protección internacional en España, que no merece una atención particular desde el Gobierno. Así lo demostró la ausencia de la ministra de Trabajo y Seguridad Social en la presentación del informe anual sobre migraciones de la OCDE en París el 1 y 2 de diciembre de 2014, a la que sí asistieron muchos de sus pares de los otros países de esta organización internacional². Este documento señala que en estos años de crisis se han producido “cambios en la gestión de la migración laboral en España, se han impuesto restricciones a la contratación de extranjeros no residentes” y “se ha dado prioridad a los extranjeros que ya estaban residiendo en el país”, al tiempo que se reducía “el uso de instrumentos de contratación de extranjeros no residentes”. El objetivo del encuentro era debatir cómo puede mejorarse “la utilización de las competencias de los inmigrantes para el éxito económico” y llamar la atención de los líderes políticos para que “vean la integración como una inversión en el futuro”, no como un problema que amenaza sus fronteras.

Por otra parte, la legislación de asilo española plantea, entre sus principales objetivos, la integración social de las personas solicitantes de asilo o ya beneficiarias de la protección internacional porque, junto con la integración de las personas migrantes, es fundamental para la cohesión de la sociedad. Uno de los pilares esenciales de este proceso es la inserción en el mercado laboral para disponer de autonomía y unas condiciones de vida aceptables en el presente y en el futuro. Sin embargo, este horizonte es hoy una quimera para la mayor parte de personas que han solicitado protección internacional en España, porque a la crisis económica estructural se añaden las dificultades propias de este colectivo y la ausencia de unas políticas públicas eficaces previstas especialmente para él. Además, conviene tener presente

¹ <http://www.eduardorojotorrecilla.es/>

² Véase este informe en: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/perspectives-des-migrations-internationales-2014_migr_outlook-2014-fr

que deben enfrentar dos variables que ni muchos menos les ayudan: por una parte, la rapidez con que deben incorporarse al mercado laboral ya que en su mayoría carecen de recursos propios para hacer frente a las necesidades más básicas; por otra, el tiempo que necesitan para lograr un puesto de mayor calificación. Si tienen que dedicar su tiempo a generar ingresos para conseguir una autonomía real, es difícil que puedan dedicarse a la formación para emprender una carrera profesional.

En 2014, el mercado laboral mantuvo una oferta para este colectivo en segmentos muy concretos, altamente precarizados, con jornadas extenuantes, sin ninguna seguridad y sin prestaciones en el mejor de los casos más allá de las mínimas que establece la legislación laboral y con apoyos limitados en el tiempo por la Administración central. Esta lógica limita su acceso a puestos de mayor cualificación y en sectores social y económicamente reconocidos.

Estas personas se enfrentan a un conjunto de dificultades compartidas en la búsqueda de empleo, más allá de las distintas experiencias personales. En primer lugar, su situación psicosocial, ya que en muchos casos se encuentran en un proceso de elaboración del duelo asociado a su condición de solicitante de asilo y la traumática experiencia sufrida. Esto puede significar una falta de correlación entre sus necesidades vitales (superar procesos asociados a traumas) y la exigencia que les plantea la temporalidad de los programas de inserción sociolaboral en que se encuentran (la exigencia de encontrar trabajo rápido, de integrarse en la sociedad de acogida...). Al mismo tiempo que experimentan un duelo complejo han de concentrarse en definir una estrategia de búsqueda de empleo, en muchas ocasiones con pocas herramientas y sin una red de apoyo consistente que les pueda proporcionar cierta autonomía.

En segundo lugar, muchas personas solicitantes de asilo no conocen el idioma y cuando, tras la admisión a trámite de su solicitud de asilo, logran la autorización de trabajo, aún no han tenido tiempo suficiente para aprenderlo y para acceder a formación para insertarse en el mercado laboral. La formación idiomática que ofrecen las entidades solo alcanza un grado muy básico y los presupuestos asignados a la inserción laboral son insuficientes para garantizar un conocimiento más profundo. Los niveles iniciales son útiles para la comunicación diaria básica, pero insuficientes para la inserción laboral. Además, las derivaciones a otras entidades que ofrecen formación lingüística están condicionadas a sus plazos de matriculación, que

no necesariamente coinciden con el momento del itinerario de inserción sociolaboral en que la persona se encuentra.

En tercer lugar, está la ausencia de motivación para la búsqueda de empleo en relación con las dificultades para homologar los estudios realizados anteriormente, como se explica en el epígrafe siguiente. Esto determina que la inserción laboral de este colectivo se oriente hacia sectores profesionales de categorías muchas veces inferiores (hostelería y otras áreas del sector servicios, trabajos manuales y no cualificados) o cuanto menos diferentes de su categoría profesional previa. En el plano motivacional, esta falta de reconocimiento socioprofesional implica un replanteamiento de la proyección profesional, en un marco de desconocimiento del entorno. En cuanto a otros certificados, por ejemplo solo las personas residentes pueden obtener el carné de conducir español o canjearlo por el de su país de origen en caso de que exista acuerdo bilateral. Se trata de una exigencia que les perjudica cuando se convierte en un requisito imprescindible para acceder a un puesto de trabajo.

En cuarto lugar, están las dificultades de acceso a la formación ocupacional y el reciclaje profesional. Ante la dificultad de encontrar un empleo, muchas personas solicitantes de asilo y refugiadas en paro acuden a la formación para mejorar sus posibilidades, pero es difícil acceder a ella, sobre todo en aquella formación ocupacional subvencionada por organismos públicos, que les exigen unos requisitos de acceso imposibles de cumplir (homologación de estudios, certificados de formación...).

En quinto lugar, están las dificultades derivadas de su situación administrativa. Mientras dura el procedimiento de asilo, que suele alargarse un promedio de un año y medio, las tarjetas que identifican a la persona solicitante de asilo se renuevan cada seis meses, un desajuste que conlleva dificultades para acceder a puestos de trabajo que ofrezcan una contratación duradera (en algunos casos las tarjetas de solicitante son renovadas cada tres meses) y limitan las posibles contrataciones estables, ya que, ante la incertidumbre de su situación administrativa, muchas empresas lo descartan. Las empresas no están familiarizadas con este tipo de documentación y se muestran reacias a contratar a una persona en cuyo permiso de trabajo viene marcada su caducidad.

En sexto lugar, cabe señalar las prácticas discriminatorias en el entorno laboral y social, ya que sufren un doble estigma: el asociado a su condición de extranjero pobre y el desconocimiento de la figura de la persona refugia-

da. Además, una parte de la población autóctona concentra su descontento y su frustración derivada de la crisis económica sobre los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad y más fáciles de identificar, acusándose-les de apropiarse de los recursos sociales y de los puestos de trabajo.

Debido a todas las dificultades reseñadas, durante 2014 numerosas personas con el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria se acercaron a CEAR en busca de información sobre la posibilidad de trabajar en otros países de la Unión Europea porque, al igual que los centenares de miles de españoles y españolas que han emigrado en los últimos años, anhelan mejorar su situación mediante un nuevo traslado de residencia. En su caso, el progresivo alejamiento del mercado laboral es una traba muy importante para acceder a derechos como la documentación, la vivienda o la protección social básica.

En este punto, es importante para estas personas obtener la Autorización de Residencia de Larga Duración de la UE. La Ley de Extranjería vigente introdujo la figura del residente de larga duración a consecuencia de la transposición de la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Posteriormente, esta directiva se vio modificada por la Directiva 2011/51/UE con el fin de extender su ámbito de aplicación a las personas beneficiarias de protección internacional. El Reglamento de Extranjería recoge, en su artículo 152, los requisitos para obtener la Autorización de Residencia de Larga Duración de la UE y otorga una discriminación positiva a las personas beneficiarias de protección internacional. Además, su artículo 153 establece que, cuando la Delegación o Subdelegación de Gobierno otorgue una Autorización de Residencia de Larga Duración de la UE a una persona a la que se hubiera concedido la protección internacional, se anotará en el epígrafe "observaciones" de su tarjeta la mención siguiente: "Residente de larga duración-UE, protección internacional concedida en España con fecha...". Y, además, la Dirección General de la Policía atenderá en el plazo de un mes la petición de información sobre la vigencia de su condición de beneficiaria de protección internacional que se le formule desde otro estado miembro de la Unión Europea que con posterioridad le expida otra autorización similar.

7.2. LAS DIFICULTADES DEL PROCEDIMIENTO DE HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS Y EL SISTEMA DE RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS.

En 2014, la integración de las personas refugiadas en España volvió a tropezar con las dificultades para el reconocimiento de sus competencias profesionales y la homologación de sus títulos universitarios.

El sistema educativo tiene como principio básico propiciar el aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de la vida. La ciudadanía debe tener la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional. Para lograr ese objetivo se pretende instaurar un marco abierto y flexible que implica establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales y profesionales, así como la posibilidad de validar la experiencia o formación adquirida por otras vías.

Estas posibilidades se canalizan mediante los procedimientos establecidos sobre equivalencias, acreditaciones, convalidaciones y homologaciones. Este epígrafe se centra en dos cuestiones que afectan profundamente a las personas refugiadas: el sistema de reconocimiento de competencias y la homologación de títulos universitarios.

LAS CUALIFICACIONES PROFESIONALES: UNA ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACIÓN

El panorama actual de globalización de los mercados y de grandes cambios económicos y sociales ha generado nuevos retos para las políticas de empleo y educativas. En la última década, los gobiernos y las administraciones, tanto a nivel estatal como europeo, están desarrollando estrategias que avanza hacia la obtención de una población activa, cualificada y apta para la movilidad y la libre circulación. En este contexto surge el principio de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que, si bien no es un término nuevo en el ámbito educativo, sí lo es para los ámbitos social y laboral.

El aprendizaje permanente se ha convertido en un elemento clave de los estados miembro para convertir a la Unión Europea en una sociedad y una economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento. En

este sentido, podemos destacar el Programa de Trabajo y Formación 2010³, aprobado por el Consejo Europeo en la Cumbre de Barcelona de 2002, que subrayó la importancia de reconocer los resultados del aprendizaje de conocimientos, habilidades y competencias con independencia de dónde o cómo se hayan adquirido. Por este motivo, surgió la necesidad de implantar un sistema o marco de referencia a escala europea que regulara y validara este capital humano que, hasta el momento, no era reconocido por los sistemas educativos y formativos.

Actualmente, a nivel internacional se reconocen tres modelos de regulación de los sistemas de cualificaciones. Uno tiene su origen en la acción del Gobierno, el segundo en el mercado y el último en la acción de las organizaciones empresariales y sindicales.

El modelo español de Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (en adelante SNCP) ha optado por el primero, aunque está muy apoyado por las organizaciones empresariales y sindicales y surgió como resultado de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional. El Instituto Nacional de las Cualificaciones (en adelante INCUAL) define el sistema de reconocimiento de las competencias profesionales como un conjunto de actuaciones dirigidas a reconocer, evaluar y acreditar las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Esta evaluación y acreditación se desarrollará con criterios que garanticen la fiabilidad, la objetividad y el rigor técnico de la evaluación. El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales sirve de referencia objetiva en este procedimiento.

Si se considera, que según datos de la encuesta de población activa, el 54,4% de la población activa española carece de una acreditación reconocida de su cualificación profesional a pesar de que desempeñan o han desempeñado una actividad profesional, la implantación de este sistema de acreditación supone un importante avance hacia la plena integración de algunos colectivos, como es el caso de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y población inmigrante.

En consecuencia, pueden nombrarse una serie de ventajas que este reco-

3 El programa "Educación y Formación 2010 (ET 2010), que establece objetivos estratégicos comunes para los estados miembros, junto con una serie de principios para lograrlos y métodos de trabajo con áreas prioritarias para cada ciclo de trabajo periódico, tiene continuidad en el nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, con el programa de trabajo Educación y Formación 2020 (ET 2020)

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11086_es.htm

nocimiento de competencias supone para estas personas. La primera es que logra romper con la rigidez de los sistemas educativos y formativos tradicionales al aportar nuevas vías de reconocimiento a los aprendizajes adquiridos a partir de la experiencia laboral. A través de este sistema se mide la "capacidad real" de la persona para desarrollar un determinado puesto de trabajo.

En segundo lugar, facilita a la población refugiada, solicitante de asilo e inmigrante el reconocimiento de su experiencia profesional, adquirida tanto en España como en sus países de origen, en condiciones de igualdad. Actúa como un elemento compensador de desigualdades personales, culturales, económicas y sociales para garantizar la igualdad de oportunidades y la plena integración social. Asimismo, favorece el desarrollo personal y el ejercicio del derecho a la libre elección de profesión y oficio. Con la acreditación de competencias, la ciudadanía refugiada, solicitante de asilo e inmigrante deja de verse abocada a desempeñar profesiones para las que no está cualificada y que quedan alejadas de sus intereses profesionales, puede satisfacer las necesidades individuales y contribuir a mejorar su posición en el mercado laboral.

Sin embargo, aunque parece claro que el sistema de reconocimiento de competencias es un soporte para la integración, la estabilidad social y el crecimiento económico, no pueden obviarse las diferentes barreras que dificultan el acceso de este colectivo al mismo. Unas dependen del propio colectivo y otras son externas al mismo.

Con respecto a las primeras, pueden mencionarse los problemas que encuentran las personas refugiadas, solicitantes de asilo e inmigrantes relacionados fundamentalmente con el grado de sus competencias profesionales. Es un desajuste que se mueve entre dos extremos. Por un lado, personas con escasa o nula cualificación que provienen de sectores con condiciones laborales precarias para los que no se exige ningún nivel de cualificación y, en el otro extremo, una población que en los últimos años se ha venido denominando "sobre-educada": aquella población con estudios de nivel superior y que desarrollaba en sus países de origen profesiones que exigen una alta cualificación profesional. Es decir, el desajuste se produce en ambos extremos y tiene consecuencias relacionadas con la promoción interna y con la movilidad laboral.

Otra de las dificultades es la falta de motivación y la escasa o nula valoración que las personas refugiadas, solicitantes de asilo e inmigrantes pueden presentar hacia el reconocimiento de sus capacidades, habilidades y destrezas profesionales como componente fundamental para acceder y mantenerse en

el mercado laboral. Existe un desconocimiento generalizado de la relación e importancia que tiene para un trabajador conocer los requisitos para el ejercicio de su profesión y que, cuanto más se acerque a los mismos, mejora sus posibilidades de empleabilidad.

En relación a las barreras o dificultades externas al colectivo, está la tradición arraigada en nuestro país, tanto a nivel social como laboral, de entender que el término “cualificación” hace referencia a la posesión de un título (saber frente a tener). En este sentido, desde el sector empresarial pueden aparecer reticencias a la hora de dar la validez profesional a los trabajadores que aporten certificaciones y no títulos obtenidos a través del sistema educativo tradicional.

Por último, cabe mencionar que, aunque la acreditación de las competencias profesionales es un importante paso hacia la mejora de la integración sociolaboral de estas personas, es cierto que deja fuera a un gran número de profesionales que, pese a tener formación que los capacita para desarrollar un puesto de trabajo, no han tenido oportunidad de homologar su formación al sistema español y a aquellos que han trabajado en España en el sector para el que están cualificados pero lo han hecho dentro de la economía sumergida. Ambos casos quedan fuera del procedimiento por no poder acreditar la formación o experiencia laboral.

Es importante destacar propuestas de mejora en el Sistema de Reconocimiento de Competencias en dos ámbitos de actuación:

1. Por parte de la administración competente

(Servicio Público de Empleo Estatal y comunidades autónomas):

- Facilitar el acceso de la ciudadanía a un servicio de información de calidad prestado por personal experto en el sistema de cualificaciones y la formación profesional y alejarse del protocolo de información actual que se reduce a una breve información o reparto de algún folleto. Una posible solución puede ser la difusión de las convocatorias en medios de comunicación y redes sociales, ya que esta información actualmente solo puede ser consultada en el BOC/BOE o acudiendo directamente a solicitarla a la administración pertinente.
- Ofrecer oportunidades formativas con itinerarios individualizados, variados y flexibles para aquellos candidatos y candidatas que, una vez han realizado el proceso de certificación, están interesados en ampliar su formación para conseguir acreditaciones más amplias que le permitan completar su competencia profesional.

- Invertir en recursos humanos y materiales que agilicen los procesos de convocatoria para las pruebas de acceso a la obtención de los certificados de competencias y que estos sean acordes con las necesidades reales de la población. Si se tiene en cuenta el principio de que el SNCP surge con la intención de ser un servicio a la comunidad, este debería satisfacer la demanda de la población. La creación de una lista de espera o registro donde la población interesada pudiese inscribirse para una certificación determinada posibilitaría que el SNCP conociese, de forma real y actualizada, la demanda existente y, de esta forma, podría convocar certificaciones acordes con las mismas.
 - Contar con las aportaciones de las entidades sociales que trabajan diariamente con este colectivo para la mejora y desarrollo de un sistema de cualificación más flexible y que favorezca el acceso del mayor número de profesionales posibles. Asimismo, ofrecer información y formación a estas entidades y al personal docente de diferentes sectores para que puedan derivar o guiar por el mejor camino posible para acreditar su competencia.
2. Por parte de las entidades y organizaciones que trabajan con estas personas:
- Organizar charlas o talleres para motivar e informar sobre los trámites administrativos, requisitos y documentos exigidos por la normativa vigente para el reconocimiento profesional de las personas refugiadas, solicitantes de asilo e inmigrantes.
 - Incidir en una orientación individualizada para lograr una mayor implicación y motivación en su propio itinerario laboral. Muchas veces la motivación puede depender de tener acceso a una información apropiada y adecuada a necesidades e intereses propios y oportunidades reales.
 - Solicitar a las administraciones competentes la información y la formación necesaria para proporcionar la mejor orientación a las personas usuarias.
 - Realizar un seguimiento de aquella población que ha participado en alguna convocatoria de certificación para conocer de primera mano su experiencia y las dificultades encontradas durante el proceso. Esto supondría un reporte de información valiosa que ayudaría a ajustar la información y orientación proporcionada al colectivo.

Queda claro, pues, que en la sociedad actual el capital humano cualificado in-

fluye directamente en los niveles de desarrollo de un país. Contar con personas preparadas supone tener profesionales que puedan afrontar los retos de la nueva economía mundial en la que la productividad está directamente relacionada con la especialización profesional y la capacidad de innovación y adaptación de la población.

Tras este breve análisis del sistema de reconocimiento de competencias y su impacto sobre el colectivo, puede concluirse que, con los nuevos dispositivos de regulación y reconocimiento de aprendizajes fuera del contexto rígido y estandarizado de los sistemas educativos, se abre una importante vía para la incorporación de la población refugiada, solicitante de asilo e inmigrante al mercado laboral en condiciones de calidad. Asimismo, se constata que aún queda mucho trabajo por parte de las administraciones públicas para reconocer el patrimonio intelectual, cultural y técnico, así como los conocimientos y habilidades profesionales que este colectivo puede aportar para el desarrollo socioeconómico de nuestro país⁴.

PERSONAS REFUGIADAS CON PERFIL UNIVERSITARIO: DIFICULTADES DEL PROCEDIMIENTO DE HOMOLOGACIÓN Y SALIDAS LABORALES EN TIEMPOS DE CRISIS

“Yo solo me siento capaz de solucionar problemas científicos, cosas de ciencia, del laboratorio. Las otras cosas no puedo. A pesar de ello, llevo más de diez años resolviendo problemas; cuando resuelvo uno, se presenta otro”. M. I. A tiene 31 años y es natural de Qena, una región meridional de Egipto,

4 Para la parte reconocimiento de las competencias, se ha utilizado esta bibliografía:

- Ibarra, Austin E.: *Certificación de competencia laboral: nuevo paradigma, nuevos retos para las políticas laboral y educativa*. Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, para su presentación en la Reunión de Ministros de Educación de las Américas. 2001. Páginas 5, 8, 10-11 y 32.
- Colardyn, D; Bjornavold, J.: *The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning. National policies and practices in validating non-formal and informal learning*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. (ISBN 92-896-0275-9 / ISSN 1562-6180) 2005. Páginas 11, 20-21, 56-57 y 68.
- Rubio Arribas, F. J.: “La exclusión sociolaboral de colectivos con dificultades en su acceso al mercado laboral”. *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 14 (2006.2) Publicación electrónica de la Universidad Complutense (ISSN 1578-6730). 2006. Páginas 4-7.
- Informe: *Reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales. Informe Nacional*. Subdirección General de Orientación y Formación Profesional, el Instituto Nacional de las Cualificaciones y el Instituto de Evaluación. 2008. Páginas 8-12, 16 y 20).
- Informe: *Datos recogidos sobre el procedimiento de reconocimiento de competencias adquiridas por experiencia laboral*. Instituto Nacional de las Cualificaciones. 2013. Páginas 7-8 y 84.
- *Proyecto de Conclusiones del Consejo de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre los Principios europeos comunes para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal* (nº. doc. prec.: 9175/04 EDUC 101 SOC 220) Bruselas, mayo de 2004. Páginas 1-6.

aunque por motivos laborales residía en Alejandría. Toda su trayectoria académica ha estado centrada en la investigación de nuevos tratamientos para el cáncer y ha sido reconocido por ello en el ámbito académico. Tras licenciarse en Químicas en su país, recibió varias invitaciones de universidades en España y en Corea del Sur. Aceptó ambas invitaciones y fue becado durante varios años en ellas. Tras finalizar este periodo, regresó a su país decidido a establecerse en Alejandría, donde fue contratado como jefe de Investigación y Desarrollo en FBICO, una empresa farmacéutica. Tan solo pudo trabajar dos meses y, sin llegar a cobrar su segunda nómina, el 27 de julio de 2013 -en plena revolución tras el derrocamiento del presidente Mohamed Mursi- se vio obligado a huir de su país. Tomó un vuelo con destino a Madrid, y tras no pocas vicisitudes en el camino, solicitó protección internacional en el verano de ese año.

Su petición de asilo fue admitida a trámite y se instaló en Bilbao, donde residía en un centro de acogida temporal. En febrero de 2014 ingresó en la Universidad del País Vasco para realizar un máster denominado "Nuevos Materiales", que está finalizando en la actualidad. Pero su condición de solicitante de protección internacional le impidió ser becado para continuar con su especialidad, la investigación de tratamientos contra el cáncer, porque carecía de residencia legal en España. Solo tenía derecho a la "estancia provisional" hasta que su solicitud sea resuelta, lo cual puede tardar años. Asimismo, su situación administrativa no le permite viajar a otros países, lo que también es un impedimento para desarrollar su tarea como investigador, ya que necesitaría viajar a otras universidades.

M. I. A tiene pendiente la homologación de los estudios que realizó en Egipto para poder trabajar en la industria farmacéutica en España. En posesión de toda la documentación necesaria para ello (expediente académico completo y debidamente traducido y legalizado), y tras pagar la correspondiente tasa de 160 euros, pondrá en trámite la equivalencia de sus estudios. Esto puede tardar un año y, mientras tanto, inventará formas de continuar su trayectoria profesional y de sobrevivir, ya que la actual crisis económica tampoco le brinda la opción de emplearse en cualquier otro sector de baja cualificación.

El paso del tiempo no ha hecho mella en sus expectativas. Sus ilusiones siguen intactas: "Si tengo que hacer más formación, no importa, lo haré. Es una cuestión de tiempo. No sé lo que tardará, pero lo necesito rápido porque necesito trabajo. Yo lo único que quiero es tranquilidad y pensar en ciencia."

El testimonio de M. I. A muestra una realidad llena de dificultades. Es co-

nocida la posibilidad de homologar o convalidar los estudios universitarios realizados en otro país por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). Quizás no lo sea tanto que se acaba convirtiendo en un camino largo, duro y caro, tanto económica como emocionalmente. La mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de asilo que deciden emprenderlo no logran llegar al final.

El proceso de homologación de títulos extranjeros en España se regula en el reciente Real Decreto 967/2014, del 21 de Noviembre⁵. Al cierre de este Informe aún no se había aprobado el Reglamento que lo debe desarrollar, por lo que algunos puntos aún no están desarrollados y explicitados. Además, los expedientes presentados con anterioridad se estudian conforme al decreto anterior, lo que no hace sino aumentar la confusión y falta de información a la que se enfrentan las personas que quieren iniciar estos procesos.

Según la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril⁶, los títulos universitarios pueden ser de dos tipos:

1. Títulos universitarios habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas. Son aquellos títulos que la ley establece como imprescindibles para ejercer una determinada profesión. En este caso, el Real Decreto dispone la homologación de un título extranjero a un título universitario español que dé acceso a una profesión regulada en España.

2. Títulos universitarios que carecen de tal condición. Se establece la posibilidad de obtener la equivalencia a un nivel académico y a la titulación correspondiente a un área y campo específico en los que pueden agruparse los diferentes títulos universitarios.

Esto que parece tan sencillo en la práctica no lo es. En el caso de M. I. A, su titulación en Química corresponde a la segunda tipología (no es habilitante para el ejercicio de una profesión regulada), por lo que, según lo explicado, únicamente podría solicitar la equivalencia de sus estudios a un nivel académico y a un campo específico en España. Sin embargo, en la subdelegación del Gobierno de la ciudad en la que reside le informaron de que podría solicitar lo que él prefiriera (homologación o equivalencia), con la

5 Real Decreto 967/2014, del 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado. <http://www.boe.es/boe/dias/2014/11/22/pdfs/BOE-A-2014-12098.pdf>

6 Ley Orgánica 4/2007 del 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/13/pdfs/A16241-16260.pdf>

única diferencia de que solicitar la equivalencia es un proceso más rápido.

Por tanto, las personas extranjeras con estudios universitarios realizados en sus países pueden encontrarse en diferentes situaciones:

- Homologación a título habilitante español. Reservado para los títulos universitarios habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas, principalmente las enmarcadas en el ámbito sanitario, ingenierías, arquitectura, magisterio, abogacía y procuraduría de tribunales⁷.
- Equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial. Indicado para todas aquellas titulaciones que dan lugar a un perfil profesional no regulado por ley y que, en consecuencia, la ley no obliga a tener para ejercer la profesión. Por ejemplo, una persona extranjera con titulación en Económicas. En este caso, el MECD estudiará su expediente y le concederá la equivalencia, que no la homologación, del grado correspondiente (Grado de Económicas) o el nivel académico que le corresponda en función del plan de estudios presentado en el caso de que consideren que la persona debe cursar alguna asignatura más, o algún curso incluso, para poder obtener el grado.
- Convalidación. Es un proceso que se realiza con los estudios no finalizados. Es necesaria la certificación académica de la universidad del país de origen (plan de estudios con las asignaturas cursadas, notas...). A diferencia de la homologación y la equivalencia, estos trámites se realizan directamente en las universidades y conllevan un coste económico que puede variar en función de la universidad y la comunidad autónoma, según informaciones del propio Ministerio. Además de dichos costes económicos, siempre y en cualquiera de los trámites hay que tener en cuenta los correspondientes a las traducciones juradas y legalizaciones.

El procedimiento de homologación o equivalencia de titulaciones universitarias se aplica exclusivamente a aquellos títulos de educación superior expedidos por una universidad o institución de educación superior extranjera reconocida de forma oficial y los principales criterios que se tienen en cuenta en el proceso de análisis de la solicitud son los relacionados con la equiparación de los niveles académicos, la duración y la carga horaria del periodo de formación realizado.

En el caso de las homologaciones, se exige a la persona solicitante la acreditación de la competencia lingüística necesaria para el ejercicio en Espa-

⁷ Véase el listado completo de profesiones reguladas en el Anexo I del Real Decreto 967/2014, del 21 de noviembre.

ña de la correspondiente profesión regulada. Según palabras recogidas en conversación telefónica con personal técnico del MECD, es una acreditación que demuestra que la persona entiende y puede expresarse perfectamente en castellano. Esta acreditación puede ser desde un certificado que expida la universidad correspondiente hasta un título oficial de castellano de las escuelas oficiales de idiomas. Consultadas diferentes universidades, hay varias que cuentan con la posibilidad de expedir sus propios certificados adaptados al MCER⁸, mientras que otras, como la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), desconocen este asunto y carecen de un sistema propio de acreditación de la competencia lingüística. En la Escuela Oficial de Idiomas ofrecen la posibilidad de realizar las pruebas dispuestas para acceder a los diferentes niveles de castellano: básico, intermedio, avanzado y de aptitud. La matrícula asciende a 37 euros aproximadamente y únicamente hay una convocatoria anual. Desde Kosmopolis, una asociación bilbaína que orienta y acompaña de manera gratuita a personas extranjeras en procesos de homologación y equivalencia, afirman que cuestiones como ésta quedan pendientes de ser desarrolladas en el conjunto de normas que regulen el Real Decreto 967/2014, del 21 de noviembre, aún pendiente de publicar.

Una vez reunida toda la documentación necesaria, se puede proceder a solicitar la homologación o la equivalencia de la titulación. Sin embargo, las personas que provienen de un país no adscrito al Convenio de La Haya⁹, casi el 100 % de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, necesitan la legalización y traducción jurada de su expediente académico.

La resolución se adopta previo informe motivado de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que posee carácter preceptivo y determinante y se debe emitir en el plazo de tres meses desde que se solicite por el órgano instructor. Según lo recogido en el artículo 14 del Real Decreto objeto de estudio, "el expediente debe ser resuelto y notificado en un plazo de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud

8 Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación (MCER, o CEFR en inglés). Forma parte esencial del proyecto general de política lingüística del Consejo de Europa, que ha desarrollado un considerable y bien fundamentado esfuerzo por la unificación de directrices para el aprendizaje y la enseñanza de lenguas dentro del contexto europeo. Se puede encontrar el documento original a través del Instituto Cervantes: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/

9 A través de la denominada Apostilla de La Haya un país firmante del Convenio de La Haya reconoce la eficacia jurídica de un documento público emitido en otro país firmante de dicho Convenio. La apostilla de La Haya (o simplemente apostilla) es un método simplificado de legalización de documentos a efectos de verificar su autenticidad en el ámbito internacional. Físicamente, consiste en una hoja que se agrega a los documentos que la autoridad competente estampa sobre una copia del documento público. Fue introducido como método alternativo a la legalización por un Convenio de La Haya de 1961.

haya tenido entrada en cualquiera de los registros del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La falta de resolución expresa en el plazo señalado permitirá entender desestimada la solicitud de homologación o de equivalencia”. Está establecido que el plazo de seis de meses de resolución pueda ampliarse en el caso de que desde la propia Subdelegación General de Títulos se requiera algún documento complementario, una circunstancia que se da en la tramitación de prácticamente todos los expedientes.

En el servicio de atención telefónica del MECD informan de que, una vez que se ha entregado toda la documentación necesaria en la forma indicada (debidamente traducida y legalizada), el plazo para resolver el expediente puede durar de seis a doce meses. A diferencia de lo que recoge el Real Decreto, señalan también que en todos los casos se da una respuesta, sea esta favorable o desfavorable.

Una vez instruido el expediente, la resolución dictada por el MECD debe estar motivada y puede contener uno de los siguientes pronunciamientos:

- Concesión de la homologación, que permite el acceso a una profesión regulada.
- Declaración de equivalencia del título extranjero a una titulación en un área y campo específico, o declaración de equivalencia a un nivel académico.
- Homologación condicionada a la previa superación de requisitos formativos complementarios. En este caso, la resolución deberá indicar de forma expresa las carencias de formación observadas que justifiquen la exigencia de estos complementos de formación, así como los aspectos sobre las que los mismos deberán versar. El plazo para la realización de estos requisitos formativos complementarios es de cuatro años.
- Denegación de la homologación o equivalencia.

Una vez homologada la titulación, u obtenida la equivalencia del título o del nivel académico, la acreditación debe renovarse dentro de un plazo que oscila desde los cuatro a los siete años, en función del tipo de titulación.

Por último, es preciso señalar un aspecto de vital importancia como es el económico. El coste de las tasas para iniciar el procedimiento asciende a 160 euros (no reembolsables en caso denegatorio), a los que hay que añadir los gastos derivados de la traducción jurada del expediente académico y su legalización y envío a España. Resulta imposible estimar el gasto que estos conceptos suponen ya que varían en función del país de procedencia, pero desde luego no se trata de impor-

tes simbólicos, sino que tienen un peso importante, y en muchos casos definitivo, en la economía de una persona o familia con escasos recursos. A todo ello, por último, habría que sumar el coste de realizar la acreditación lingüística, como se comentaba anteriormente.

“Llevo casi tres años intentando convalidar mis estudios de Medicina. La ilusión de conseguirlo me da fuerzas para seguir intentándolo, pero el tiempo pasa y la ilusión va disminuyendo. Hay muchas barreras. Seguiré intentándolo”. A. L. K. es una mujer congoleña que solicitó protección internacional en España en octubre de 2011. Cuando estudiaba el cuarto curso de Medicina en la Universidad de Kinshasa, en su ciudad natal, sus planes de convertirse en doctora en uno o dos años más a lo sumo se truncaron cuando tuvo que huir de su país de la noche a la mañana.

El camino que recorrió hasta llegar a España fue largo, duro e inhumano. Sola, y sin apenas conocer el idioma, la ilusión de acabar convirtiéndose en médico le daba las fuerzas que necesitaba para mirar hacia adelante. En nuestro país empezó otro camino con no menos dificultades: convalidar sus estudios universitarios para retomar la carrera de Medicina.

Su condición de solicitante de asilo le permitía residir y trabajar, pero solo desde la teoría, porque, sin experiencia laboral y sin el reconocimiento de ningún nivel de estudios, el mercado laboral le condenaba al vagón de cola. La convalidación de sus estudios de Medicina en la Universidad de Kinshasa suponía prácticamente la única alternativa para ella. Mientras se informaba de qué requisitos debía cumplir y qué documentación reunir para la convalidación, solo gracias a una amistad personal con alguien vinculado al ámbito universitario pudo asistir a las clases de Medicina en calidad de oyente. Las informaciones que recababa en la universidad resultaban confusas y contradictorias: había quien le decía que no podría matricularse hasta que no le concedieran el estatuto de refugiada y había quien le decía que ya estaban completas las matrículas para las personas extranjeras.

Gracias a una asociación sin ánimo de lucro que atiende a las personas extranjeras que desean homologar o convalidar sus titulaciones pudo informarse del procedimiento que el MECD establece para continuar con sus estudios de Medicina. Conocer el procedimiento de homologación o convalidación y sus requisitos resulta tan difícil que, si no fuera por asociaciones como esta, muchas personas abandonarían estos procesos por desconocimiento, desgaste o falta de medios. “Yo entiendo que cada país tenga sus normas. Lo que no entiendo es que sea tan complicado”, expresa A. L. K.

Conseguir el plan de estudios completo, con las calificaciones de todas

las asignaturas superadas, y legalizar y traducir los documentos ya resulta complicado para cualquier persona extranjera, además del coste económico que supone. Para una persona que ha tenido que huir de su país es casi imposible. De momento, A. L. K. solo pudo homologar el bachillerato. Así, podía realizar otro tipo de formaciones que le permitieran acceder al mercado laboral, como matricularse en algún grado de formación profesional del ámbito sanitario o solicitar algún curso del Servicio Público de Empleo.

Pero en 2014 la realidad le asestó, de nuevo, un duro golpe, puesto que su solicitud de asilo fue denegada y quedó en situación administrativa irregular. Ya no estaba en el vagón de cola del mercado laboral. Le mandaban al vagón de cola de la sociedad. “Tenía en mi cabeza que me concedieran el asilo, pero no me lo han dado y tengo que buscar otra alternativa, que significa buscar un trabajo para conseguir un contrato y solicitar el arraigo. Pero hasta que no lleve tres años en España no podré hacerlo”.

Cumpliría los tres años en noviembre. Si hubiera conseguido un empleo, al día siguiente de la denegación no habría podido trabajar. Actualmente, A. L. K. está realizando un curso de asistencia sociosanitaria con el que podrá hacer prácticas en una empresa y donde, con mucho esfuerzo y mucha suerte, puede que le hagan una oferta de trabajo de un año a jornada completa para solicitar el permiso de residencia y trabajo a través del procedimiento del arraigo social. De su cabeza no ha desaparecido el sueño de ser doctora algún día. “Empecé el curso, pero sigo intentando entrar en la universidad aunque tenga en la cabeza conseguir un contrato para conseguir los papeles”.

Una vez analizado el procedimiento de homologación, equivalencia o convalidación de los estudios universitarios realizados en otros países, se han expuesto testimonios de personas refugiadas y solicitantes de asilo inmersas en él. A partir de este punto, se denuncian las dificultades a que se ven expuestas, y, en la medida de lo posible, se proponen acciones que sirvan para paliar el sufrimiento de todas ellas.

- Acceso a la información y posibilidad de orientación presencial e individualizada. En las subdelegaciones de gobierno únicamente se recogen las solicitudes que después se envían al MECD en Madrid. Las personas que demandan información y orientación son derivadas al “servicio de información general sobre el Sistema Educativo”, para que contacten con el mismo a través de un correo electrónico. La respuesta habitual por parte de este servicio es la remisión a la página web del MECD. Una página que, aunque se ofrece traducida a muchos idiomas, resulta ardua para comprender los procedimientos que son necesarios iniciar.

Es muy complicado obtener una orientación individualizada y presencial. Esta es una necesidad que debe ser cubierta por la red pública de servicios, cuando además las personas a las que va dirigido este tipo de procedimiento son extranjeras y, por lo tanto, desconocedoras en gran parte del funcionamiento general de la burocracia en el nuevo entorno. Las llamadas y consultas realizadas evidencian la dificultad para acceder a una información rigurosa y fiable.

Actualmente, el hecho de que se esté demorando tanto la publicación del nuevo decreto regulador alimenta una situación de falta de información e incertidumbre grave de por sí. Solo en la cuestión de la acreditación lingüística, los resultados de las consultas realizadas al MECD, la Universidad y la EOI son insuficientes y, en algunos casos, contradictorios. En consecuencia, algunas organizaciones no gubernamentales y asociaciones realizan esta labor y suplen la carencia.

- No se contempla, en general, la situación de desprotección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo como perfil específico dentro del colectivo de personas extranjeras extracomunitarias. Su realidad debe ser reconocida en todos los ámbitos, también en lo relativo a las titulaciones universitarias, tal y como recoge la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Es evidente la especial situación de vulnerabilidad de estas personas en los procesos de homologación de sus estudios universitarios debido a:

- Las dificultades para disponer del expediente académico completo, puesto que no pueden dirigirse a las instituciones de su país por ser solicitantes de protección internacional.
- El desajuste del perfil formativo-profesional de las personas y su acceso al mercado laboral. La práctica totalidad de los casos corresponden a personas únicamente formadas en el sector de la titulación que pretenden homologar o solicitar su correspondiente equivalencia. En algunos casos, poseen experiencia laboral, pero desarrollada en el propio ámbito. Aunque pasados seis meses disponen de autorización para trabajar, su realidad cambia por completo cuando llegan a nuestro país. Sin otro tipo de formación ni experiencia laboral en otros sectores, se enfrentan a un mercado laboral que no les ofrece ninguna posibilidad. Esta indefensión se ha agravado aún más si cabe en estos últimos años, ya que la crisis ha deteriorado profundamente un mercado laboral que discrimina a las personas extranjeras. A estas personas, a las que el Estado

- debe proteger, se les debería priorizar hacia el empleo y la formación a través de programas públicos de empleo.
- Los dilatados procedimientos burocráticos. Cuanto más largo es el proceso, mayor es el desgaste que sufren unas personas que ya están sumidas en otro aún más duro y agotador: el de su solicitud de asilo. Por ello, deberían gozar de algún tipo de prioridad desde el MECD. Destaca la extrema vulnerabilidad de las personas cuya solicitud de asilo es denegada y que hasta que no hayan transcurrido tres años de estancia en España no tienen ninguna posibilidad de regularización. Estas personas también deberían ser incluidas en los colectivos prioritarios.
 - Elevados costes económicos. Los costes para hacer frente al procedimiento son difícilmente asumibles para personas que se encuentran en tal situación de precariedad. Por tanto, a aquellas personas que puedan demostrar que no tienen ingresos económicos suficientes se les debería eximir de la obligación de pagar o al menos que hagan frente a un importe inferior, a partir de algún sistema de baremación de ingresos, por ejemplo. La posibilidad de homologar su titulación universitaria y de ejercer su profesión no debiera depender del nivel socioeconómico de la persona.
 - La dificultad para obtener datos estadísticos para conocer la realidad y denunciar estas vulneraciones con la rigurosidad y legitimidad pertinentes. No existen datos específicos de asilo y desde 2008 casi tampoco de personas extranjeras en general. La página oficial no recoge ningún tipo de estudio estadístico. En las consultas telefónicas realizadas al personal del MECD se limitan a recomendar el envío de una carta postal con la solicitud correspondiente.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

1. EL MAYOR ÉXODO DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A fines de 2013, más de 51 millones de personas se habían visto forzadas a abandonar sus hogares debido a las guerras, la violencia y la vulneración de los derechos humanos. Es la cifra más elevada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. De los 51,2 millones de personas contabilizadas por ACNUR, 16,7 millones eran refugiadas, 33,3 millones eran víctimas de desplazamiento interno y casi 1,2 aguardaban la resolución de su solicitud de protección internacional.

En 2014, la cifra de personas que pidieron asilo en los 44 países más industrializados alcanzó la cota más elevada de las dos últimas décadas, con un total de 866.000 solicitantes y un aumento del 45% respecto a 2013. El 60% se concentró en tan solo cinco países: Alemania, Estados Unidos, Turquía, Suecia e Italia.

Los últimos datos de ACNUR conocidos al cierre de este Informe sitúan a Siria como el principal país emisor de personas refugiadas (3,5 millones) y con más desplazadas internas (6,5 millones). Después de cuatro años de guerra civil, más de la mitad de su población ha abandonado sus hogares. La situación en Palestina e Irak también mantiene a Oriente Próximo como la región más preocupante del planeta. Y hasta el momento la respuesta de la comunidad internacional ha sido completamente insuficiente.

La guerra civil en Ucrania ha originado el primer gran éxodo humano en Europa desde el fin de las últimas guerras en los Balcanes, principalmente hacia Rusia. En febrero de 2015, el conflicto había forzado el desplazamiento de más de un millón y medio de personas, que necesitaban ayuda humanitaria urgente.

2. EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO: UN ESPEJISMO. LA UE SIGUE BLINDANDO SUS FRONTERAS

Queda aún mucho por hacer para alcanzar un Sistema Europeo Común de Asilo justo y eficaz tanto a nivel legislativo como en la práctica. Durante 2014 persistieron las diferencias en el tratamiento de las solicitudes de asilo, el volumen de solicitudes atendidas y aceptadas y los sistemas de acogida en los diferentes estados miembro de la Unión Europea. Además, todavía no ha finalizado el proceso de trasposición de las directivas europeas en muchos estados.

Al mismo tiempo, el Sistema Europeo Común de Asilo se convierte en un espejismo si las personas necesitadas de protección internacional no logran llegar a la Unión Europea y beneficiarse del mismo debido a la férrea política europea de blindaje de fronteras.

En 2014, 625.000 personas demandaron asilo en la Unión Europea. Un tercio de ellas, 202.645, lo hizo en Alemania; 81.180 en Suecia; 64.625 en Italia; 62.735 en Francia; y 42.775 en Hungría. En España, tan solo 5.947. Bulgaria, Suecia, Chipre, Malta y Dinamarca fueron los países que brindaron alguna forma de protección internacional a un mayor porcentaje de las personas solicitantes.

Por otra parte, el Mediterráneo fue de nuevo un cementerio para miles de personas que huían de los conflictos y la persecución y anhelaban encontrar un lugar donde vivir seguras y obtener protección. Frente a esta tragedia casi cotidiana, la Unión Europea apostó una vez más por el blindaje de sus fronteras para evitar las llegadas. Ejemplo de esta férrea política es la fortificación de las fronteras de Bulgaria, Grecia y Hungría a través de vallas, operaciones policiales y violencia en el marco del control fronterizo, devoluciones ilegales y debilidad en el acceso al procedimiento.

Se mantuvo, pues, la tónica de la última década, como hemos examinado en los sucesivos Informes anuales: la Unión Europea centró sus esfuerzos en financiar complejos sistemas de vigilancia y control de fronteras, en prestar apoyo económico a los estados miembro para que fortifiquen sus fronteras y en suscribir convenios de cooperación con países vecinos (Marruecos, Turquía o

Ucrania) para que ejerzan como sus gendarmes y acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para forzar el regreso de aquellas personas que logran llegar a la UE.

Sin embargo, mientras subsistan las causas que originan los desplazamientos humanos y la política migratoria europea siga poniendo el foco en la impermeabilización de sus fronteras, seguirá aumentando el número de personas que lleguen por estas rutas tan peligrosas y que pierdan su vida en el intento. Es urgente un cambio radical en las políticas europeas para priorizar los derechos de las personas refugiadas y migrantes, enfrentar de manera colectiva y solidaria la causas y las consecuencias de su desplazamiento forzado y garantizar a las personas refugiadas el acceso a la protección internacional a través de vías legales y seguras, con una asistencia legal y un sistema de acogida que respeten los mínimos acordados a escala europea.

3. ESPAÑA RECIBIÓ A MENOS DEL 1% DE LAS PERSONAS QUE SOLICITARON PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Un año más, el número de personas que lograron solicitar asilo en España fue muy reducido: apenas 5.947, el 0,95% del total de los 28 países que integran la Unión Europea. Desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984, tan solo 180.580 personas han accedido a este procedimiento, muchas menos que en Alemania solo en 2014 (202.645).

Siria y Ucrania fueron los países de origen de un mayor número de solicitantes de asilo, con 1.679 y 946 respectivamente. En el caso de Siria, esta cifra duplicó de largo la de 2013 (725). En el de Ucrania, la guerra civil que estalló el pasado año explicó que por primera vez un número considerable de personas de este país haya pedido protección internacional en España. Como ya sucedió en años anteriores con las personas originarias de Costa de Marfil o Malí, la OAR manejó el mal llamado "criterio de prudencia" al abordar estas solicitudes, ya que aplazó la toma de decisiones hasta comprobar la evolución del conflicto, una opción que desnaturaliza el propio procedimiento.

Por provincias, de nuevo Madrid fue la que atendió a un mayor número de solicitantes (1.861), seguida de Barcelona, Melilla, Valencia y Ceuta. El notable incremento de Melilla (de las 41 de 2013 a 539) obedece en gran parte por la apertura de una oficina de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar en noviembre de 2014. Esto también explica que casi se triplicó el número de personas que pudo solicitar asilo en un puesto fronterizo (de 381 en 2013 a 1.033). En

los CIE, formalizaron su petición 587 personas; 3.961 lo hicieron en territorio nacional y, finalmente, 314 demandaron la extensión familiar del asilo a través de las embajadas españolas.

A lo largo de 2014, se instruyó la causa judicial por la muerte de quince personas que intentaban alcanzar la playa de El Tarajal de Ceuta el 6 de febrero y seguía abierta al cierre de este Informe. El 10 de febrero de 2015 dieciséis agentes de la Guardia Civil fueron citados a declarar por el Juzgado de Instrucción nº 6 de esta ciudad autónoma.

Por otra parte, el Grupo Parlamentario del Partido Popular promovió una enmienda a la Ley de Seguridad Ciudadana, finalmente aprobada en el Congreso de los Diputados el 26 de marzo de 2015, que pretende dar cobertura legal a las devoluciones ilegales a territorio marroquí de aquellas personas que han entrado de manera irregular en Ceuta y Melilla, una práctica rechazada por las organizaciones sociales y también, de manera muy contundente, por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. La figura de rechazo en frontera, sin procedimiento ni garantía alguna, es una grave amenaza del derecho de asilo.

En 2014, de nuevo solo una pequeña parte de las personas encerradas en los Centros de Internamiento de Extranjeros, el 8%, presentó una solicitud de protección internacional, a pesar de que en su mayoría proceden de países donde se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En algunos de los siete CIE persisten prácticas que dificultan el acceso al derecho de asilo. Y lo mismo sucedió con los polizones que llegaron a los puertos españoles: solo cinco pudieron pedir protección internacional y con grandes dificultades.

4. LAS DIFICULTADES DEL PROCEDIMIENTO EN FRONTERA

Desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo en 2009, una solicitud de protección internacional instruida según el procedimiento en frontera, porque ha sido presentada en un puesto fronterizo o en un CIE, tiene muchísimas más posibilidades de ser inadmitida a trámite o directamente denegada que otra presentada dentro del territorio nacional. Y la admisión a trámite en el procedimiento en frontera se concentró en las personas originarias de determinados países (Siria, Palestina, Irak, Irán o República Centroafricana), con porcentajes próximos al 100%. En cambio, para la mayor parte de nacionalidades apenas alcanzó el 10%.

Además, por los plazos tan reducidos de la admisión a trámite en el procedimiento en frontera y la rapidez en la ejecución de la devolución a su país de procedencia en el caso de que la petición de asilo sea rechazada, existen grandes dificultades para que las personas solicitantes de protección internacional tengan una tutela judicial efectiva. La presentación de un recurso contra la inadmisión o la denegación de la solicitud en frontera no tiene un efecto suspensivo de la devolución, sino que para ello la persona afectada debe interponer también una medida cautelarísima, que en la mayor parte de los casos es denegada.

5. AUMENTA LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEBIDO A LAS SOLICITUDES DE PERSONAS SIRIAS

En 2014 España otorgó protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada registrada hasta el momento. Un total de 384 personas obtuvieron el estatuto de refugiado; 1.199 lograron la protección subsidiaria y dos nacionales de Argelia lograron la autorización de permanencia por razones humanitarias. La CIAR rechazó la petición de protección internacional de 2.029 personas, el 56% del total. Estas cifras están claramente condicionadas por las decisiones sobre los expedientes de personas procedentes de Siria: de allí procedían 122 de las 384 personas que lograron el estatuto y 1.040 de las 1.199 que consiguieron la protección subsidiaria. En cambio, solo se concedió el estatuto de refugiado a 35 personas originarias de África. Asimismo, 377 personas lograron el reconocimiento de la condición de apátridas, procedentes principalmente del Sáhara Occidental.

Por otro lado, a pesar de los avances en la jurisprudencia europea analizados en los últimos informes anuales de CEAR, en 2014 los tribunales españoles insistieron en su tradicional conformidad con las resoluciones de asilo del Ministerio del Interior: tan solo una sentencia corrigió la denegación de la protección internacional.

En cambio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mostró una especial sensibilidad con las personas refugiadas. El 22 de abril de 2014 dictó una histórica sentencia que condenó a España por vulnerar el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Este fallo judicial se produjo tras la interposición por parte de CEAR de treinta recursos contra la devolución de personas de origen saharauí a quienes se les habían denegado sus solicitudes de protección internacional a pesar de contar con informe fa-

vorable de ACNUR. CEAR solicitó la suspensión de las devoluciones hasta que la Audiencia Nacional se pronunciara sobre tales recursos. Al no lograrlo, llevó el caso al TEDH.

Su sentencia asumió, al más alto nivel judicial europeo, la crítica que CEAR ha realizado de manera reiterada al procedimiento en frontera y a las decisiones judiciales sumamente restrictivas en la valoración del riesgo de devolución. Debido al carácter urgente del procedimiento en frontera, España no garantiza un recurso judicial efectivo con carácter suspensivo cuando las solicitudes de asilo son inadmitidas a trámite o directamente denegadas, por lo que en muchos casos expone a las personas solicitantes a un riesgo real de vulneración de su derecho a la vida y vulnera el principio de no devolución. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones contra la inadmisión a trámite o la denegación acelerada de solicitudes de protección internacional cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no sea obvia en su primer examen.

Por último, en 2014 hubo algunos avances en el tratamiento de las solicitudes de asilo presentadas por personas víctimas de trata, como la activación sistemática del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. Sin embargo, también persistieron algunas de las deficiencias ya detectadas en años anteriores, como los diferentes criterios que se manejan en los puestos fronterizos y los CIE respecto a los que prevalecen al instruirse y resolverse estas peticiones en territorio nacional. En cualquier caso, España continúa sin reconocer de forma generalizada la trata de personas como motivo de concesión de protección internacional.

6. LA CRISIS ECONÓMICA GOLPEA A LAS PERSONAS REFUGIADAS

En 2014, aumentó de manera notable el número de personas que solicitaron protección internacional en España y el número de personas que la obtuvo, pero esto no fue acompañado de un aumento de los fondos públicos. Un año más, los recortes presupuestarios en las políticas públicas dificultaron el proceso de integración social y laboral de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en España, un colectivo ya de por sí en situación de especial vulnerabilidad. El desconocimiento del idioma, las diferencias culturales, la falta de experiencia laboral o de una formación acorde con el mercado laboral en España, la carencia de redes sociales o familiares o las dificultades para acceder al sistema de protección social general debido a las características especiales de

estas personas exigen unos recursos públicos que se han recortado al máximo desde 2008.

Los dispositivos de acogida para las personas solicitantes de protección internacional están saturados. El desempleo o la extrema precariedad laboral y la pobreza les afectaron especialmente. Las dificultades para homologar los títulos académicos o para que sus competencias laborales sean reconocidas también perjudican un proceso de inserción laboral que es imprescindible para conquistar la autonomía personal y empezar así a superar la traumática persecución sufrida.

Asimismo, el Gobierno ha cumplido en mayo de 2015 su compromiso de acoger a 260 personas refugiadas originarias de Siria en régimen de reasentamiento. Y la Administración reaccionó ante la repentina llegada a las costas de Cádiz de más de 1.200 migrantes entre el 11 y el 13 de agosto de 2014 y, en una eficaz coordinación con las entidades sociales que gestionan el Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes, puso en marcha las medidas necesarias para su atención.

CAPÍTULO 9

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

Las siguientes propuestas están orientadas a promover cambios normativos, reglamentarios e institucionales para la mejora de las condiciones de acceso a la protección internacional en nuestro país y a facilitar el proceso de integración de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y necesitadas de protección internacional.

A) PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ACTUACION DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

1. Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras e impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, evitando la violencia y retirando las medidas y dispositivos que ponen en peligro la vida de las personas migrantes y refugiadas, como las concertinas instaladas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla.
2. Garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras españolas y asegurar el respeto del principio de no devolución a países donde su vida corra peligro y puedan sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes, facilitándoles el acceso al procedimiento de protección internacional de conformidad con la Constitución y los tratados y convenios internacionales de los que España es parte.

3. Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias fronterizas y proporcionar una formación continuada adecuada a los/as agentes que intervienen en el mismo, a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.
4. Aprobar las medidas necesarias para regular el acceso del personal de las ONG a las dependencias fronterizas, Centros de Internamiento de Extranjeros y a los buques en los casos de detección de polizones.
5. Modificar las instrucciones sobre polizones vigentes desde 2007 para que contemplen la asistencia letrada desde la llegada a puerto de estas personas.
6. Garantizar que las dependencias fronterizas cumplen condiciones de habitabilidad e higiene (luz y ventilación natural, área residencial y destinada a otros usos...) y cuentan con los servicios básicos necesarios para las personas que se ven obligadas a permanecer allí.
7. Asegurar una evaluación imparcial de las solicitudes de protección internacional a partir de la información sobre el país de origen (COI), asegurando que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que las determinan.
8. Crear una comisión de expertos, con dotación presupuestaria suficiente, que permita el funcionamiento de una oficina permanente para la elaboración de informes periódicos sobre distintos países en aplicación de las normas sobre COI y los dictámenes sobre materias o casos específicos que sean sometidos a su estudio por las partes. Deberá tener carácter paritario con representantes propuestos por los distintos ministerios con competencias en la materia y por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa del derecho de asilo.
9. Garantizar que el test de nacionalidad sea acorde con las circunstancias personales del interesado en aquellos casos en que se emplee
10. Incrementar el número de las entrevistas a las personas solicitantes de protección internacional en la fase de elegibilidad.
11. Asegurar el acceso a la Península de las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla cuyas solicitudes hayan sido admitidas a trámite. La restricción de la libertad de circulación a todas las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, a excepción de las nacionales de Siria, es una

medida discriminatoria que ocasiona que muchas personas necesitadas de protección internacional no presenten su solicitud y que otras que sí la solicitaron la hayan retirado y arriesguen su vida utilizando vías no seguras para intentar llegar a la Península.

12. Concluir la instrucción de los expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada, como es el caso de Ucrania, Malí u otros países. Algunos expedientes, incluso de 2008 o 2009, no son resueltos a la espera de que la situación en el país de origen mejore. También se deben instruir los expedientes de apatridia que, como es el caso de los saharauis, llevan atrasados desde 2008.
13. Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, que insta a la OAR a realizar “una aplicación prudente y restrictiva” de la denegación por sus graves consecuencias para la persona interesada. A pesar de la jurisprudencia existente en la materia, se continúa denegando en frontera un porcentaje importante de solicitudes de asilo.
14. Reconocer la trata de seres humanos con fines de explotación sexual como causa de persecución de género y motivo de concesión de asilo. La trata con fines de explotación sexual es una forma de esclavitud moderna y la expresión más grave de la mercantilización de los cuerpos. Pese a ello, en tan solo cuatro casos las víctimas han sido reconocidas como refugiadas en fase administrativa.
15. Paralizar las devoluciones de nacionales de países no seguros o donde persista el riesgo de persecución, como es el caso de Malí o Nigeria.
16. Garantizar que ninguna persona solicitante de asilo sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz. La existencia de vínculos familiares debe ser especialmente valorada en estos procedimientos.

B) PROPUESTAS EN MATERIA LEGISLATIVA

17. Reformar la Ley de Asilo para incluir las condiciones de acceso al procedimiento para aquellas personas que desean solicitar protección internacional en las misiones diplomáticas españolas (embajadas y consulados). Nos preocupa el retroceso que ha supuesto el artículo 38 de la Ley de Asilo en el acceso directo a la protección internacional a través de las embajadas y consulados con respecto a la norma anterior, ya que

ha eliminado de facto esta vía. Con la legislación actual las personas necesitadas de protección internacional solo tienen la posibilidad de acceder a un visado para solicitar asilo y este queda supeditado a la discrecionalidad de los funcionarios consulares, por lo que se hace necesaria la definición en la ley de las condiciones de acceso a la protección. Además, es importante que se mantenga la posibilidad que establece el actual Reglamento de traslado urgente a España a propuesta de ACNUR en aquellos casos en que refugiados individuales reconocidos bajo su mandato se encuentren en situación de alto riesgo o desprotección en un tercer país.

18. La aprobación del Reglamento de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. La demora en la aprobación del Reglamento, que ya alcanza los cinco años, está dificultando sobremanera aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las ya citadas solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.
19. Transponer y aplicar la normativa europea de asilo aprobada en junio de 2013 de manera uniforme, en concreto las directivas de Acogida y Procedimiento. Para ello, es fundamental que se refuerce la cooperación con el resto de los estados miembro, con ACNUR y con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para evitar desigualdades en el trato de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, garantizándoles una protección adecuada.
20. Garantizar el derecho a obtener protección internacional en España a las personas nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.
21. Promover la aprobación de una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto a los derechos humanos, solicitando que España cumpla con su responsabilidad de protección a las víctimas.
22. Aprobar una ley que regule la apatridia para configurar un marco general de esta figura en nuestro país, que hasta ahora solo tiene un rango

reglamentario. En lo que se refiere al actual Reglamento, consideramos oportuno introducir las siguientes reformas:

- Reconocer la autorización para trabajar y el acceso a las prestaciones sociales de la personas solicitantes de apatridia.
 - Introducir un procedimiento de reagrupación familiar para las personas con el estatuto de apátridas que contemple su peculiaridad.
 - Proporcionar un trato más favorable con arreglo a la legislación de extranjería mediante la expedición, por parte de las autoridades diplomáticas españolas en el país de origen, de un título de viaje y de un visado de residencia.
23. Retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería, que pone en grave riesgo el derecho de asilo al no contemplar el procedimiento y las garantías debidas bajo las que se llevará a cabo la nueva figura del "rechazo en frontera". Al amparo de esta norma, muchas personas merecedoras de protección internacional seguirán siendo expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto supone una grave vulneración de la normativa europea e internacional.
 24. Eliminar el requisito de las circunstancias imperantes en el país de origen incluido en la Ley de Asilo para los casos de persecución por motivos de género. A diferencia de lo que ocurre con las otras causas de persecución (la etnia, la religión, la nacionalidad, el grupo social y las opiniones políticas), la Ley de Asilo menciona de forma expresa que el género y la orientación sexual no pueden dar origen a una persecución por sí solos, sino que dependerá de dichas circunstancias, lo que supone una discriminación.
 25. Crear un mecanismo que permita la audiencia de las organizaciones no gubernamentales especializadas en el estudio de los casos sometidos a estudio en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).
 26. Incluir en el futuro Reglamento de Asilo una vía que facilite la regularización de las personas que finalmente no han logrado el reconocimiento de la protección internacional y que valore el tiempo que han residido de manera regular en España mientras eran solicitantes, el tiempo durante el que han trabajado y cotizado a la Seguridad Social, la posibilidad de continuar trabajando o la posibilidad de acceder a un nuevo empleo.

C) PROPUESTAS DE ACOGIDA E INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL

27. Garantizar la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.
28. Reformar y ampliar el sistema de protección social para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas existente, garantizando la cobertura de un sistema de garantía de ingresos mínimos, reforzando las políticas activas de educación, empleo y servicios sociales, así como la implicación de los actores vinculados a las mismas y asegurando una mayor cohesión territorial y coordinación entre los niveles de la Administración central, regional y local.
29. Diseñar políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas a partir de tres indicadores objetivos: la tasa de desempleo en esta población, la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión (con especial atención a la situación de pobreza infantil de este grupo de población) y la valoración de los recursos existentes, contemplando de forma necesaria un incremento del presupuesto actual destinado al sistema de protección social con el fin de garantizar una protección adecuada y eficaz.
30. Garantizar el diseño e implementación de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación. Para ello, es necesario que la Administración central ofrezca todos los medios oportunos para impedir la paralización de los planes de integración de municipios y comunidades autónomas.
31. Impulsar y reforzar desde la Administración pública la participación de las organizaciones que trabajan en el marco del tercer sector de acción social en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de integración, convivencia y cohesión social.
32. Facilitar la homologación de los títulos académicos dada la especial dificultad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para poder cumplir los requisitos actuales. A las dificultades comunes que surgen en el procedimiento (legalización de los títulos, traducción...), que pueden demorar varios años el proceso, se suma la dificultad de conseguir documentación oficial de sus países de origen cuando han huido debido a la persecución.

33. Diseñar nuevas medidas en materia de intermediación laboral que no supongan la privatización de los servicios de búsqueda de empleo. Es imprescindible el incremento de la dotación presupuestaria de los servicios públicos de empleo para atender las labores de intermediación laboral desde lo público.
34. Facilitar desde la Administración análisis estadísticos sobre integración laboral de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas basados en indicadores fiables como herramienta necesaria e imprescindible para el diseño y la evaluación de medidas concretas para estas personas.
35. Elaborar discursos y difundir mensajes a favor de la convivencia a fin de erradicar los prejuicios xenófobos y racistas y fomentar los valores de la hospitalidad, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.
36. Generar reflexión acerca del asilo, las migraciones y los desplazamientos forzados, apoyando el desarrollo de campañas de información y sensibilización sobre las personas refugiadas y su singularidad.
37. Promulgar medidas concretas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

D) PROPUESTAS DE ACCIÓN URGENTE EN CASOS DE CRISIS HUMANITARIAS QUE PROVOCAN GRANDES DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

38. Activar los dispositivos de protección necesarios en caso de crisis humanitarias y poner en marcha el mecanismo de asistencia inmediata en caso de afluencia masiva de personas desplazadas previsto en la Directiva de Protección Temporal y en el Real Decreto 1325/2003.
39. Suprimir la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos. Los aeropuertos son la única vía segura de acceso a la protección internacional en España para las personas que huyen de Siria, dado que otras rutas alternativas, terrestres o marítimas, son extremadamente peligrosas. Desde 2011, el Gobierno impone el visado de tránsito aeroportuario a personas sirias, cerrándoles esta vía de llegada y con ello su posibilidad de solicitar asilo en España.
40. Aumentar las plazas anuales de reasentamiento de personas refugiadas, con la asignación de una dotación presupuestaria suficiente, y asumir una responsabilidad mucho mayor ante crisis humanitarias como la que

Siria sufre en la actualidad. Consideramos, además, necesario identificar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad (por motivos de salud física o mental, edad, composición familiar...) y trabajar en la creación de un programa de reasentamiento europeo.

CAPÍTULO 10

PARA SABER MÁS

**10.1. DEVOLUCIONES ILEGALES EN CEUTA Y MELILLA.
ANÁLISIS DE LAS DENOMINADAS “DEVOLUCIONES EN CALIENTE”
Y DE LA REFORMA QUE PRETENDE SU LEGALIZACIÓN¹**

Margarita Martínez Escamilla

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Complutense de Madrid

José Miguel Sánchez Tomás

Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

El año 2014 ha sido un año especialmente tenebroso para los derechos de las personas migrantes que intentan acceder a Europa a través de nuestra Frontera Sur, donde ciertas pautas de actuación del Estado —en cuanto vulneran la ley— permitirían calificar de “guerra sucia” la lucha contra la inmigración irregular que en dicha frontera se viene desplegando. Uno de los ejemplos más obvios y flagrantes de esta “guerra sucia” es lo que se han dado en lla-

¹ El estudio de estas cuestiones ha sido abordado por los autores en el marco del Proyecto I+D+I Iusmigrante (DER 2011 26449).

mar “expulsiones o devoluciones en caliente”, sobre las que versa la presente contribución. La redacción de esas líneas coincide con la tramitación en el Senado del intento de dotar a estas prácticas de cobertura legal a través de la reforma de la Ley de Extranjería, que no sabemos a ciencia cierta cómo concluirá.

Con la expresión “devoluciones en caliente” se alude la actuación de las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado, particularmente de la Guardia Civil, consistente en la entrega a las autoridades marroquíes por vía de hecho de ciudadanos extranjeros que han sido interceptados por dichos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en zona de soberanía española, sin seguir procedimiento alguno ni cumplir las garantías internacionalmente reconocidas. En cuanto tienen como denominador común el prescindir del procedimiento establecido, dicha expresión es aplicable tanto si estas prácticas recaen sobre personas interceptadas saltando las vallas fronterizas que separan Ceuta y Melilla de Marruecos, como las que han accedido o son interceptadas intentando acceder a estas ciudades por mar o las que han alcanzado alguna de las islas de soberanía española situadas frente a las costas de Marruecos, por hacer referencia a los supuestos en los que existe constancia de tales prácticas.

Hay que reconocer que las “devoluciones en caliente” no son prácticas nuevas, sino que vendrían verificándose con anteriores gobiernos. No obstante, sí existe a nuestro juicio un sustancial cambio en la forma de afrontar estas prácticas por los responsables políticos tras la reactivación de la polémica a raíz de los sucesos de la playa de Tarajal. Ante la atención mediática que despertó la gravedad de los hechos (lanzamiento de pelotas de goma y botes de humo por parte de la Guardia Civil para impedir que los inmigrantes que intentaban alcanzar a nado la playa ceutí lo consiguieran y el resultado de al menos quince muertos y numerosos heridos) y ante la imposibilidad de negar las devoluciones de los inmigrantes que alcanzaron la playa española, así como las practicadas a través de la valla, especialmente en la ciudad de Melilla, habida cuenta de la cantidad de material probatorio, el Ministerio del Interior, dirigido por el Sr. Fernández Díaz, en vez de poner fin a unas prácticas claramente ilegales, que degradan la imagen de nuestro país y de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, emprendió una “huida hacia adelante”. En esta podemos señalar dos momentos: un intento de justificar las “devoluciones en caliente” con argumentos que se han demostrado carentes de rigor jurídico e incapaces de contrarrestar la evidente ilegalidad de estas prácticas

(II) y, ante la carencia del poder de convicción de tales argumentos, el intento de dotarlas de cobertura legal reformando la Ley de Extranjería (III)².

II. EL CONCEPTO "OPERATIVO" DE FRONTERA Y LA ILEGALIDAD DE LAS "DEVOLUCIONES EN CALIENTE" A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA

Argumentan los responsables del Ministerio del Interior que en casos como el de la playa de Tarajal arriba mencionado, los inmigrantes que fueron devueltos nunca estuvieron en territorio español porque, a pesar de atravesar aguas indubitadamente nacionales y llegar a pisar la playa, no habrían conseguido traspasar la línea que formaban los cuerpos de los Guardias Civiles que esperaban en la arena. Cuando los inmigrantes intentan acceder a las ciudades autónomas saltando la valla que las separa de Marruecos, sostiene el Ministerio del Interior que hay que sortear ambas vallas pues "la valla interna materializa la línea con la que el Estado, en una decisión libre y soberana delimita, a los solos efectos del régimen de extranjería, el territorio nacional"³. Según los responsables del Gobierno, al no haber tocado territorio nacional, a los inmigrantes no les sería aplicable la legislación de extranjería y las garantías que consagra.

La idea de que la frontera pueda retrotraerse hasta la línea formada por agentes de la Guardia Civil en una playa española o por la valla interior en las ciudades de Ceuta y Melilla en las zonas de doble valla, de modo tal que solo superada esa línea de agentes o la valla interior se accede a territorio nacional, no resulta jurídicamente asumible. Las fronteras se fijan por acuerdos y normas internacionales de obligado cumplimiento. A partir de esta normativa es indubitado que cualquier playa española, también la de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son territorio nacional, como también son zonas sujetas a la soberanía española las aguas de la orilla de dichas playas, ya que o bien son aguas interiores, al estar dentro de las líneas de base utilizadas para delimitar el mar territorial, o bien son mar territorial. Del mismo modo, también es notorio que la valla ex-

2 Estas cuestiones se analizan con mayor profundidad en el Informe jurídico "*Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la ley*", disponible en: <http://eprints.ucm.es/25993/>, del que existe versión en inglés (<http://eprints.ucm.es/27221/>). Posteriormente, completando algunos aspectos, vid. *Devoluciones ilegales en la Frontera Sur. Análisis jurídico de las denominadas "devoluciones en caliente"*, disponible en: <http://eprints.ucm.es/28256/>

3 Este concepto "operativo" de frontera aparece claramente expuesto en el Informe de 8 de febrero de 2014 redactado por la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil y dirigido a su Director General, en relación con los hechos acaecidos en la frontera de Ceuta el día 6 de febrero de 2014 y que fue entregado por el Ministro del Interior al Congreso de los Diputados el 7 de marzo de 2014.

terna que delimita en determinadas zonas estas ciudades de Marruecos y que fue levantada en un primer momento por el Gobierno español, está construida sobre territorio español. En este sentido ya se manifestaba con claridad el Defensor del Pueblo en su informe 2005⁴ y recientemente, con argumentación basada en los tratados internacionales sobre el particular, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Melilla, en Auto de 11 de septiembre de 2014 en el marco de la investigación penal abierta por episodios de “devoluciones en caliente” en los que está imputado el Coronel Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil en Melilla. En términos generales, baste acentuar que las fronteras no pueden ser determinadas de forma caprichosa para el caso concreto violando, entre otros elementales principios, el de la prohibición de la arbitrariedad y el de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución Española). No resulta jurídicamente defendible la tesis de que el Gobierno pueda modificar a su libre albedrío, “mediante una decisión libre y soberana”, los límites del territorio nacional, aunque fuera, como textualmente se señala, “a los solos efectos de la Ley de Extranjería”, es decir, con la finalidad de eludir por parte de la Administración el cumplimiento de obligaciones legalmente impuestas y restringir derechos reconocidos a los ciudadanos extranjeros.

Lo que en cualquier caso debemos acentuar es que dicho concepto “operativo” de frontera, además de jurídicamente inaceptable, resulta totalmente inoperante de cara a justificar las “devoluciones en caliente”. Y ello porque nuestra legislación de extranjería (vigente al tiempo en que dichas actuaciones se llevaron a cabo y al tiempo de escribir estas líneas) no sólo establece un procedimiento y unas garantías para poder expulsar a los extranjeros que se encuentran en España sin autorización, sino también para aquellos que pretendan entrar ilegalmente en el país (art. 58.3.b de la Ley de Extranjería), considerándose “incluidos a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o sus inmediaciones”, tal y como establece el artículo 23 del Reglamento de Extranjería, cuyo apartado segundo es unívoco al preceptuar que en estos supuestos “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución”. Esta decisión administrativa de devolución ha de ser adoptada mediante resolución del Subdelegado del Gobierno, o del De-

4 Informe 2005 del Defensor del Pueblo. Pág. 292. Véase: <https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/INFORME2005informe.pdf>

legado del Gobierno, según proceda, y requiere asistencia jurídica y asistencia de intérprete si el extranjero no comprende o habla las lenguas oficiales. Jamás puede practicarse una devolución de facto por la Guardia Civil que, además, carece de competencias al efecto. Es decir, aunque se aceptara el concepto “operativo” de frontera y negáramos que se encuentra en territorio nacional quien ha pisado la playa española, quien ha saltado la valla externa o quien ha accedido a una isla de soberanía española, lo que procedería de acuerdo con la legislación vigente sería aplicar el procedimiento de devolución.

III. LA REFORMA EN CURSO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

Ante la incapacidad para convencer del concepto “operativo” de frontera y a pesar del contundente rechazo que tanto a nivel nacional como internacional provocaron estas prácticas, el Gobierno, a través del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, el día 21 de octubre de 2014, fecha en que concluía el plazo de enmiendas parciales al Proyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, introducía una enmienda con la que pretende reformar la Ley de Extranjería exceptuando su aplicación en Ceuta y Melilla, con la finalidad de dotar de cobertura legal a las “devoluciones en caliente”, lo cual no es sino un indicio más de la ilegalidad del punto de partida. La redacción inicial de esta enmienda era la siguiente:

“Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla, intentando el cruce no autorizado de la frontera de forma clandestina, flagrante o violenta, serán rechazados a fin de impedir su entrada en España”.

Esta redacción fue modificada tras su paso por la Comisión de Interior, siendo la versión aprobada por el Congreso:

“Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.

A tiempo de redactar estas líneas, como consecuencia de las contundentes críticas recibidas por este intento de reforma, el Grupo Parlamentario Popular

en el Senado introdujo una enmienda que en el Informe de la Ponencia quedaría redactada en los siguientes términos:

“Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1) Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2) En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3) Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional”.

Este intento de dotar de cobertura legal a las “devoluciones en caliente” en Ceuta y Melilla, que al tiempo de redactar estas líneas no sabemos cómo concluirá, es susceptible de ser analizado desde varios puntos de vista. En primer lugar, aludiremos a la técnica legislativa empleada (A), a la escasa seguridad jurídica que, a pesar de lo pretendido, dicha enmienda aporta a la actuación de la Guardia Civil (B) y, lo que es aún más importante, nos ocuparemos de los derechos y garantías esenciales que en cualquier caso deberán ser respetados (C).

(A) La fraudulenta utilización de la enmienda parlamentaria

El Gobierno intenta reformar la Ley de Extranjería a través de una enmienda al Proyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana con el que carece de conexión material, reforma ni remotamente aludida en el texto propuesto por el Gobierno, con el que no guarda congruencia. Se trata de una forma de proceder ilegítima y abusiva por diversos motivos.

En primer lugar, el procedimiento que se está siguiendo para la reforma de la Ley de Extranjería elude el trámite mismo de someter las propuestas legislativas al dictamen de los órganos garantes de la observancia de nuestro ordenamiento jurídico, amén de mermar la posibilidad de debate sobre cuestiones de tan hondo

calado⁵. Por otra parte, es obvio que la función de las enmiendas no es introducir ex novo un objeto de debate que no versa sobre el objeto de la iniciativa legislativa ejercitada. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, siendo de destacar la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, en la que se abocó al Pleno un recurso de amparo con el fin de clarificar la anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las enmiendas. Declara esta Sentencia que, aunque no exista ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho a la enmienda, “la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado”. Y continúa: “En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; solo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa” (Fundamento Jurídico 6º)⁶.

Más allá del análisis estrictamente jurídico, ha de señalarse la mala imagen que transmiten estas prácticas difícilmente digeribles desde la perspectiva del principio democrático y de la división de poderes que lo sustenta. Es patente que proviene del Ejecutivo la decisión de dar cobertura legal a las devoluciones sumarias en Ceuta y Melilla, es decir, se trata de una iniciativa legislativa del Gobierno, lo cual en ningún momento se ha tratado de disimular. Pero las iniciativas legislativas del Gobierno han de tramitarse a través del procedimiento establecido y con respeto a los principios que rigen el juego democrático, no mediante prácticas que no hacen sino ahondar el alejamiento y desprestigio de los políticos frente a los ciudadanos.

5 En atención a la materia sobre la que versa la enmienda analizada, es indubitado el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial a la luz del artículo 561.1 de la LOPJ en su redacción dada por la LO 4/2013. Este precepto establece: se someterán “a informe del CGPJ los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias: (...) 6ª. Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales. (...)”. Desde un punto de vista jurídico, la norma que se intenta introducir implicaría -al menos esa es su intención- dejar sin efecto, en los supuestos indicados, las previsiones establecidas en los artículos 26, 60, 57, 58 y 65 de la mencionada LO 4/2000, esto es, supone no formalizar ni individualizar la actuación administrativa en materia de extranjería, impidiéndose su control judicial respecto de las expulsiones, devoluciones y retornos de los inmigrantes irregulares, afectando así a derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la integridad física y moral, el derecho a no ser sometido a torturas y a tratos inhumanos o degradantes y el derecho de asilo, entre otros. Por otra parte, tanto el Consejo General del Poder Judicial, como el Consejo Fiscal, como el Consejo de Estado en su día emitieron dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, iniciativa legislativa en la que ahora intenta colarse una reforma de la Ley de Extranjería que, por las mismas, debería ser objeto de valoración por los mencionados órganos constitucionales.

6 Consideraciones mantenidas en posterior jurisprudencia constitucional, como es el caso de las SSTC 136/2011 y 176/2011.

(B) La escasa seguridad jurídica que aportaría la reforma

El Gobierno ha intentado justificar esta reforma con la finalidad de dotar de mayor seguridad jurídica a la Guardia Civil en su actuación. No puede desconocerse la delicada situación de los agentes de la Guardia Civil que prestan servicio en el perímetro fronterizo de ambas ciudades autónomas y que se ven en la tesitura de llevar a cabo actuaciones ilegales que en muchos casos van, además, en contra de su conciencia, o por el contrario desobedecer órdenes y enfrentar las consecuencias negativas que de ello se pueden derivar para su futuro personal y profesional.

Sin embargo, la comprensible demanda de mayor seguridad jurídica no se va a ver en absoluto satisfecha por la disposición adicional que se pretende introducir, habida cuenta de la falta de claridad de su dicción. En primer lugar, esta disposición no permitiría la entrega sumaria a Marruecos de “nadadores” que han accedido a aguas interiores o mar territorial español, como tampoco podría amparar la devolución de quienes, como sucedió en Ceuta la madrugada del 6 de febrero de 2014, alcanzaron la playa de Tarajal, pues no son detectados “en la línea fronteriza de la demarcación territorial”, como exige el texto. Por la misma razón tampoco la dicción de la norma propuesta permite las devoluciones sumarias de quienes han accedido a alguno de los islotes de soberanía nacional situados frente a las costas de Marruecos.

Por lo que respecta a los accesos a través de la valla, ha de señalarse que su redacción parece seguir pivotando sobre un “concepto operativo” de frontera que a todas luces se ha mostrado incapaz de justificar las devoluciones sumarias a través de la valla de quienes claramente han alcanzado territorio nacional, por lo que la actuación de la Guardia Civil no estará dirigida “...a impedir su entrada ilegal en España”, como exige el texto.

Por último, esa inseguridad jurídica se acrecienta aún más si cabe con la introducción en el Senado de la cláusula de salvaguarda de derechos: *“En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”*. Mientras en la actualidad y de acuerdo con las disposiciones vigentes de la Ley de Extranjería resulta meridianamente claro el procedimiento a seguir para la salvaguarda de tales derechos, que no es otro que el de devolución, si se aprueba la pretendida reforma, que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, los agentes de la guardia civil que presten sus servicios en la valla deberán actuar sobre quien sea interceptado con total respeto a los derechos humanos sin que en ningún lugar se concrete

por el momento ni cuáles son esos derechos ni el procedimiento a seguir para garantizarlos. La supuesta inseguridad de la Guardia Civil no hace, pues, sino aumentar.

C. Derechos y garantías esenciales que han de ser respetados.

Como hemos aclarado, escribimos estas líneas sin saber cuál será el texto que finalmente resultará aprobado, por lo que nos centraremos en señalar los derechos y garantías esenciales que están siendo vulnerados por la práctica analizada y que en cualquier caso deben ser respetados,

Las “devoluciones en caliente” suponen que la Guardia Civil, cuerpo de seguridad encargado del control de las fronteras, aprehende o intercepta —esto es, detiene— a una persona ya en territorio nacional o intentando acceder a él y la entrega, utilizando el poder compulsivo del Estado —por la fuerza— a las tropas auxiliares marroquíes⁷. Y esto se hace sin ningún procedimiento, sin identificar a la persona, sin dar trámite de audiencia, sin asistencia letrada, o sin posibilidad alguna de control judicial de esa actuación. Ante una actuación de estas características proceden las siguientes consideraciones:

1. Uno de los grandes hitos del Estado de Derecho es el control del poder para evitar su arbitrariedad. En el ámbito del ejercicio del poder por parte de las administraciones públicas la plasmación de la interdicción de la arbitrariedad se concreta no solo en su reconocimiento expreso en el artículo 9.3 de la Constitución, sino también en la obligación establecida en su artículo 9.1 de la sujeción de los poderes públicos —al igual que los ciudadanos— a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y en su artículo 103.1 del sometimiento pleno a la ley y al derecho de la Administración Pública.

En su virtud, la Constitución establece en su artículo 105.c) que la Ley regulará “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”. Este mandato, que se configura formalmente como una reserva de ley, sin embargo, también debe ser entendido como un mandato constitucional material de que la actuación de la administración pública se desarrolle conforme a un procedimiento con respecto al principio de audiencia. Así, este contenido material aparece definido en el artículo 41.1.b) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) cuando se establece, dentro del derecho de toda persona a una buena

⁷ No es un dato baladí a quién se entregan a las personas migrantes. La brutalidad de las fuerzas auxiliares marroquíes está sobradamente documentada. A ella nos referiremos con más detenimiento al tratar el principio de no devolución.

administración, el de “ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente. Sea cual sea el procedimiento por el que se lleve a cabo la pretendida nueva figura para Ceuta y Melilla del rechazo en frontera, este deberá respetar el principio de audiencia.

También vinculado a la prohibición de arbitrariedad y al sometimiento de la administración pública a la Constitución, su artículo 106.1 establece el control jurisdiccional, entre otros, de “la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican”. En correspondencia con ello, su artículo 24.1 reconoce el derecho de los ciudadanos a que se posibilite un control judicial efectivo de las actuaciones de la administración pública que afecten a sus derechos o intereses. No parece que sea necesario desplegar una amplia batería argumental para comprender que las entregas por la vía de hecho tal y como se vienen produciendo entran en abierto conflicto con estos preceptos constitucionales. La identificación, la individualización de la persona sobre la que recaería el pretendido “rechazo en frontera” sería asimismo mínimo imprescindible para posibilitar el control jurisdiccional de la legalidad de esa actuación de la administración pública. Trasladando estas reflexiones al derecho regional europeo de los derechos humanos y al concreto contexto de las expulsiones en materia de extranjería, cabe recordar que el artículo 13.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) establece “(...) la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la vulneración haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales”. Esto ha servido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para, en conjunción con el artículo 3 del CEDH, garantizar este derecho en los procesos de expulsión (SSTEDH de 21 de enero de 2011, *as. M.S.S. c. Bélgica y Grecia*; y de 22 de abril de 2014, *as. A.S. y otros c. España*), argumentando que las expulsiones por la vía de hecho imposibilitan el acceso a los procedimientos de extranjería y con ello a los expulsados se les priva de la posibilidad de impugnar la ilegalidad de su expulsión y la vulneración de sus derechos. Por tanto, también desde esta perspectiva las “devoluciones en caliente” y la reforma en curso, en cuanto pretenda consagrar la vía de hecho, son materialmente contrarias a normas superiores, comenzando por la propia constitucional española.

2. La necesidad -recogida en nuestra actual legislación de extranjería- de observar un mínimo procedimiento para poder devolver a una persona extranjera interceptada por fuerzas de seguridad españolas también responde a las exigencias constitucionales, de la normativa de la Unión Europea y del derecho interna-

cional de los derechos humanos referidas al ejercicio del derecho al asilo y protección subsidiaria, la prohibición de expulsiones colectivas y el principio de no devolución.

Como declaró en su visita a Melilla del mes de enero de 2015 el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks, las “devoluciones en caliente” de inmigrantes en la frontera “no se ajustan a la legalidad internacional” y legalizarlas pondría en riesgo el sistema de protección de asilo. Se crearía “un precedente muy negativo” que podría suponer “el principio del fin” del sistema de asilo y protección internacional. Las “expulsiones en caliente”, en cuanto impiden cualquier alegación y tratamiento individualizado de los ciudadanos extranjeros interceptados, imposibilitan el ejercicio del derecho al asilo. De ese modo, no sólo se vulnera la Ley 12/2009 que lo regula, sino también el artículo 13 de la Constitución, que reconoce este derecho, los compromisos internacionales suscritos por España, como país signatario de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y la normativa de la UE, que también garantiza el pleno ejercicio de este derecho en el artículo 18 de la CDFUE.

Igualmente, las “expulsiones en caliente”, en cuanto no individualizan, identifican y documentan a los ciudadanos extranjeros entregados a las autoridades marroquíes, también estarían incursas en la prohibición de expulsiones colectivas que se establece en el artículo 4 del Protocolo 4º del CEDH y en el artículo 19.1 de la CDFUE. Esta prohibición no solo desautoriza la actual práctica española de las “expulsiones en caliente”, sino que impide la pretensión de dar cobertura legal a este tipo de actuaciones mediante una reforma de la legislación de extranjería, ya que lo determinante de esta prohibición, tal como ha sido interpretada por el TEDH en las Sentencias de 5 de febrero de 2002, *as. Conka c. Bélgica*; de 23 de febrero de 2012, *as. Hirsi Jamaa y otros c. Italia*; o de 3 de julio de 2014, *as. Georgia c. Rusia*, no es que recaigan sobre un grupo más o menos numeroso de personas -criterio meramente cuantitativo-, sino que no se garantice la posibilidad de realizar alegaciones ni la constancia de quién es la persona sujeto de la expulsión o si está necesitada de una especial protección -criterio cualitativo-.

Por último, las entregas a las fuerzas marroquíes por la vía de hecho también entran en abierta contradicción con el principio de no devolución. El contenido tradicional de este principio ha sido impedir la devolución de un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro y, como tal, aparece especialmente vinculado al derecho de asilo, con una plasmación expresa en el artículo 33 de la citada Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

En la actualidad es un principio que supone una garantía esencial para todo tipo de legislación migratoria. A esos efectos, el artículo 19.2 de la CDFUE proclama que “nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes” y el artículo 5 de la ya citada Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, también impone el respeto al principio de no devolución en su aplicación.

Por su parte, el TEDH, aunque el CEDH no alude expresamente a este principio, ha hecho una interpretación de su artículo 3 en que se establece la prohibición de tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes, incluyendo la prohibición de expulsión de los extranjeros a un país respecto del que existan motivos suficientes para pensar que la persona expulsada puede ser sometida a tortura, tratos inhumanos o degradantes. De ese modo, se ha configurado una jurisprudencia que acoge el principio de “no devolución” y que, si bien se ha aplicado en diferentes supuestos de expulsión o deportación de solicitantes de asilo (SSTEDH de 11 de enero de 2007, *as. Salah Sheekh c. Países Bajos*; 23 de febrero de 2012, *as. Hirsi Jamaa y otros c. Italia*; o de 19 de diciembre de 2013, *as. N.K. c. Francia*), resulta de aplicación a cualquier supuesto de expulsión, ya que los Estados tienen obligación de asegurarse del trato al que se exponen los migrantes que devuelven a sus países de origen o de procedencia (SSTEDH de 5 de mayo de 2009, *as. Selle c. Italia*; o 3 de diciembre de 2009, *as. Daoudi c. Francia*). Del mismo modo, el Tribunal Constitucional también ha establecido esta misma limitación en relación con la posibilidad de entrega de ciudadanos a otros países al amparo del artículo 15 de la Constitución (así, STC 140/2007, de 4 de junio). En relación con esta prohibición, y tratándose de devoluciones en caliente a Marruecos, no puede dejar de destacarse el contenido de las denuncias e informes de organizaciones sociales de derechos humanos⁸ y de organismos internacionales de protección⁹, que ponen en duda el respeto de Marruecos a los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente cuando son de origen subsahariano. Esta circunstancia también debería ser tomada en consideración para

8 Solo como ejemplo, *Human Rights Watch, Abused and Expelled. Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco* (2014) www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214_ForUpload_0.pdf; o Servicio Jesuita a Migrantes-Europa, *Migrantes forzosos en Marruecos y Melilla* (2014) www.pensamiento-critico.org/jrseuro614.pdf

9 Informe del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas de 21 de diciembre de 2011, CAT/C/MAR/CO/4, §26, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.MAR.CO.4_sp.pdf; Informe del Relator especial sobre tortura y otras penas y tratos cueles, inhumanos y degradantes Juan E. Méndez de su misión a Marruecos de 28 de febrero de 2013, A/HRC/22/52/Add.2, §§ 24 y 25, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53-Add-2_en.pdf

proscribir cualquier regulación de devoluciones sumarias a Marruecos presidida por la imposibilidad de un análisis personalizado y motivado de cada expediente para garantizar el principio de no devolución.

La cláusula de salvaguarda de los derechos (“En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”) introducida en el Senado a la pretendida figura del rechazo en frontera para Ceuta y Melilla parece ser consecuencia de la presión nacional e internacional contra el descarado intento del Gobierno de dar cobertura legal a las “devoluciones en caliente” en la Frontera Sur. Lo lógico hubiera sido retirar la enmienda y aplicar el sencillo procedimiento previsto en la legislación vigente: el procedimiento de devolución. Sin embargo, ello supondría dar marcha atrás y reconocer lo erróneo del intento, a lo que no parece dispuesto el Ministerio del Interior. La aprobación definitiva del régimen especial para Ceuta y Melilla en la última versión por una parte viene a reforzar la ilegalidad del actual proceder de la Guardia Civil en la Frontera Sur. Por otra, requiere de un procedimiento para garantizar la aplicación de la normativa de derechos humanos y de protección internacional que se dice habrá de ser respetada. Mientras dicho procedimiento se elabora, no está de más recordar que no resulta de recibo utilizar atajos en abierta contradicción con la normativa nacional, europea e internacional, con el pretexto de mayor eficacia y eficiencia. Vulnerar derechos, como sucede con las “devoluciones en caliente”, no solo pone en peligro a las víctimas de este desafuero, sino que maltrata a quienes, muchas veces en contra de su conciencia, se ven obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilícitas de las que podrían derivarse responsabilidades personales. Y, por supuesto, compromete la dignidad moral de nuestra sociedad, en cuanto constituyen un atentado a los valores superiores de la Constitución y a los más elementales principios éticos que separan la civilización de la barbarie.

10.2. ¿MIGRACIÓN O DESPLAZAMIENTO FORZADO? INSUMOS DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL.

Raquel Celis
CEAR-Euskadi

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos la caracterización de un desplazamiento como forzado¹⁰ se rige por los instrumentos que definen a una persona como refugiada o merecedora de otro tipo de protección internacional o como desplazada interna. Sin embargo, no existen criterios claros que permitan definir o delimitar cuándo un movimiento de población puede ser considerado forzado, con independencia del instrumento jurídico de protección que deba articularse o del estatus jurídico que adquiriera la persona.

No todos los instrumentos recogen las mismas causas. Aquellos que se refieren al desplazamiento interno son más amplios –aunque luego queden restringidos en legislaciones nacionales– y muchos movimientos migratorios son catego-

¹⁰ La OIM define migración forzosa así: "Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas". Por ejemplo, los movimientos de personas refugiadas y de desplazadas internas, así como de personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambrunas o proyectos de desarrollo.

rizados como voluntarios o económicos cuando podrían considerarse forzados al albor de dichos instrumentos.

Este sesgo en la interpretación de los Derechos Humanos deja en una situación de vulnerabilidad jurídica a una parte importante de los movimientos migratorios que están tomando especial relevancia en el contexto de implementación y explotación de megaproyectos, crisis ecológica y militarización de fronteras.

En el Estado español y en otros países del sur de Europa venimos contemplando, además, una grave migratización¹¹ del derecho de protección internacional: una gestión de fronteras que impide a personas necesitadas de protección acceder a un país seguro; una interpretación estrecha de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de otros instrumentos subsidiarios; y la categorización como 'migrantes' o 'migrantes económicos' de todas las personas que no tienen cabida en dicha Convención, pese a que su desplazamiento podría ser forzado a la luz de otros instrumentos europeos o bajo premisas establecidas por otros instrumentos regionales.

La Convención de Ginebra considera refugiada a aquella persona que tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Interpretaciones recientes han permitido considerar también la persecución por motivos de género como causa de asilo.

Es especialmente relevante el concepto de persecución, ya que solo son refugiadas las personas que tienen "fundados temores de ser perseguidas". Podemos decir que persecución en el sentido de la Convención engloba cualquier "daño grave" cuando existe una quiebra en la protección brindada por el estado de origen. De acuerdo con la jurisprudencia¹², existe hoy un consenso amplio en cuanto a la concepción del daño grave o persecución como una violación grave o sostenida o sistemática de los derechos humanos.

El concepto de motivación es otra de las claves que nos permiten delimitar en qué momento una persona podrá ser eventualmente reconocida como refugiada. Desde la premisa de Ginebra solo cuando la violación grave o sostenida o sistemática de los derechos humanos guarda relación con los motivos expuestos

¹¹ Tratamiento como migración de lo que debería ser asilo o desplazamiento forzado.

¹² Cabe citar el asunto Ward vs. Canadá de 1993, en el que la Corte Suprema canadiense dispuso: "Subyace a la Convención el mandato a la comunidad internacional de garantizar los derechos humanos básicos sin discriminación (...). A la 'persecución', por ejemplo, no definida por el texto de la Convención, se le ha atribuido el significado de violación sistemática y sostenida de derechos humanos básicos demostrativos de una quiebra en la protección del estado".

es refugiada. El espíritu de Ginebra es la protección frente a una violación de derechos humanos motivada.

UNA MIRADA A OTROS INSTRUMENTOS

La Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969¹³, los Principios de Bangkok de 1966¹⁴ y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984¹⁵ (esta dos últimas sin carácter vinculante) ampliaron posteriormente las causas para considerar a una persona como refugiada recogidas en la Convención de Ginebra de 1951. Cartagena contempla a quienes huyen de una agresión exterior, de la violencia generalizada, de los conflictos internos, de la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público. La Convención de la OUA y los Principios de Bangkok recogen también una ocupación y una dominación extranjera y estos últi-

13 Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de las personas refugiadas en África. Fue aprobada en Addis Abeba (Etiopía) en 1969. Recoge la definición de persona refugiada contenida en la Convención de Ginebra de 1951 y añade, en su punto 1.2: "El término 'refugiado' se aplicará también a toda persona que a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte de su país de origen o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de su país de nacionalidad".

www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1270.pdf

14 Los Principios de Bangkok sobre el estatus y trato de refugiados fueron producidos por la Organización Asiática-Africana de Consulta Legal (AALCO) en 1966. Surgieron como una alternativa regional a la Convención de Ginebra de 1951 y establecieron: "Una persona refugiada es alguien que ha sufrido persecución o un fundado temor de persecución por razones de raza, color, religión, nacionalidad, origen étnico, género, opinión política o pertenencia a un grupo social que, en particular: (a) abandona el país del cual es nacional, o el país de su nacionalidad, o si no tuviera nacionalidad, el país en el que residía de forma habitual; o, (b) estando fuera de este estado o país, no puede o no desea retornar a él o valerse de su protección. El término 'refugiado' deberá ser aplicado a cada persona que debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que afecten seriamente el orden público de una parte o de todo su país de origen o nacionalidad está obligada a salir de su lugar habitual de residencia para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad...".

www.unhcr.org/refworld/docid/3de5f2d52.html

15 La Conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 señala: "Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centro-americana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

mos añaden, además, el género, el color y el origen étnico entre los motivos de persecución.

Estos tres instrumentos agregan, así, motivos de persecución a los ya planteados en Ginebra, entre los que se cuentan la violación masiva de los derechos humanos, la violencia generalizada y los conflictos internos.

El asilo comienza a funcionar cuando la persona sale de su país de origen ante una quiebra de la protección por parte de su Estado (porque promueva, tolere, no quiera o no pueda proteger). Si la persona permanece en su país de origen o de nacionalidad, se activarían o debieran activarse mecanismos relacionados con la protección ante el desplazamiento interno.

DESPLAZAMIENTO INTERNO

Se utiliza comúnmente la idea de que el refugio se diferencia del desplazamiento interno por el hecho de cruzar una frontera internacionalmente reconocida. Esa sería en esencia la cuestión que distinguiría un fenómeno de otro. Pero, si ponemos la mirada en instrumentos de protección de las personas desplazadas internas, veremos que incluyen en su definición cuestiones que no se contemplan en el Derecho de Asilo.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, que son el referente, recogen como sus causas 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. El Principio 6 prohíbe expresamente los desplazamientos arbitrarios basados en políticas de *apartheid*, “limpieza étnica” o prácticas similares; en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exija la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas; en casos de proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial; en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y cuando se utilicen como castigo colectivo.

El Principio 9 establece que los estados tienen la obligación específica de adoptar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella. Su Principio 15 dice, además, que los desplazados internos tienen derecho a abandonar su país, solicitar asilo en otro y recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

La Convención de Kampala de 2009¹⁶ define el desplazamiento interno en los mismos términos que los Principios Rectores y su artículo 4.4 recoge también las obligaciones de protección frente al desplazamiento arbitrario con algunos matices respecto a los Principios.

Uno de sus aportes más relevantes es que su artículo 3 establece como obligaciones de los estados parte velar por la responsabilidad de los agentes no estatales, incluidas las empresas multinacionales y las empresas privadas de seguridad o militares, por actos de desplazamientos arbitrarios o complicidad en tales actos, así como garantizar la responsabilidad de los agentes no estatales que participan en actividades de exploración y explotación de recursos económicos y naturales que originan desplazamientos.

En su artículo 4 señala que “los estados parte se esforzarán por proteger del desplazamiento a las comunidades que tienen especial apego y dependencia de la tierra debido a su particular cultura y valores espirituales, excepto por imperiosas y convincentes razones de interés público”. En su artículo 5 cita entre las obligaciones de los estados parte la adopción de medidas para proteger a las personas que han sido desplazadas internamente debido a los desastres naturales o producidos por el ser humano, incluyendo el cambio climático.

Su artículo 10 lo dedica expresamente al desplazamiento inducido por la realización de proyectos. Señala que los estados parte impedirán “tanto como sea posible” el desplazamiento causado por proyectos llevados a cabo por actores públicos o privados; asegurarán que los interesados exploren alternativas viables (informando y consultando a las personas que pudieran resultar desplazadas por los proyectos) y evaluarán el impacto socioeconómico y ambiental de un proyecto de desarrollo antes de su realización.

Además, en su artículo 11, sobre obligaciones relativas al retorno sustentable, la integración local o la reubicación, dice que los estados parte “adoptarán todas las medidas apropiadas, siempre que sea posible, para restaurar las tierras de las comunidades que tienen dependencia especial y apego a esas tierras cuando las comunidades regresen, se reintegren y reinserten”.

A diferencia de los Principios Rectores, la Convención de Kampala tiene carácter vinculante y obliga a los estados parte a incorporar las obligaciones en sus

16 Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los desplazados internos en África. [http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_FOR_THE_PROTECTION_AND_ASSISTANCE_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IN_AFRICA_\(KAMPALA_CONVENTION\).pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_FOR_THE_PROTECTION_AND_ASSISTANCE_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IN_AFRICA_(KAMPALA_CONVENTION).pdf)
http://www.acnur.es/PDF/7698_20120417125508.pdf

legislaciones nacionales. Es también más específica en lo que respecta a los actores no estatales y hace un mayor énfasis en los desplazamientos originados por la explotación de los recursos económicos y naturales y por los proyectos de desarrollo. Recoge el derecho de intervención de la Unión Africana en un estado parte ante circunstancias graves (delitos de guerra, genocidio y delitos de lesa humanidad) y obliga a la protección y asistencia durante el desplazamiento interno para evitar -entre otras cosas- que las y los desplazados sean víctimas de abusos (entre ellos los sexuales y el reclutamiento) y de hambre.

La Convención de Kampala es el instrumento vinculante más reciente y adaptado al contexto actual de despojo y expropiación de los recursos naturales que se vive en los países del Sur global. Entró en vigor a finales de 2009 y ha sido firmada por 39 de los 54 estados miembro de la Unión Africana y ratificada por 19.

El interés por los Principios Rectores y especialmente por la Convención de Kampala no solo se debe a su carácter referente en materia de desplazamiento interno, sino que debe servir también de guía para la reflexión sobre los desplazamientos transfronterizos.

Susana Borrás, coordinadora del Máster en Derecho Ambiental de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, considera, al igual que CEAR-Euskadi, que "algunas de las causas clave de la migración forzada o el desplazamiento forzado serían las que se incluyen dentro de la definición de desplazado interno, recogida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998). Por lo tanto, se podría establecer, de acuerdo con esta caracterización, que los desplazados internos son desplazamientos forzados de población pero dentro de las fronteras de su país. En el caso de los desplazamientos forzados de población fuera de las fronteras se aplicarían las mismas causas *mutatis mutandi* (de forma análoga) con la salvedad del ámbito territorial del desplazamiento".

ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Podemos resumir los insumos desde los dos ámbitos del Derecho Internacional que nos dan elementos que podrían legitimar la caracterización de un desplazamiento como forzado:

1. Cuando las personas huyen de una violación (grave o sostenida o sistemática) de derechos humanos (incluyendo los DESC -Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) basada en los motivos de persecución acuñados en la Convención de Ginebra. Es el cuello de botella, la definición más estrecha de persona refugiada.

2. Cuando las personas huyen de una violación masiva de los derechos humanos, de la violencia generalizada y de los conflictos internos que desborda *per se* el ámbito de Ginebra. La Declaración de Cartagena, la Convención de la OUA y los Principios de Bangkok recogen, además de estas, otras causas que ya hemos citado anteriormente.
3. Cuando las personas huyen de catástrofes y desastres naturales o provocados por el ser humano o sufren, por estas razones, evacuaciones que son innecesarias y cuando huyen o sufren desplazamiento arbitrario a causa de proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial como se plantea en los instrumentos citados para el desplazamiento interno.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EUROPA

Si comenzamos a construir una categorización desde el origen y compartimos que el carácter forzado aparece cuando la conculcación de los derechos humanos es grave o sostenida en el tiempo o sistemática, con consecuencias significativas en la posibilidad de vivir sin miedo o sin miseria, es probable que muchos de los movimientos migratorios actuales se encuentren en los alrededores de esta línea imaginaria. ¿Su dimensión debería hacernos olvidar el planteamiento? Pensamos que lo hace más urgente.

En el ensayo colectivo *Qué hacemos con las fronteras* (Akal, 2013) citábamos a Abdelmalek Sayad en la ambición por “reconstituir íntegramente las trayectorias migrantes” para proponer una mirada que abarque los complejos vínculos entre el *efecto huida* de millones de personas que se desplazan forzosamente de sus casas, el tránsito (especialmente cuando se cruzan fronteras) y la situación en destino (en los suburbios de las grandes ciudades o en la Europa de los Centros de Internamiento para Extranjeros, las redadas racistas y los vuelos de deportación).

La invisibilidad de las causas y la descontextualización del origen de los movimientos migratorios llevan a considerar la mayoría de ellos como procesos libres, emprendidos en aras de prosperar. Presumen una posibilidad de elección para las personas que los emprenden. Se dulcifican los movimientos, se vuelca la mirada en el destino ‘prometido’ y se otorga al Estado de acogida la potestad absoluta sobre la vida de las y los migrantes.

El Estado no adquiere responsabilidades en las causas. Quedan fuera del marco de análisis de las migraciones las consecuencias de la política de comer-

cio e inversión y, con ellas, la expropiación de recursos naturales, la contaminación ambiental, las consecuencias directas e indirectas de los megaproyectos... Las responsabilidades en el tránsito se centran en que no vengan: las medidas de control policial y militar priman sobre el respeto a los derechos humanos de quienes migran y la pérdida de vidas, al menos en Europa, ya no tiene ningún costo político. La consideración de estas personas como migrantes libra además a los Estados de responsabilidades de protección y les dota, en palabras del activista Eduardo Romero, de “mano de obra barata y servicial”.

Se justifica socialmente la represión y la exclusión de derechos y las personas migrantes quedan atrapadas —esa es la experiencia que estamos conociendo en Europa— entre la victimización y la criminalización. Se legitima así un modelo de desarrollo que supuestamente no provoca *efecto huida* (no expulsa a personas de sus regiones o países ante la violencia y el saqueo de los recursos) sino *efecto llamada* (las personas quieren ir del campo a la ciudad, del ‘Sur’ al ‘Norte’ para ser parte de la modernidad y el desarrollo).

EUROPA: INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN Y MECANISMOS DE REPRESIÓN

Vamos a aproximarnos muy brevemente a los mecanismos específicos que existen en la Unión Europea para aplicar el Derecho de Protección Internacional y el principio de no devolución.

Desde 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam¹⁷, la política de asilo, la libre circulación de personas, la inmigración y las fronteras se convirtieron en materias de responsabilidad comunitaria. Actualmente, existe un conjunto de normas, procedimientos y plazos comunes para el tratamiento de las solicitudes de asilo. Una de ellas es la Directiva de Reconocimiento¹⁸, que tiene dos objetivos fundamentales: asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional y garantizar a estas personas un nivel mínimo de prestaciones (acceso al empleo, educación, asistencia sanitaria y vivienda).

Una de las principales novedades que introduce esta directiva, respecto al marco del Derecho de Asilo en la UE, es la definición de personas beneficiarias

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

¹⁸ Conocida como Directiva de Reconocimiento o de Cualificación: “Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”.

de protección internacional, en la que quedan comprendidas aquellas a las que se concede el estatuto de refugiadas y aquellas a las que se otorga el estatuto de protección subsidiaria. Es decir, esta Directiva define quiénes son para la UE las personas refugiadas y quiénes son las personas que requieren una protección menor porque se entiende que en sus países de origen correrían riesgos (pero no se las considera refugiadas).

La UE establece la protección subsidiaria para aquellas personas respecto a las cuales se den motivos fundados para creer que, si regresaran a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los siguientes daños graves: la condena a la pena de muerte o su ejecución, la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, o las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Muchas personas susceptibles de recibir este tipo de protección que no son refugiadas según la Convención de Ginebra sí lo serían a la luz de otros instrumentos como la Declaración de Cartagena de 1984, que recoge expresamente – como ya hemos visto – la violencia generalizada, los conflictos internos y la violación masiva de los derechos humanos. ¿Son estas personas migrantes? ¿Son migrantes las que no pueden regresar a sus países de origen porque corren riesgos graves?

EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN

Resulta también relevante, en este abordaje de insumos que nos invitan a reflexionar sobre la caracterización de los desplazamientos forzados, el principio de no devolución. Se trata de la prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Este principio es también conocido por su expresión francesa *non-refoulement*.

Aparece en el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra como garantía imprescindible del derecho de asilo, pero no es exclusivo de este ámbito de aplicación. El principio de no devolución es también un componente fundamental de la prohibición consuetudinaria de la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) establece en su artículo 3 que “nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes” y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 3.1, prohíbe a los estados parte expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro estado “cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado (caso *Soering*) que la prohibición brindada por el artículo 3 del Convenio Europeo en contra del maltrato “es igualmente absoluta con respecto a la expulsión”¹⁹.

A partir de estos y otros instrumentos para la protección de los derechos humanos²⁰, ACNUR ha reiterado que “la expulsión o el regreso de una persona a un país donde hay motivos sustanciales para creer que enfrentará un riesgo real de tortura, tratos o castigos inhumanos o degradantes se halla dentro del alcance de la prohibición de tales actos. Esto se aplica igualmente a la expulsión o el regreso de una persona a un país del cual podría sucesivamente ser expulsada o devuelta a un tercer país donde enfrentaría un riesgo real de tal trato”.

Sobre el acto prohibido por este principio, el Alto Comisionado asevera que no se trata “solo” de que los estados no expongan a las personas al peligro de ser sometidas a torturas, sino también, y con el mismo nivel de protección, que no las expongan a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución. “Cualquier medida que tenga como consecuencia poner a una persona en peligro al trasladarla de un lugar seguro a un lugar riesgoso estará así dentro del ámbito del principio”.

Sobre la dimensión territorial de la no devolución, ACNUR ha recalcado que un individuo estará dentro de la jurisdicción de un Estado en aquellas circunstancias en que está sometido al control efectivo de este o se vea afectado por quienes actúan en su nombre, dondequiera que eso suceda.

El 23 de febrero de 2012 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Iris Jamaa y otros c. Italia*, declaró la extraterritorialidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al establecer su aplicación y obligado cumplimiento en cualquier espacio (incluido un buque en alta mar) en que un Estado ejerza su control. La sentencia recordó, una vez más, la prohibición de las expulsiones colectivas y una relación de garantías procedimentales imprescindibles para el respeto de los

19 *Soering c. Reino Unido*, nº 14038/88. Resumen de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de julio de 1989.

20 Como el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 5 de la Carta de Banjul y el artículo 5.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

derechos fundamentales de las personas migrantes, con independencia de que la persona haya manifestado su voluntad de solicitar protección internacional (asistencia letrada y de intérprete, derecho a la información, acceso a recursos efectivos contra la devolución, obligación del Estado parte de averiguar el trato a que se verá sometido en el país de destino).

El Comité de Derechos Humanos ha fallado además: "Sería insensato interpretar la responsabilidad de los estados en los términos del artículo 2 del Pacto (en referencia al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que alude al compromiso de respetar y garantizar el mismo), de manera tal que les permitiera perpetrar violaciones al Pacto en el territorio de otro estado que no podría perpetrar en su propio territorio".

A la luz de los instrumentos citados, existen causas desapercibidas de salida y persecución que conforman una categoría de desplazamientos potencialmente forzados y herramientas en el marco de la Unión Europea para proteger a quienes los están sufriendo.

10.3. LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE Y REFUGIADA EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO.

Gabriela Morales, Diego Lorente y Salva Lacruz,
miembros del Centro de Derechos Humanos
*Fray Matías de Córdova en Tapachula, Chiapas, México*²¹

Este artículo pretende presentar la realidad de la situación actual de la niñez y adolescencia migrante y refugiada que transita o se establece en la frontera sur de México, describiendo el perfil de estos niños, niñas y adolescentes (de aquí en adelante: NNA) y las causas de su movilidad y analizando las políticas que México implementa en materia de niñez y adolescencia migrante desde un punto de vista crítico²². Su contenido se centra en la realidad del estado de Chiapas, más con-

21 El contenido de este artículo está obtenido y escrito desde la experiencia de intervención directa e investigación que desarrollamos en el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, asociación civil establecida en Tapachula y centrada en la defensa de los derechos, la vida y la dignidad de las personas migrantes y refugiadas desde hace más de quince años. Más información sobre el CDH Fray Matías en: <http://www.cdhhfraymatias.org/>

22 Buena parte de la información al respecto está extraída del capítulo "México: frontera sur" del informe *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*, de febrero de 2015. Center for Gender & Refugee Studies - University of California Hastings College of the Law y Centro de Justicia y Derechos Humanos - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Informe completo en: <http://cgrrs.uchastings.edu/Ninez-Migracion-DerechosHumanos>

cretamente en la región del Soconusco como área fronteriza por la que transitan miles de NNA y personas adultas migrantes y refugiadas, parte del flujo migratorio que recorre Mesoamérica hacia el norte. Esta región resulta emblemática en México como destino histórico de miles de seres humanos que desde hace más de un siglo se han ido estableciendo en la zona.

PERFIL DE LA NIÑEZ VINCULADA CON LA MOVILIDAD HUMANA EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

En la región del Soconusco podemos establecer diversas tipologías en lo referido a la niñez y adolescencia frente a la movilidad humana. En primer lugar, son los propios NNA chiapanecos quienes migran hacia el norte y en muchos casos son devueltos al lugar de origen, en general víctimas de deportación forzada. Un segundo perfil comprende la migración transfronteriza de NNA de origen centroamericano que llega a la región para establecerse, trabajando o buscando empleo en las calles o en los sectores económicos más precarios, lo que acentúa las diferentes formas de exclusión a que están expuestos. En tercer lugar, en el centro de detención de Tapachula encontramos NNA centroamericanos y en menor medida de otras nacionalidades²³, que intentando migrar hacia el norte (fundamentalmente para llegar a los Estados Unidos) son identificados, privados de libertad y finalmente, deportados²⁴. Entre los NNA llegados desde Centroamérica, bien establecidos en la región de manera precaria y con una visible falta de acceso a derechos, bien detenidos a la espera de su deportación, podemos encontrar una buena cantidad de ellos que de acuerdo al derecho de asilo deberían ser sujetos de protección internacional, aunque muy frecuentemente o no solicitan protección internacional, puesto que las dificultades para acceder al procedimiento son muchas, o solicitan pero se les deniega por parte de las autoridades mexicanas²⁵.

23 Si bien la detención de NNA procedentes del Triángulo Norte centroamericano es abrumadora, cabe destacar también la presencia en 2014 de 188 NNA ecuatorianos detenidos, 153 estadounidenses, 124 nicaragüenses, 55 cubanos, y llegadas puntuales de NNA de países asiáticos (China, India, Bangladesh) y africanos (Eritrea, Ghana, Somalia).

24 CDH Fray Matías "Niñez detenida. Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en la Frontera México-Guatemala". Septiembre de 2012.

<http://ninezmigrante.blogspot.mx/2012/09/informe-final-los-derechos-humanos-de.html>

25 Puede consultarse el reciente informe del ACNUR "Arrancados de raíz", sobre las causas del desplazamiento de NNA centroamericanos y su necesidad de protección internacional. Accesible desde:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>

Si bien la migración de NNA en lo referido a la búsqueda de empleo tiene una tipología mayoritariamente masculina, cabe destacar la numerosa presencia de niñas o adolescentes guatemaltecas, de origen indígena, que llegan a la ciudad de Tapachula y, en general, a la región del Soconusco para emplearse en el ámbito del trabajo doméstico y que son objeto de amplias vulneraciones de sus derechos laborales y de sus derechos como niñas.

Las causas que motivan la movilidad de NNA en la región son múltiples, complejas y relacionadas entre sí, pero podemos agruparlas de esta forma:

1. Causas socioeconómicas: búsqueda de empleo que permita mejorar las condiciones de vida en contextos de pobreza o extrema pobreza o de economías familiares muy débiles.
2. Causas sociales: búsqueda de la reunificación familiar con progenitores que migraron previamente, situaciones de abandono o desestructuración familiar, violencia, maltrato y abusos en el ámbito intrafamiliar.
3. Causas políticas: situación de violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica²⁶, en el marco de los efectos del conflicto armado, del problema de las maras y el crimen organizado, de la corrupción, la impunidad y las políticas públicas neoliberales que dejan a la población en constante amenaza y absoluta desprotección.
4. Motivaciones personales: construcción de un imaginario colectivo que ve en la migración hacia el norte la mejora del estatus personal y la calidad de vida, dada la desigualdad en términos de desarrollo humano entre Norteamérica y Centroamérica.

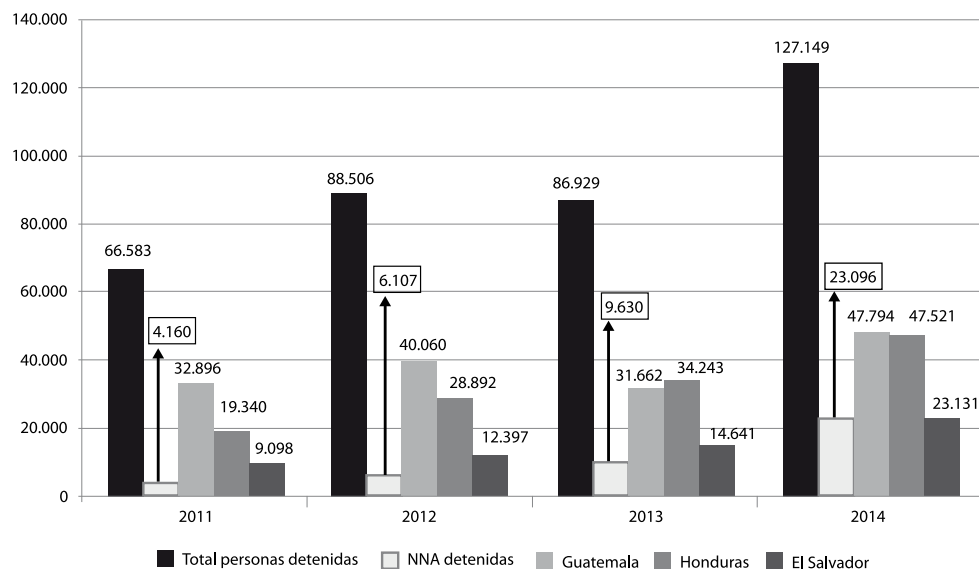
NIÑEZ MIGRANTE Y REFUGIADA EN TRÁNSITO: ENTRE EL CONTROL Y LA EXPULSIÓN

Según las propias estadísticas del Instituto Nacional de Migración (INM) en México²⁷, órgano integrado en la Secretaría de Gobernación y del que depende la ejecución de la política de gestión migratoria, 127.149 seres humanos fueron detenidos en el país por su condición migratoria irregular durante 2014. En el siguiente gráfico puede comprobarse que las cifras de detención van en incremento en los últimos años y cómo afecta fundamen-

26 El Triángulo Norte es la región de Centroamérica que comprende Guatemala, Honduras y El Salvador.

27 Pueden consultarse las estadísticas de detenciones y deportaciones en México desde la página web de la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación mexicana, si bien los datos solo son accesibles desde territorio mexicano: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SECOB/Estadistica

talmente a personas de origen centroamericano y a un aumento en la detención de NNA.



La detención de NNA ha conocido un crecimiento exponencial en el último lustro. En 2013, México detuvo a 9.630 NNA migrantes, lo que supone un incremento del 57,7% respecto a 2012. En 2014, la cifra de detención se elevó hasta 23.096 NNA, esto es, un 140% más respecto a 2013. Este aumento hizo saltar la alarma a nivel internacional sobre la cuestión de niñez migrante en esta frontera. De todos los NNA detenidos en 2014 el 98% procedían del Triángulo Norte de Centroamérica, es decir, que la práctica totalidad de personas menores de edad detenidas son nacionales de El Salvador, Guatemala u Honduras. Cabe recordar que esta región está considerada como una de las más peligrosas del mundo. Estos países, en especial Honduras, sufren un contexto de violencia social y política generalizada y son Estados que no asumen responsabilidades en materia de protección de la ciudadanía.

Entre el 2,5% restante de países al margen del Triángulo Norte, destacan Ecuador con 188 NNA detenidos, Nicaragua con 124 y Cuba con 55.

También es importante destacar que, del total de NNA detenidos en 2014 (23.096), 8.941 eran niños y niñas menores de 12 años (el 38,7%) y el resto, 14.155, adolescentes de entre 12 a 17 años. La tendencia a detener niños y niñas cada vez más pequeños ha sido creciente en los últimos años. También ha crecido la feminización del fenómeno, llegando a la detención de hasta 8.228

niñas y adolescentes en 2014 (el 35,6%). El marco normativo en materia de migración y las políticas de control impulsadas en los últimos años en México favorecen este panorama de violación de los derechos de NNA. La Ley de Migración²⁸ mexicana de 2011 contempla la posibilidad legal de privar de libertad a NNA en centros de detención por razones de su situación migratoria y como fase previa a su deportación. Además, prioriza la capacidad del Instituto Nacional de Migración de guiar el procedimiento de los menores de edad frente a los sistemas de asistencia del Estado, representados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en contra del principio de respeto al Interés Superior del Niño (ISN)²⁹. La ley habilita la posibilidad de que los NNA sean tratados de manera análoga a las personas adultas en lo referido al control, detención y deportación de personas migrantes, violando el *principio de no detención* que aplica a NNA migrantes y solicitantes de asilo incorporado en los estándares internacionales de derechos humanos, tal como reafirmó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC21³⁰. En la práctica, y tal como contempla la ley, miles de NNA son privados de libertad en centros de detención para personas migrantes, aunque el Sistema DIF también tiene la potestad de albergar NNA migrantes y solicitantes de asilo, y de hecho lo hace en menor medida, asumiendo casos de manera arbitraria.

Al quebrantamiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Interés Superior del Niño y en conjunto de los otros principios de la Convención sobre los Derechos del Niño que supone la detención de menores migrantes y solicitantes de asilo, es necesario señalar la violación de más derechos fundamentales, además del de libertad circulatoria. Organizaciones mexicanas como Sin Fronteras³¹ y el CDH Fray Matías de Córdova³² hemos documentado durante los últimos diez años falta de garantías y debido

28 Puede consultarse la Ley de Migración y su Reglamento desde:

http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf

29 El principio de respeto al Interés Superior del Niño supondría activar acciones que garantizaran el desarrollo integral y la vida digna, así como las condiciones que permitieran vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible a niños, niñas y adolescentes. En el marco de niñez y adolescencia migrante, esto debería pasar por la prohibición de su detención, privación de libertad y deportación.

30 Consultar el texto íntegro de la Opinión Consultiva 21-2014 de la Corte IDH en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

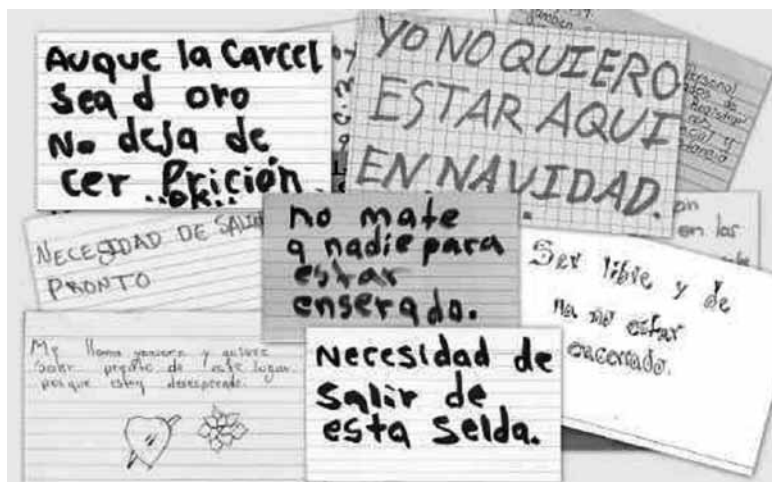
31 Véase el informe del 2014 de Sin Fronteras "La ruta del encierro – Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estaciones provisionales":

<http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>

32 Véase el informe del 2013 del CDH Fray Matías de Córdova: "Informe sobre derechos humanos y condiciones de vida en el centro de detención para migrantes de Tapachula":

<http://cdhfraymatias.org/sitio/informes-y-publicaciones/del-cdh-fray-matias-4/>

proceso, separación familiar, deficiente atención jurídica, protección consular inadecuada y condiciones de vida en los centros de detención -llamados oficialmente Estaciones Migratorias- indignos para la condición humana en términos de alimentación, atención en salud, o trato a las personas.



Mensajes con "deseos", escritos por adolescentes privados de libertad en el centro de detención de Tapachula.

Asimismo, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló la existencia o el riesgo de situaciones de agresión o abuso durante la aprehensión, retención y deportación de NNA, a lo que añaden las irregularidades en el reconocimiento de la condición de la infancia³³. La misma CIDH insiste reiteradamente en su último informe sobre la situación de NNA detenidos en estaciones migratorias, señalando deficiencias en la clasificación de los NNA, la existencia de separación familiar y de falencias en el debido proceso, además de condiciones deficientes en materia de infraestructura y habitabilidad de los centros de retención³⁴.

En lo referido al respeto al debido proceso, está constatado que la inmensa mayoría de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en los centros mexicanos no cuentan con información sobre sus derechos y su procedimiento ni con defensa jurídica efectiva, lo que incluye también a los NNA, a quienes hay que sumar la ausencia de aseguramiento de asignación de un tutor.

33 Véase el "Informe sobre la situación general de los derechos de sus migrantes y sus familias", de la CIDH http://www.fundacionjusticia.org/wpcontent/uploads/2013/06/Informe_Final_Relator_Migrantes_CIDH1.pdf

34 Véase el informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México", de la CIDH: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

Respecto a la protección consular, desde el CDH Fray Matías podemos constatar que en el centro de detención de Tapachula, y en lo referido al papel de los consulados de El Salvador, Guatemala y Honduras en la asistencia de NNA, estos se limitan a constatar la detención, determinar la nacionalidad y gestionar los trámites de deportación, sin manejar cuestiones relativas a la determinación del Interés Superior del Niño y la defensa de sus conciudadanos.

Las condiciones de detención de NNA en la eufemísticamente llamada “Estación Migratoria Siglo XXI” de Tapachula constituyen un motivo de constante preocupación para el CDH Fray Matías de Córdoba y también por supuesto las condiciones de las personas adultas. Salvo unos pocos cientos de NNA que pasan al sistema de protección social del DIF (incluyendo NNA no acompañados), miles de ellos son privados de libertad cada año en este centro de detención de migrantes. Existe un módulo de detención para adolescentes de entre 12 y 17 años, mientras que las niñas y niños menores de 12 están en módulos con sus madres. Los problemas más graves, además de la detención en sí misma, están relacionados con el acceso efectivo a la atención médica, la alimentación y condiciones de higiene y confortabilidad, y la ausencia de espacios para las visitas externas o de las propias familias detenidas, según constatamos con el monitoreo que el CDH Fray Matías desarrolla sobre el centro de detención de Tapachula. Es necesario señalar también el ambiente de inseguridad y desprotección de los NNA en el centro, que siendo de gran capacidad está frecuentemente infiltrado de miembros de pandillas o maras, que ejercen su hostigamiento en el interior.



Mensajes con “necesidades”, escritos por adolescentes privados de libertad en el centro de detención de Tapachula.

A toda esta situación hay que añadir que el plazo de detención tanto de NNA como de personas adultas en la práctica deviene indefinido en México más allá de lo que dicta la norma³⁵. En el CDH Fray Matías podemos comprobar que, si bien la mayoría de NNA migrantes son deportados en menos de dos semanas, muchos sufren privación de libertad hasta sesenta días y detectamos casos de cuatro meses de detención y situaciones extremas de cerca de un año³⁶.

No existen estudios profundos y rigurosos sobre el impacto en la salud física y mental de los NNA sometidos a condiciones de detención como las descritas³⁷, cuestión que urge abordar en México, pero la intervención directa que el CDH Fray Matías lleva a cabo con estas personas nos permite percibir cómo pasan del estado de *shock* inicial al de la incomprensión, la falta de información, lo desproporcionado de la medida de detención ante una falta administrativa, la no aceptación de su situación y la entrada en etapas depresivas o ansiosas, que poco tienen que ver con el disfrute de derechos que a toda persona menor de edad debe garantizársele.

Diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas y de defensa de los derechos de la infancia en México hemos propuesto proyectos para la implementación de medidas alternativas a la detención³⁸ ante la evidencia de que la privación de libertad de NNA por razón de

35 De acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Migración mexicana, el alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los quince días hábiles en los supuestos de que no exista información fehaciente sobre la identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; que exista impedimento para el tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado. En estos casos, la detención tampoco podrá superar los sesenta días hábiles. La privación de libertad se vuelve indefinida en el supuesto de que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a la situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

36 Según requerimiento de información emitido por el CDH Fray Matías de Córdoba al Instituto Nacional de Migración, del 2011 al 2013, 31 NNA fueron detenidos de 120 a 200 días, 17 NNA de 201 a 300 días, y un niño pasó más de 300 días en un centro de detención (Solicitud de información pública con núm. folio 3.614, expediente núm. 162/2014).

37 El citado informe de la organización Sin Fronteras, sin llegar a centrarse en la cuestión del impacto en la salud mental, refiere presencia de depresión, ansiedad, trastorno por estrés e ideas de suicidio en una buena parte de los NNA entrevistados en situación de detención.

38 Diversas organizaciones hemos impulsado reformas a la Ley de Migración y mociones a la recientemente promulgada Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que prohíban la privación de libertad de NNA por su situación migratoria, y que habilite alternativas a la detención de personas migrantes. Puede consultarse la publicación "Dignidad sin excepción: alternativas a la detención migratoria en México", de la International Detention Coalition (IDC):

<http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2013/06/Dignidad-Sin-Excepci%C3%B3n.pdf>

situación migratoria irregular viola de manera flagrante los principios jurídicos de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, hasta el momento las propuestas no han tenido eco en el ámbito legislativo y mucho menos en el plano práctico, salvo en lo referente a la recientemente promulgada Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, a la que haremos mención posteriormente.

SIN RECONOCIMIENTO: LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOLICITANTES DE ASILO

Empezando por recordar la circunstancia de que el 98% de los NNA detenidos en México provienen de Centroamérica, países donde está confirmada la situación de violencia generalizada y desprotección que sufre la población, en el CDH Fray Matías contamos con numerosos testimonios de NNA detenidos y a la espera de su deportación, con circunstancias vitales y relatos que no dejan lugar a dudas respecto del carácter forzado de su migración y, por tanto, con derecho a acceder al procedimiento de protección internacional. Niñez y adolescencia viviendo en comunidades en El Salvador, Guatemala u Honduras, que han perdido a parte o a toda su familia víctimas de la violencia perpetrada por pandillas y crimen organizado, o cuyos progenitores ya huyeron, o que prefieren que su hijo o hija huya y se libre de perder la vida o ser reclutado por una mara. Existe también un factor de riesgo en el género, donde las mujeres, niñas y adolescentes son frecuentemente objeto de agresión y abusos sexuales en el ámbito intra y extra familiar. Y especialmente alarmante es la situación de riesgo de jóvenes de la comunidad LGBTTI³⁹.

En su huida hacia el norte, NNA identificados y detenidos por operativos policiales y militares, en frontera o ya en territorio⁴⁰, terminan como ya hemos descrito privados de libertad y a la espera de su deportación.

Los Estados Unidos de México cuentan con una legislación mejorable pero razonablemente adecuada en materia de derecho de asilo. México es un estado signatario de todo el marco jurídico a nivel internacional (Convención de Ginebra, Protocolo de Nueva York) e interamericano (Declaraciones de Cartagena y de Brasilia), y cuenta con una Ley sobre Refugiados y Protección Complementa-

39 En materia de diversidad sexual, el término utilizado en México es el de LGBTTI: comunidad lésbica, gay, bisexual, transgénero, transexual e intersexual.

40 En las reflexiones finales haremos referencia al Plan de Desarrollo de la Frontera Sur, una iniciativa gubernamental que está impulsando el blindaje militar de la frontera entre México, Guatemala y Belice.

ria⁴¹. Si bien teóricamente México tendría que garantizar protección a estos NNA identificados en los flujos migratorios, la realidad es lamentablemente muy distinta pese a la simulada imagen de respeto a los derechos humanos que el gobierno mexicano pretende mostrar ante la comunidad internacional.

De acuerdo a la Ley, el órgano responsable de garantizar el acceso al procedimiento de asilo, de instruir los casos de solicitud y de determinar la concesión o denegación de protección es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)⁴², una institución dependiente de la Secretaría de Gobernación al igual que el Instituto Nacional de Migración. La práctica administrativa y la escasez de recursos de la COMAR se enmarca en la política gubernamental de no reconocimiento de solicitantes de asilo y el favorecimiento del desistimiento de las personas a través de su detención prolongada. Las escasas cifras de solicitudes de asilo admitidas y de concesiones de estatuto de refugiado —a personas adultas y NNA— están directamente relacionadas con las altísimas y crecientes cifras de deportación de seres humanos.

En 2013, la COMAR instruyó 1.164 solicitudes de asilo, reconoció 245 estatutos de refugio y concedió protección complementaria en 35 casos⁴³. Esto en un país que, sin contar con cifras fiables, se estima que es transitado por entre doscientas y cuatrocientas mil personas al año, llegadas por la frontera sur mayoritariamente de origen centroamericano.

Concretamente, en materia de protección de NNA refugiadas, ACNUR México reveló una información muy ilustrativa⁴⁴. Entre 2008 y 2013, la COMAR instruyó 191 solicitudes de asilo de NNA, de los cuales 150 procedían de El Salvador, Guatemala u Honduras. Y de todas las solicitudes concedió protección a un total de 50 niños y niñas (43 centroamericanos). Insistimos en un periodo de seis años.

Las cifras hablan por sí mismas sobre la primera dificultad que se encuentran los NNA que huyen hacia México en situación de refugio: el acceso al procedimiento. En este sentido, la propia ley sí es criticable por no armonizarse con el derecho internacional: una persona no puede solicitar asilo en México si lleva más de treinta días hábiles en el territorio. Huelga decir que las personas refugiadas llegadas a México mayoritariamente no reciben información sobre su derecho a ser reconocidas como tales, ni como acceder al procedimiento de solicitud.

41 Puede consultarse la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf

42 Véase: <http://www.comar.gob.mx/>

43 Respecto a 2014, las cifras disponibles de enero a septiembre apuntan una subida con 1.525 solicitudes de asilo hasta el momento, 247 reconocimientos de estatuto de protección y 39 protecciones complementarias. Pueden consultarse las estadísticas en: http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas_COMAR

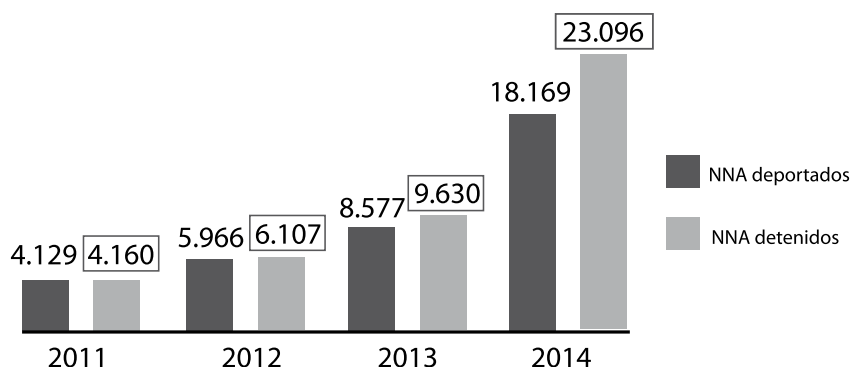
44 Puede consultarse de nuevo el mencionado informe del ACNUR "Arrancados de raíz".

A las escasas personas que alcanzan a realizar la solicitud les espera en muchos casos la otra gran falla en el marco legal mexicano de protección internacional: las personas que solicitan asilo una vez han sido detenidas permanecerán en régimen de detención mientras se instruya su procedimiento. Esta clara violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos afecta particularmente a los NNA refugiados, que frecuentemente caen en el desistimiento de sus solicitudes ante los prolongados plazos de detención, prefiriendo renunciar, sufrir deportación y volver al riesgo de sus países de origen, quizás para volver pronto a emprender la huida.

La instrucción del procedimiento de asilo para personas solicitantes en régimen de detención, de acuerdo con nuestra experiencia de monitoreo de la situación en el centro de Tapachula, está atravesada de irregularidades, ausencia de debido proceso y falta de adecuada atención por parte de la COMAR. Los NNA solicitantes –también las personas adultas– no suelen contar con mayor defensa jurídica que la que desde el CDH Fray Matías podamos alcanzar a prestar a una pequeña proporción de los casos y carecen de servicio de interpretación para los llamados “extracontinentales” que no hablen lengua española, ni para las personas originarias de comunidades indígenas centroamericanas. En el CDH Fray Matías hemos identificado numerosos casos de hostigamiento por parte de oficiales del centro de detención para que las personas desistan de su solicitud y en los últimos meses hasta casos de traslados arbitrarios a otros centros alejados, para aislar a las personas y alejarlas de su defensa jurídica y sus redes de apoyo en el interior del centro.

Como resultado de esta actitud institucional de desprecio al derecho de asilo, las personas refugiadas se ven envueltas en los masivos procesos de deportación que cada día se ejecutan precisamente desde este centro de Tapachula: México deportó a 107.814 seres humanos en 2014. En cuanto a las cifras de deportación de NNA, se puede observar su incremento exponencial cada año en el siguiente gráfico.

Detención y deportación de NNA (2011-2014)



A este alarmante crecimiento de las cifras de deportación de NNA, cabe añadir la alta “eficiencia” del sistema: en 2014, el 78% de los NNA que fueron objeto de identificación y detención fueron finalmente deportados.

Finalmente, el regreso a las comunidades de origen de los NNA deportados no cuenta con las condiciones apropiadas, no se dispone de programas de reintegración y se ponen en riesgo muchas veces la vida y seguridad de estos NNA, que muy frecuentemente deciden o se ven obligados a migrar nuevamente apenas lleguen a la frontera, dada la persistencia o agravamiento de las condiciones que inicialmente les impulsaron a salir. Así se genera una migración circular donde, en cada intento, la vida y otros derechos se ponen constantemente en riesgo.

RETOS Y OPORTUNIDADES SOBRE LA PROTECCIÓN A NNA REFUGIADOS EN MÉXICO

La respuesta del Estado mexicano en relación a la protección de la infancia migrante y refugiada está basada en un enfoque asistencialista, no garantista, y desde luego represor, al haber asumido con más fuerza que nunca en estos momentos el papel de guardián de la frontera. México muestra debilidades en los procedimientos que se aplican en cuanto a su debido proceso; en los programas de protección, marcados por su precariedad y su carácter asistencial; en la invisibilidad a que se somete a estos niños y niñas, muchas veces por su condición de extranjeros; y en el abandono de la política de asilo, a pesar del contexto de violencia generalizada que vive el Triángulo Norte de Centroamérica.

La reciente aprobación de la nueva Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes⁴⁵ supone una oportunidad para revertir la situación de la infancia en el país y para trabajar hacia la protección integral de los grupos vulnerables, incluyendo a NNA migrantes y refugiados. Es necesario que a partir de la implementación, desarrollo y armonización de esta ley se establezcan políticas que garanticen la aplicación del principio de Interés Superior de la Niñez, lo que en lo relativo a NNA migrantes y refugiados suponga, en primer lugar, la derogación de toda práctica de detención y deportación. Resulta urgente revisar en profundidad la política de proliferación de dispositivos de control migratorio que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad y los riesgos de NNA migrantes y sustituirla por una política que implemente mecanismos específicos de protección para la infancia migrante en tránsito, tanto mexicana como extranjera. Asimismo, son necesarios centros de protección de la infancia no privativos de la

45 Accesible desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf

libertad para alojar temporalmente a NNA y familias migrantes, desde la protección integral de sus derechos en igualdad con NNA nacionales.

El reconocimiento de la situación de violencia generalizada en Centroamérica debería traer como consecuencia la protección de los NNA que llegan de El Salvador, Guatemala y Honduras como personas refugiadas, habilitando soluciones duraderas para su desarrollo y vida digna y potenciando la reunificación familiar. Las organizaciones sociales en México tenemos un reto en estos momentos ante las autoridades, a la hora de que las novedades legislativas en materia de NNA se materialicen en reconocimiento de derechos para los NNA migrantes y refugiados en este país.

LA CARA ADVERSA: EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRONTERA SUR

Frente a esta oportunidad en la mejora de las políticas públicas de protección a la infancia, encontramos una alarmante realidad de carácter geopolítico con un grave impacto para las personas migrantes y refugiadas que intentan llegar y/o cruzar México. Este país está inmerso en una dinámica de fuerte aumento del control fronterizo basado en una óptica de seguridad nacional y en el sometimiento a los criterios que Estados Unidos impone al respecto en toda la región. México ha asumido las políticas de externalización de fronteras estadounidense y se ha convertido de facto en una frontera vertical de su vecino del norte⁴⁶, es decir, que todo el territorio mexicano es una zona de control fronterizo hacia los Estados Unidos. Esto ha impactado de forma desmesurada en el aumento de la militarización de su región sur, no solo de la línea con Guatemala y Belice sino también tierra adentro en México⁴⁷. Este plan militar y policial se ubica en el marco del llamado Programa de Desarrollo de la Frontera Sur, anunciado por el Gobierno Federal para impulsar la economía de los estados fronterizos y fomentar el respeto de los derechos humanos⁴⁸, pero desarrollado con gran opacidad puesto que ni siquiera se conoce su contenido real y completo y en el que sin em-

46 En el marco de la llamada Conferencia Regional sobre Migraciones, un espacio político compartido por los estados desde Canadá a Panamá para consensuar las políticas de control migratorio, se establecen los términos en que estos coordinan, entre otras cosas, la ejecución de los procedimientos de deportación, estableciendo acuerdos multilaterales y memorándums de entendimiento entre los distintos países. Puede consultarse: <http://www.crmsv.org/Publicaciones/Publicaciones.htm>

47 Para ampliar información, véase el informe de WOLA (Washington Office on Latin America): "La otra frontera de México. Seguridad, migración y crisis humanitaria en la línea con Centroamérica". Accesible desde: <http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf>

48 Puede consultarse una referencia a este programa en la web Animal Político. Accesible desde: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/estas-son-las-principales-acciones-del-programa-frontera-sur-para-proteger-migrantes/>

bargo muchas organizaciones sociales vemos una intención velada de tomar el control del territorio en aras a preparar la explotación económica de la región a través del desarrollo de megaproyectos de carácter extractivo⁴⁹ y prever la represión de la protesta social vinculada a estos procesos.

Entre tanto, el impacto del Programa en las personas migrantes y refugiadas resulta evidente⁵⁰. Han de enfrentarse más que nunca a una diversidad de cuerpos militares y policiales que dificultan en extremo las posibilidades de cruzar la frontera y el territorio al sur de México sin ser identificadas. A consecuencia de ello, las rutas migratorias se han fragmentado y diversificado, aumentado así el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos en tránsito⁵¹, pero sobre todo ha crecido dramáticamente el número de detenciones y deportaciones ejecutadas, hecho que impacta de lleno en la vida de la infancia migrante y refugiada.

Constituye, pues, todo un reto para las organizaciones de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas lograr que el Poder Ejecutivo en México supere favorablemente esta contradicción: haber legislado en pro de la protección integral de los derechos de la infancia y por el contrario haber incrementado la represión, detención y deportación de los niños, niñas y adolescentes que llegan huyendo de Centroamérica, precisamente en busca de esta protección.

49 Como ejemplo de estas intenciones, puede consultarse este artículo sobre los megaproyectos de minería en Chiapas: <http://espoirchiapas.blogspot.mx/2015/02/tras-los-megaproyectos-turisticos-en.html>

50 Puede consultarse una visión crítica del Programa de Desarrollo de la Frontera Sur en relación con su impacto para la movilidad humana en el siguiente artículo de *Rebelión*: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=194726>

51 Véase el artículo de *El Universal* "Migrantes recorren rutas más peligrosas". Accesible desde: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/migrantes-recorren-rutas-mas-peligrosas-1072758.html>

CAPÍTULO 11

RELATOS DE PERSECUCIÓN Y ASILO

Los textos recogidos a continuación se publicaron durante 2015 en el periódico mensual *Le Monde Diplomatique* en su edición en castellano en el marco del ciclo "A salvo: Diálogos de refugiados", fruto de la colaboración entre La Casa Encendida, Nuevo Teatro Fronterizo, *Le Monde Diplomatique* y CEAR.

En el espacio de colaboración, el equipo artístico de Nuevo Teatro Fronterizo realizó lecturas dramatizadas de testimonios de personas refugiadas a las que CEAR ha atendido y que tienen o están esperando recibir la protección internacional. En paralelo a estas representaciones, *Le Monde Diplomatique* recogió los siguientes textos elaborados desde CEAR.

Los tres artículos cuentan, desde la experiencia vivida, las realidades de personas desplazadas forzosamente por diversos motivos de persecución bajo un mismo sentir: la dificultad de recibir protección y el duelo abierto y perpetuo por la huida.

"67 años de exilio palestino" pretende mantener viva la memoria de la dimensión del desplazamiento forzado del que todavía hoy es víctima el pueblo palestino desde los sucesos de Al Nakba. Hace un recorrido de su situación en el exilio y visibiliza una imagen de vulneración constante de sus derechos humanos y debilidad de la protección internacional desde la realidad de los campos de refugiados en Gaza, Cisjordania, Siria y Líbano.

El segundo artículo, titulado "El derecho a la libertad de expresión: su vulneración a través del recorte del derecho de asilo", plantea que las políticas migra-

torias restrictivas y los intereses de los estados desfiguran y rebajan el derecho de asilo y convierten la persecución por denunciar la violencia y violación de los derechos humanos en una realidad perpetua. Persecución que, como las palabras, no entiende de fronteras.

Finalmente, “Amar con libertad puede costar la vida” muestra la persecución, rechazo y hostigamiento que existe contra personas por su orientación sexual o su identidad de género y la discriminación que subyace al utilizarse criterios restrictivos y estereotipados en la valoración de sus solicitudes de asilo.

11.1. 67 AÑOS DE EXILIO PALESTINO

Jaume Durà

Abogado de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado en el País Valencià

En 1947 la comunidad judía era una tercera parte de la población que vivía en el territorio de la Palestina histórica y poseía el 6% de la tierra. Después de la guerra de 1948-1949 y la creación del Estado de Israel, este ocupó el 77% del territorio, mientras que los palestinos se convirtieron en un pueblo oprimido, cerca del 90% de su población, alrededor de 800.000 personas, fueron expulsados de 531 ciudades y pueblos situados en los territorios ocupados por los israelíes durante la guerra, en lo que llamaron Al Nakba (“el Desastre”). Además de forzar la huida de 800.000 palestinos, Israel cometió masacres contra la población civil palestina, destruyó aldeas y pueblos enteros y confiscó numerosas propiedades para forjar el mito de que “Palestina era una tierra sin pueblo”, un “territorio vacío” sobre el que el pueblo judío tenía un derecho histórico.

En la Guerra de los Seis Días de junio de 1967, miles de palestinos volvieron a buscar refugio en los territorios de Gaza, Cisjordania, Líbano, Jordania y Siria, después de que el ejército israelí ocupara Cisjordania y la Franja de Gaza. Este fue un nuevo éxodo, protagonizado principalmente por refugiados pales-

tinios de 1948 que vivían en campamentos a orillas del río Jordán. En aquella ocasión fueron unos 150.000 los refugiados, aunque en los meses posteriores al conflicto otros 300.000 más emprendieron el camino del exilio debido al endurecimiento de las condiciones de vida, sobre todo en Gaza. A esto se sumaron después de 1967 las expulsiones individuales o las medidas de alejamiento, que afectaron sobre todo a dirigentes políticos, sindicales y a intelectuales palestinos.

El 11 de diciembre de 1948 la Resolución 194 (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció el derecho al retorno "lo antes posible" de los refugiados palestinos, que ha sido confirmada año tras año por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, incluido Estados Unidos, principal apoyo internacional de Israel. Un año después, en diciembre de 1949, la Asamblea General de Naciones Unidas, alarmada ante la grave situación de los refugiados palestinos, aprobó a través de la Resolución 302 (IV) la creación de la Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA, en sus siglas inglesas), que les presta asistencia humanitaria desde mayo de 1950 en todos los campos de Cisjordania, Gaza, Jordania, Líbano y Siria. Las responsabilidades de la UNRWA son proveer de asistencia social (educación, salud, servicios sociales) y administrar la infraestructura de los campos, pero no ejerce funciones de seguridad, tarea que corresponde a las autoridades del país de acogida. Sí dispone de una oficina de servicios en cada campo, a la que acuden los residentes para realizar sus gestiones administrativas¹.

Según las Instrucciones sobre Requisitos Consolidados y Registro de la UNRWA, aprobadas en 2006, definieron como refugiado palestino a toda persona cuyo lugar habitual de residencia se encontraba en Palestina en el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, que perdió su hogar y sus medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948 y que se refugió en cualquiera de las áreas del campo de operaciones de la UNRWA y a sus descendientes. Son también refugiados palestinos, aunque no reúnan esas condiciones, aquellos que huyeron a países en los que no opera la UNRWA y los que en 1948 se encontraban fuera de Palestina y no pudieron volver porque Israel lo impidió.

En segundo lugar, integran el grupo de los desplazados internos, de un lado, aquellos palestinos que huyeron de sus hogares y que permanecen dentro de que lo es hoy el Estado de Israel y, de otro, aquellos que se han visto -y se siguen viendo- obligados a huir de los Territorios Palestinos Ocupados por Israel

1 La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR.

desde 1967 y sus descendientes. Todos ellos, si están registrados, son beneficiarios de los servicios de la UNRWA. Además, pueden acceder a esos servicios personas no registradas que se desplazaron forzosamente a consecuencia de las hostilidades de 1967 y las que la siguieron y personas no registradas que viven en campos de refugiados y comunidades. Debe tenerse en cuenta, también, que están bajo el mandato del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aquellos palestinos que están fuera del área de operaciones de la UNRWA y no excluidos, por tanto, de la protección otorgada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados².

En consecuencia, existe una gran dificultad para calcular el número exacto de refugiados palestinos. Según los datos de la UNRWA de 2014, son más de cinco millones y viven en la Franja de Gaza, Cisjordania, Siria, Líbano y Jordania. A su vez, existen 59 campos oficiales de refugiados palestinos, 19 en Cisjordania, 8 en Gaza, 10 en Jordania, 12 en el Líbano, 9 oficiales en Siria y 3 no oficiales. Pero existen otras cifras, como las del Sistema Central de Estudios Estadísticos Palestinos, que sitúan la cifra de refugiados en más de 7 millones; de ellos solo una parte están registrados y reciben la asistencia de la UNRWA³.

En su distribución, y según las cifras de la UNRWA, en Cisjordania son 914.000 palestinos los que vienen sufriendo una violación constante de los derechos humanos por parte de las autoridades y colonos israelíes, una situación agravada con la construcción del muro ilegal que divide el territorio y la recolección de la ciudad de Jerusalén entre otros. En la Franja de Gaza la población palestina se calcula en 1,6 millones de personas, de las que 1,3 millones son refugiadas, a los que el bloqueo israelí, las ofensivas militares y el cierre de la frontera con Egipto dificultan enormemente la vida, ya que la crisis humanitaria en Gaza ha dejado al 57% de las familias en situación de inseguridad alimentaria. Los ataques israelíes y el castigo colectivo a la población palestina de Gaza de los últimos años han provocado miles de muertos y la destrucción de la infraestructura palestina, lo que ha supuesto la denuncia por parte de Palestina ante la Corte Penal Internacional, que a su vez ha abierto un examen preliminar por posibles crímenes de guerra contra el Estado de Israel. La ofensiva militar israelí denominada *Plomo fundido*, que tuvo lugar entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009, causó la muerte de 1.434 palestinos, quedando heridos más de 5.000, y originó el desplazamiento de casi cien mil personas. La

2 *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2010 de CEAR*. Capítulo 11. "El Derecho al retorno de los refugiados palestinos", por Carmen Pérez González.

3 "Los refugiados palestinos: causa de un pueblo y lucha por la existencia". Por Salah Salah, presidente del Comité de Refugiados Palestinos del Consejo Nacional Palestino OLP.

mayoría de víctimas fueron civiles, entre ellas 434 niños y niñas, mientras que solo 236 fueron combatientes⁴.

El posterior ataque israelí sobre la Franja de Gaza de noviembre de 2012 (denominado *Pilar defensivo*) provocó 170 muertos palestinos y más de 1.300 heridos y el último y atroz ataque israelí del verano de 2014, que duró cincuenta días y al que denominaron *Margen Protector*, supuso la muerte de 2.100 palestinos, una cuarta parte de ellos niños y niñas. En todos estos ataques Israel y sus aliados impidieron que la población civil palestina de Gaza pudiera huir para refugiarse a otros países o a lugares seguros.

En Siria, tras cuatro años de guerra civil, más de 200.000 muertos y el 50% de la población desplazada o refugiada en varios países, el más de medio millón de refugiados palestinos que allí tenían los mismos derechos que los sirios a excepción de la ciudadanía han vuelto a ser obligados a desplazarse o refugiarse, sin saber si al final de la guerra podrán regresar a Siria, dado que dos tercios de los campamentos de refugiados palestinos allí han sido destruidos o inutilizados. Se calcula que más de la mitad de los refugiados palestinos de Siria, alrededor de 270.000, los que se han visto forzados a desplazarse dentro o fuera del país, y los que han conseguido huir a Jordania o al Líbano han encontrado muchas dificultades, ya que la propia UNRWA por falta de financiación no puede satisfacer todas sus necesidades básicas. Desde que comenzó el conflicto se estiman en más de 70.000 los palestinos que se han refugiado en países vecinos como Jordania, el Líbano, Egipto, Turquía e Irak. En estos países han encontrado cada vez más impedimentos para acceder al asilo y refugio y han sufrido un trato discriminatorio con multitud de casos de detenciones, violencia o devoluciones por parte de países como Jordania, Líbano y Egipto.

En Jordania, donde residen más de dos millones de refugiados palestinos, se ha cerrado la frontera a los refugiados palestinos procedentes de Siria, permitiendo entrar a otros refugiados sirios, mientras que los palestinos de Siria que han conseguido entrar sufren detenciones arbitrarias y devoluciones. A su vez, Líbano, que acogía a casi medio millón de refugiados palestinos, también ha cerrado la frontera a los palestinos refugiados que huían de Siria y a los que allí están se les prohíbe trabajar en numerosas profesiones, además de imponerles trámites más costosos para poder conseguir una visa de trabajo que al resto de refugiados. Otros países, como Egipto, tratan de peor manera a los refugiados palestinos de Siria que al resto de sirios, ya que les impiden registrarse

4 Palestinian Center for Human Rights: A list of victims of the Israeli offensive on the Gaza Strip. 27 december 2008-19 january 2009. www.pchrgaza.org

ante ACNUR y por tanto tener derechos como el de reasentamiento, atención médica...

Por todo ello, los refugiados palestinos que han huido de Siria se enfrentan a la incertidumbre de si podrán regresar a Siria en el futuro y si serán recibidos de igual manera que lo fueron cuando por primera vez llegaron sus padres o abuelos como refugiados. Con la guerra civil siria, la situación de la comunidad palestina refugiada se ha deteriorado enormemente. Un ejemplo de ello es la situación vivida en el campo de refugiados de Yarmouk en Damasco, que era el centro de la vida política y comercial de la comunidad palestina en Siria y que hoy está prácticamente destrozado. De los 150.000 palestinos que allí vivían solo quedan 18.000, que han conseguido permanecer o no han podido salir. Los ataques de las fuerzas del régimen y de la oposición, el bloqueo humanitario y el castigo colectivo sufrido en Yarmouk han supuesto el asesinato de cientos de palestinos y la muerte por inanición de otras decenas, así como la huida masiva del campo⁵.

Los refugiados procedentes de Siria fueron el principal país de origen de los solicitantes de asilo en los 44 países más industrializados en 2013 y alrededor de 56.400 sirios solicitaron asilo, más del doble que en 2012, cuando fueron 25.200, siendo seis veces más que en el año 2011, en que lo solicitaron 8.500⁶. Una parte de estos refugiados sirios son palestinos refugiados que residían allí desde hace años o décadas. El número total se desconoce porque en numerosos casos aparece en la documentación que se les expide que su nacionalidad es siria, o de nacionalidad no reconocida o país no reconocido. En lo que respecta a España, la suma de solicitantes de asilo palestinos entre 2010 y 2014 supera los 600 casos y no todos consiguen obtener el estatuto de refugiado. La OAR no aporta datos de procedencia exacta de estos solicitantes palestinos, pero gracias a la labor que realizamos los abogados de las entidades que atendemos a las personas solicitantes de asilo o refugiadas, como CEAR, vemos que estos solicitantes palestinos que consiguen llegar a España con muchas dificultades, provienen de diversos países como la propia Palestina (Gaza o Cisjordania), Siria, Líbano, Jordania, Egipto, o son expulsados o vienen huyendo de la discriminación económica, social y cultural que sufren por no ser considerados nacionales de países como Qatar, Arabia Saudí... Asimismo, son diversos los motivos de huida de estos refugiados palestinos que llegan a España: ideológicos, políticos, violencia de género y persecución por orientación sexual, religiosos y situaciones de amenazas para su vida e integridad por las agresiones, ataques, la guerra y las nulas

5 "La vulnerabilidad de los refugiados palestinos procedentes de Siria", por Leah Morrison. Revista *Migraciones forzadas*, nº 47. Septiembre de 2014. *La crisis siria: desplazamiento y protección*.

6 ACNUR: *Tendencias de asilo 2013. Niveles y tendencias en países industrializados*.

expectativas de futuro con las que se encuentran. La mayoría de ellos son hijos o nietos de otros refugiados de más de seis décadas de exilio palestino, que a su vez no renuncian a su legítimo derecho al retorno a Palestina⁷.

⁷ *La situación de las personas refugiadas en España. Informes 2011, 2012, 2013 y 2014 de CEAR.*

11.2. DEFENDER LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO DE ASILO

“Como periodista, si volviera a mi país sería asesinado debido a mi profesión. A lo largo de mi carrera he escrito y hablado mucho sobre la situación en Ruanda y a las autoridades de mi país de acogida nunca les ha gustado mi trabajo. Para ellos soy un periodista incómodo que debe ser eliminado a toda costa.”
André, periodista

El 7 de enero de 2015 la redacción del semanario *Charlie Hebdo* en París fue atacada con la excusa de la publicación de una serie de viñetas donde se satirizaba a Mahoma. Doce personas fueron asesinadas y diez heridas. Los asesinos, pertenecientes a la rama yemení de Al Qaeda, fueron posteriormente abatidos por agentes franceses.

Días después, cincuenta jefes de gobierno acompañaron a los millones de ciudadanos que se manifestaron en Francia repudiando el atentado y reivindicando el derecho a la libertad de expresión como “uno de los valores fundamentales de la democracia”, según palabras de Hollande. Una afirmación contundente, que comparto. Una contundencia que cabe cuestionarse si es tal cuando ese mismo derecho es violentado a periodistas no nacionales y en otros países.

Rosa Isela Pérez Torres, periodista mexicana, investigó los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez (México). Por ello fue víctima de amenazas anónimas y despedida del periódico en el que trabajaba, al no seguir la línea oficial negacionista de la realidad feminicida en el lugar. No fue contratada en ningún otro medio, rechazada por haber alimentado el “mito del feminicidio”. Las amenazas continuaron hasta que no tuvo más opción que abandonar su país junto con su familia y solicitar asilo.

André huyó de su país de origen, Ruanda, a causa del genocidio. Contaba apenas seis años. Su periplo acabó llevándole como refugiado a un país africano vecino. Allí estudió y se convirtió en periodista y comenzó a escribir sobre corrupción institucional y otros delitos. Sus artículos le supusieron tales amenazas por parte de las autoridades del país de asilo y de las ruandesas que André tuvo que huir nuevamente y pedir protección en otro Estado.

Dos historias nada o apenas mediáticas. Dos entre otras muchas. Rosa Isela y André al menos consiguieron huir y solicitar protección. Pero ¿cuántos otros periodistas no lo lograron? ¿A cuántos se les denegó esa protección? Es el derecho de asilo un Derecho Humano controvertido, en rebaja constante por parte de los Estados. Partiendo de esta premisa, cabe preguntarse: ¿tiene que ver el recorte del derecho de asilo con la perpetuación, en este caso, de la violación de su derecho a la libertad de expresión, aunque dicha violación haya tenido lugar más allá de nuestras fronteras? La respuesta, les adelanto, será afirmativa. Pero vayamos por partes.

La Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiado de 1951 (CG1951) establece cinco motivos que permiten que una persona perseguida en su país pueda ser reconocida como refugiada en otro: políticos, religiosos, étnicos, distinta nacionalidad y pertenencia a grupo social determinado. No recoge expresamente la violación de la libertad de expresión o de la libertad de prensa como motivos. Pero tanto una como otra sí pueden ser reconducidas a motivos de índole política. Por tanto, a priori, cualquier periodista que sufra persecución a causa del desempeño de su labor y que huya de su país por este motivo debería recibir protección como persona refugiada. Y este artículo se terminaría aquí.

La realidad es exponencialmente más complicada. Además de las dificultades propias de la persecución padecida, aparecen otras generadas por el entramado legal migratorio impuesto. En primer lugar, la casi imposibilidad de solicitar protección internacional en las representaciones diplomáticas (salvo para los países americanos firmantes de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954). Además, la restrictiva normativa migratoria en general y el establecimiento de

visados en particular obstaculizan cuando no impiden el acceso al territorio de asilo, abonando la aparición de redes de tráfico e incluso de trata como únicas opciones para huir del país y buscar protección. Por otro lado, la existencia de procedimientos acelerados para resolver las solicitudes de asilo, especialmente en frontera, donde las garantías que asisten a las personas solicitantes (derecho a la asistencia jurídica antes, durante y después de la solicitud, derecho a un recurso efectivo, etc.) suelen estar recortadas. Y, si aun así consiguen entrar al territorio de acogida, las personas solicitantes se enfrentarán a procedimientos restrictivos donde la sospecha de que puedan estar engañando con fines espurios suele ser generalizada.

Todo esto conlleva dos consecuencias principalmente. La primera, que muy pocas personas llegarán a los países de asilo a causa de las políticas migratorias impuestas por estos. En los países industrializados, como los denomina el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), únicamente se encuentra el 4% de la población merecedora de protección. El 96% se halla en países en desarrollo. El caso de Siria es palmario y ejemplificador de una realidad reiterada en el resto de países: más de seis millones de personas desplazadas internamente, tres millones de personas refugiadas en el extranjero y sólo 70.000 que pudieron solicitar protección en la Unión Europea en 2014, mientras más de un millón y medio quedan en Turquía y el resto en los países aledaños. La segunda consecuencia tiene que ver con los bajos porcentajes de concesión de la protección solicitada, especialmente en estos países industrializados. Dos ideas que están relacionadas con la misma lógica: el control fronterizo a toda costa y la superposición del concepto local de soberanía sobre el de universalidad de los Derechos Humanos. Se hace necesario detenerse en este último punto.

Es aceptado generalmente, al menos en la teoría, que los Derechos Humanos son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Sin embargo, no todos se construyeron con la misma solidez normativa. Hubo algunos que fueron mutilados en su proceso de normativización. El derecho de asilo es uno de ellos. Recogido en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), su construcción jurídica fue problemática debido a las reticencias de la mayoría de los Estados, que entendían la posibilidad de otorgar asilo como una prebenda innegociable de su soberanía, más como una potestad graciable del Estado que un derecho subjetivo de la persona.

Así, dicha mayoría se opuso a que la DUDH recogiera el derecho a “buscar” asilo y a “recibirlo”, arguyendo que el control de la migración era un derecho de los Estados y que esa ampliación era una carga demasiado onerosa para ellos. Fi-

nalmente la redacción del precepto quedó en “derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él” (en el caso de que sea concedido).

La cosa no quedó ahí. El derecho de asilo, a diferencia del resto de derechos establecidos en la DUDH, fue excluido de los Pactos Internacionales de 1966. La excusa fue la existencia de una *lex specialis* anterior, una convención que ya regulaba expresamente el derecho de asilo: la CG1951. Una excusa falaz, puesto que dicha Convención no regula la protección otorgada por el Estado, sino el reconocimiento de las personas como refugiadas por el cumplimiento de las condiciones precitadas, lo que no necesita de ninguna decisión estatal. La CG1951 no contiene ninguna obligación expresa para los Estados relativa a permitir el acceso de las personas refugiadas a su territorio y tampoco ninguna relativa a la concesión del asilo a las personas refugiadas que se encuentren en su territorio. Es más, la palabra “asilo” sólo se cita en una ocasión en la CG1951, en el Preámbulo, conceptualizándolo como una carga que puede ser “onerosa” para los Estados.

La consecuencia es que el derecho de asilo queda desfigurado y rebajado por los Estados, como un apéndice sometido a sus políticas migratorias restrictivas y a sus propios intereses. La interpretación unívoca y excluyente del derecho de asilo desde la perspectiva migratoria, por la condición de la persona como extranjera, olvida conscientemente el elemento central: la protección de la persona cuando su Estado de nacionalidad o residencia le persigue o no puede protegerla. Este elemento central pasa a ser marginal y sometido al control discrecional de la transgresión de la frontera, reflejo mediato (del espejismo) de la soberanía estatal.

La estadística avala esta afirmación. Mientras que entre 2003 y 2012 el porcentaje de concesión de protección internacional por parte del ACNUR, que no tiene soberanía sobre ningún territorio ni población, fue del 78%, en los Estados este porcentaje nunca superó el 40%. En el caso de la UE, en 2013 se situó en el 34%, el porcentaje más alto de los últimos años, y la variación entre los Estados miembros osciló desde el 3% de Grecia, el 7% de Hungría o el 17% de Francia hasta el 58% de Suecia, el 78% de Malta o el 87% de Bulgaria. Variaciones radicales que sólo encuentran explicación en otras cuestiones ajenas al Derecho. Como señala López Garrido [Catedrático de Derecho Constitucional], el asilo no como una cuestión de derechos humanos sino de política interior y exterior. Un Derecho Humano conscientemente desnaturalizado.

El principio *pro homine*, criterio hermenéutico que informa todo el Derecho internacional de los Derechos Humanos, nos obliga a acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva en caso de reconocimiento de derechos, e,

inversamente, a la norma o interpretación más restringida en el caso del establecimiento de restricciones en el ejercicio de derechos o de la suspensión de estos. Además, dichas disposiciones deben ser interpretadas y aplicadas a fin de hacer sus medidas prácticas y efectivas. Así de tajante fue el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en sentencia de 7 de julio de 1989, cuando resolvió que el Reino Unido sería responsable de la tortura o tratos inhumanos o degradantes que Jens Soering pudiera sufrir en EE. UU. si era extraditado. Esta es la clave, la universalidad de los Derechos Humanos se extiende a la función de garantía de los Estados en el marco de sus decisiones, aunque la violación de aquellos se produzca fuera de sus territorios.

Si un Estado no asila a personas perseguidas a causa del ejercicio de la libertad de expresión, no estará ejerciendo su función de garante y estará también violando el derecho a la libertad de expresión de esas personas al perpetuar dicha violación con la falta de protección. A pesar del debilitamiento legal e intencionado del derecho de asilo, la fortaleza del resto de Derechos Humanos obliga a no restringirlo. Por tanto, es insostenible defender el respeto a la libertad de expresión como uno de los valores de la democracia y, al tiempo, no proteger a las personas extranjeras perseguidas por la vulneración de ese mismo derecho. La defensa del derecho a la libertad de expresión exige la defensa del derecho asilo. Jurídicamente, la universalidad de los Derechos Humanos ha superado el localismo soberano de los Estados, aunque estos no quieran aceptarlo.

Tenemos el almacén teórico y normativo. Pero los Estados, por el momento, imponen otra realidad. No sabemos cuántas personas vinculadas con el ejercicio del periodismo solicitaron protección internacional el año pasado en el mundo. No sabemos a cuántas les fue concedida. No sabemos cuántas pudieron huir. No sabemos cuántas fracasaron en el intento. No sabemos cuántas eran mujeres. No existen datos al respecto, de ningún país. Pero sí sabemos que los Estados, especialmente los industrializados, restringen el derecho de asilo; que las políticas de control migratorio impiden el acceso a los territorios a las personas refugiadas; y que una vez dentro, las interpretaciones restrictivas y prejuiciosas imponen un alto porcentaje de denegaciones. Y entre éstas, solicitudes formuladas por periodistas.

Rosa Isela tuvo suerte y tanto a ella como a su familia les fue reconocido el asilo. En su caso, la persecución sufrida acalló una voz que denunciaba las violaciones de los derechos de otras mujeres. Aunque no ha podido volver a ejercer como periodista, su tenacidad no le permite abandonar. André todavía aguarda a que su caso se resuelva. La espera le angustia. Tiene razones para ello...

Desgraciadamente, el atentado contra la redacción de Charlie Hebdo nos vino a recordar la importancia del compromiso en la promoción, desarrollo y garantía de los Derechos Humanos, en este caso el de la libertad de expresión. Ese compromiso se resquebraja cuando el derecho de asilo es ninguneado y rebajado a instrumento de mero interés político. Vulnerar el derecho de asilo perpetúa la violación del Derecho Humano que está en la base de la persecución sufrida: en este particular, el derecho a la libertad de expresión.

Como dijo Theo van Boven, antiguo Relator Especial de Naciones Unidas, "excusar la tortura es violar la prohibición de la tortura". La analogía con el derecho del que hablamos es sencilla. En ninguna democracia, el derecho de asilo como Derecho Humano puede ser una carga. Y además, ningún Derecho Humano admite medias tintas.

11.3. AMAR CON LIBERTAD PUEDE COSTAR LA VIDA

Estrella Galán

Secretaria general de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado

Amar con libertad no es posible a día de hoy en muchas partes del mundo. Jean-Claude Roger Mbédé fue encarcelado por enviar a otro hombre un mensaje declarándole su amor. Fue detenido, acusado de homosexualidad y condenado a 36 meses de prisión. El Código Penal de Camerún establece que tener relaciones sexuales con una persona del mismo sexo será castigado con pena de prisión de hasta cinco años e impone además fuertes sanciones económicas. Tras salir de prisión Mbédé falleció, después de que su familia, que lo despreciaba por su homosexualidad, se lo llevara del hospital en el que estaba siendo tratado de una hernia mal curada que desarrolló en prisión. Su familia alegó que Jean-Claude era una maldición para ellos y que tenían que dejarlo morir.

Al igual que en Camerún, amar a una persona del mismo sexo es delito en muchos países del mundo. En la actualidad la homosexualidad está penada en más de 80 países y se castiga con la pena de muerte en lugares como Irán, Arabia Saudí, Yemen, Mauritania, Sudán, Nigeria o Somalia. Muchas personas sufren en pleno siglo XXI persecución y hostigamiento debido a su orientación sexual o su identidad de género siendo objeto de asesinatos, violencia sexual y de género, agresio-

nes físicas, tortura, detenciones arbitrarias, acusaciones de conducta inmoral, negación al derecho de reunión, expresión e información, discriminación en el empleo, la salud y la educación, así como la obsoleta consideración de la homosexualidad como una enfermedad recluyendo a las personas señaladas como tales en instituciones psiquiátricas. Actualmente hay en el mundo más 51 millones de seres humanos necesitados de protección internacional entre personas refugiadas, apátridas y desplazadas a causa de los conflictos, la violencia y la vulneración de derechos humanos. Son personas que sufren persecución a causa de sus ideas, su identidad cultural, nacionalidad, religión, violencia de género, por ser víctimas de trata o por su orientación sexual. Las personas perseguidas por su orientación sexual, sufren, en numerosas ocasiones, la intersección de múltiples factores que agravan los efectos de la violencia y la discriminación, siendo personas altamente marginadas y aisladas de sus comunidades y familias que las rechazan.

Las experiencias son muy diversas y están fuertemente influenciadas por el entorno de procedencia económico, cultural, familiar, político, religioso y social. Debido a ello, muchas de las personas LGTTBI (lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales e intersexuales) perseguidas se sienten inhibidas a la hora de manifestar que las razones de la persecución sufrida está relacionada con su orientación sexual.

Como ya sabemos, la discriminación contra las personas LGTTBI es la denominada homofobia o transfobia, y está basada en la construcción de nuestra identidad, género y sexualidad bajo el enfoque del patriarcado y el heterosexismo, que plantea un modelo único para entender la supuesta sexualidad 'legítima y sana', provocando actitudes hostiles, de rechazo y violentas contra otras formas de identidad.

El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" y el artículo 2 recoge que "toda persona tiene los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración"⁸. Así cuando una persona es objeto de violación de sus Derechos Humanos la Convención de Ginebra de 1951 que regula el derecho de asilo, contempla la posible protección internacional para ella, es decir, sería susceptible de ser refugiada.

En España la Ley de Asilo, desde el año 2009, contempla expresamente la persecución por motivos de género u orientación sexual como causa de reconocimiento de la condición de refugiado. En el Título Preliminar, artículo 3 de dicha

8 Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

ley se recoge que “la condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país...”. Este reconocimiento fue fruto del trabajo durante años de presión social, política y legislativa realizado por organizaciones como CEAR y supuso un gran paso para la igualdad y hacia el reconocimiento de la violencia y discriminación que sufre el colectivo LGTTBI.

Sin embargo, a pesar de los avances legales logrados en nuestro país, en lo que respecta a la práctica diaria y la aplicación de la ley demuestra que todavía queda mucho por hacer, existiendo muchos obstáculos que impiden el acceso de las personas LGTTBI al derecho de asilo, con una realidad desalentadora, pues la mayoría de las personas refugiadas que llegan al estado español solicitando protección son denegadas o sus casos no son ni tan siquiera estudiados.

El escaso número de resoluciones favorables está relacionado con los criterios utilizados por las autoridades españolas a la hora de valorar estas solicitudes de protección internacional pues frecuentemente están sustentados en el uso de estereotipos sobre la población LGTTBI.

¿Cuáles son los obstáculos que se plantean para valorar las solicitudes por orientación sexual o identidad de género?

En primer lugar, es frecuente encontrar argumentos relacionados con el “requisito de discreción”. A muchas personas LGTTBI las autoridades españolas les están denegando su solicitud de asilo bajo el argumento de que la persona podría evitar la persecución y seguir viviendo en su país sin hacer pública su condición sexual, llevando una vida con discreción, manteniendo oculta su preferencia sexual o su identidad de género. La ocultación, también conocida como “requisito de discreción” es una práctica contraria a la Convención de Ginebra, a la normativa europea y a las directrices de ACNUR, por suponer una vulneración del derecho a vivir con libertad.

Por otro lado, el requisito de discreción no es un elemento controlable por el individuo afectado, existiendo siempre el riesgo de que la identidad u orientación sexual sea divulgada públicamente en contra de su voluntad, por lo que implica un temor permanente a ser perseguido o perseguida. A este respecto se ha pronunciado incluso el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo determinando que no es legítimo exigir el requisito de discreción como medida para evitar la persecución de una persona homosexual.

Con este requisito se niega claramente a las personas LGTTBI su derecho a vivir con libertad su condición u orientación, así como su derecho a la libertad de expresión. Además hay que tener en cuenta que, obligar a una persona a ocultar su orientación sexual o identidad de género puede dar lugar a importantes daños psicológicos y de otra índole que pueden tener graves consecuencias.

El segundo elemento que se argumenta con frecuencia por parte de las autoridades para denegar las solicitudes de protección por orientación sexual, es la alternativa de huida interna o reubicación. Este argumento se refiere a la posibilidad de que una persona se desplace a otra zona del país de origen donde el riesgo al temor de ser perseguido no estaría tan latente y donde, según las autoridades, cabría esperar que la persona se reubique y establezca viviendo una vida “normal” y tranquila.

A este respecto hay que tener en cuenta que si el país en cuestión penaliza las relaciones entre personas del mismo sexo, tales leyes son aplicables en todo el territorio, así como si existe intolerancia social hacia las personas LGTTBI, por tanto la reubicación no es una alternativa posible y segura.

En otras ocasiones, las autoridades han denegado estas solicitudes alegando que la persona podría haber tenido alternativas refugiándose en países de tránsito, antes de llegar a España, cuando en la mayoría de los casos, en dichos países, no se respetan los Derechos Humanos y por tanto no son seguros para las personas LGTTBI. En el caso de las personas que quieren llegar hasta España, muchos subsaharianos acceden a la frontera sur de Europa haciendo un largo tránsito por toda África. Su última etapa antes de dar el salto a territorio europeo suele ser Marruecos. Sin embargo, en dicho país, el colectivo LGTTBI está altamente discriminado y no tiene garantizada su protección, motivo que obliga a que estas personas tengan que ser reasentadas a terceros países, con protección de ACNUR, para garantizar su seguridad.

El tercer argumento frecuentemente aludido por las autoridades es el de la determinación de la credibilidad del caso. El primer paso en cualquier solicitud de asilo por orientación sexual es tratar de determinar si la persona solicitante es realmente LGTTBI. Habitualmente, la ocultación inicial de la preferencia sexual del solicitante por miedo a represalias o vergüenza obstaculiza el acceso a los mecanismos de protección y genera dudas sobre la credibilidad de la persona solicitante.

Sin embargo, hay que tener en cuenta las circunstancias que llevan a la persona a tal ocultación: la sensación de miedo, el sentimiento de vergüenza,

el temor a reacciones homófobas, al rechazo y a los abusos son reflejo de las secuelas producidas por los traumas sufridos.

Asimismo, las pruebas para demostrar la persecución por orientación sexual están basadas en el propio testimonio del solicitante, siendo habitualmente la única fuente de probatoria o de evidencia. Existen experiencias aberrantes donde se llegan a utilizar pruebas médicas para determinar la credibilidad de solicitantes de asilo perseguidos por orientación sexual, tales como la denominada falometría y utilizada en la República Checa. Esta prueba médica supone una violación de los derechos humanos y ha sido cuestionada por instituciones internacionales tales como ACNUR.

Otro de los problemas detectados, es la interpretación de las solicitudes de asilo de casos que proceden de países donde inicialmente existía normativa que penalizaba las relaciones entre personas del mismo sexo y que posteriormente ha sido abolida, debido a que las autoridades consideran que la persona ya estaría en país seguro, sin tener en cuenta que los cambios sociales no se producen con la misma inmediatez que los legislativos y que las persecuciones pueden perdurar en el tiempo procediendo de otros grupos no estatales.

Hay que tener en cuenta que la persecución puede proceder del propio estado o de agentes no estatales, con una gran impunidad para los autores y la tolerancia implícita o explícita a estos aberrantes abusos, pues la penalización de las relaciones entre personas del mismo sexo puede promover un entorno de intolerancia, discriminación y opresión como hemos podido ver en el caso de la propia familia de Jean- Claude Roger Mbédé.

Cuando el agente de persecución es el propio estado no solo puede ejercer el hostigamiento a través de la penalización legal de las relaciones entre personas del mismo sexo, sino también como resultado de violencia cometida por agentes o autoridades estatales (policía, militares...).

Pero la persecución también puede provenir de agentes no estatales, incluidos los miembros de la familia, vecinos o la comunidad en general, implicados directa o indirectamente en los actos de persecución que contemplan la intimidación, el acoso, la violencia doméstica y otras formas de violencia física, psicológica o sexual. Incluso en algunos países existen grupos organizados paraestatales o paramilitares, como los llamados grupos de limpieza social, que tienen, entre otros objetivos, las personas LGTTBI.

La protección del Estado no se considera efectiva cuando no responde a las solicitudes de protección o se niega la investigación o enjuiciamiento de los autores de esta clase de violencia, los cuales actúan con total impunidad. En estos

casos se considera que el Estado no quiere o no puede proporcionar protección contra tales daños.

Por tanto, a la hora de valorar una solicitud de protección internacional de una persona LGTTBI, no solo hay que valorar que el país tenga establecido un marco legislativo que penalice dichas prácticas, sino si existen otros agentes sociales que con total impunidad actúan contra dicho colectivo.

En definitiva, la persecución por motivos de orientación sexual e identidad de género es una realidad inaceptable que, como hemos podido ver, todavía está presente en muchos países, quedando mucho camino que recorrer contra dicha lacra. Mientras siga habiendo en el mundo una sola persona que sufra persecución y violación de sus derechos por no poder amar libremente, debemos seguir luchando para visibilizar esta dura realidad. Entre tanto, desde CEAR seguiremos denunciando esta situación e instando a las autoridades españolas a demostrar un mayor compromiso con esta causa, ofreciendo protección a las personas pertenecientes a este colectivo y evitando utilizar criterios restrictivos y estereotipados a la hora de estudiar las solicitudes de asilo.

Porque no podemos olvidar que hoy son ellos y ellas a los que se les castiga por amar, pero mañana podría ser yo o... podrías ser TÚ.

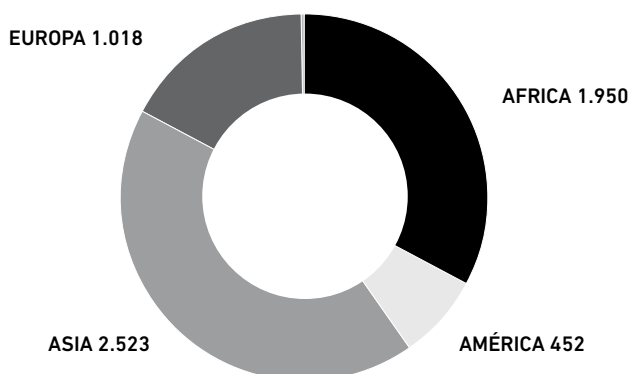
CAPÍTULO 12

APÉNDICE ESTADÍSTICO

12.1. LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

CUADRO 1

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES
SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2014



Además, 4 apátridas solicitaron protección internacional en España en 2014. Total: 5.947.

Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior. Elaboración propia.

CUADRO 2

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2014

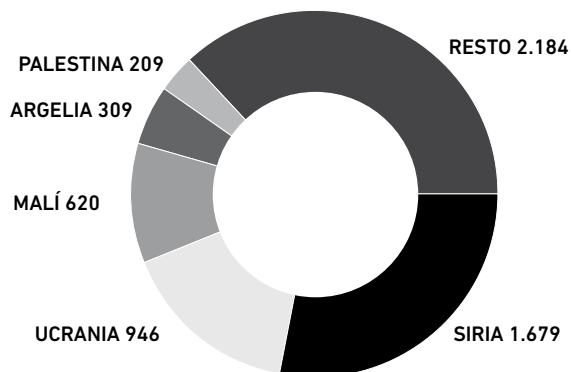
PAÍS DE ORIGEN	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
SIRIA	1.029	650	1.679
UCRANIA	478	468	946
MALÍ	614	6	620
ARGELIA	286	23	309
NO RECONOCIDO (PALESTINA)	140	69	209
NIGERIA	88	73	161
PAKISTÁN	104	40	144
SOMALIA	59	67	126
VENEZUELA	63	61	124
IRAK	64	51	115
AFGANISTÁN	67	31	98
MARRUECOS	85	13	98
CAMERÚN	81	16	97
COLOMBIA	68	29	97
COSTA DE MARFIL	57	22	79
RUSIA	39	26	65
GUINEA	52	12	64
HONDURAS	24	36	60
EL SALVADOR	30	29	59
SRI LANKA	35	11	46
IRÁN	27	13	40
LIBIA	29	11	40
SENEGAL	29	6	35
GAMBIA	27	7	34
LÍBANO	21	11	32
EGIPTO	21	10	31
NO RECONOCIDO (SÁHARA OCCIDENTAL)	27	4	31
R. D. CONGO	16	14	30
BANGLADESH	29	-	29
GEORGIA	16	5	21
SUDÁN	14	7	21
CUBA	12	8	20
ARMENIA	11	7	18
REP. CENTROAFRICANA	13	5	18
GHANA	14	4	18
REPÚBLICA DOMINICANA	10	6	16
GUINEA BISSAU	15	1	16
BURKINA FASO	12	3	15
JORDANIA	11	3	14
BOLIVIA	11	2	13
INDIA	9	4	13
MÉXICO	10	3	13
CHINA	8	4	12
CONGO	8	4	12
ECUADOR	12	-	12
GUINEA ECUATORIAL	8	4	12
ALBANIA	8	3	11

LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA Y EUROPA

BRASIL	4	6	10
LIBERIA	9	1	10
SIERRA LEONA	9	-	9
CHAD	8	-	8
ERITREA	5	3	8
BENIN	5	2	7
FILIPINAS	4	3	7
GUATEMALA	5	2	7
KAZAJSTÁN	6	1	7
MAURITANIA	7	-	7
NO RECONOCIDO (KOSOVO)	5	2	7
KENIA	3	3	6
PERÚ	4	2	6
TÚNEZ	5	1	6
BIELORRUSIA	5	-	5
ETIOPIA	4	1	5
APÁTRIDA	3	1	4
NICARAGUA	3	1	4
NO RECONOCIDO (TÍBET)	2	2	4
UGANDA	4	-	4
TOGO	3	1	4
AZERBAIYÁN	3	-	3
HAÍTÍ	2	1	3
MYANMAR	2	1	3
PANAMÁ	3	-	3
ARGENTINA	1	1	2
MACEDONIA	-	2	2
MOLDAVIA	2	-	2
RUANDA	2	-	2
YEMEN	2	-	2
SUDÁFRICA	2	-	2
SUDÁN DEL SUR	1	1	2
ANGOLA	1	-	1
CHILE	1	-	1
COSTA RICA	1	-	1
ESTADOS UNIDOS	-	1	1
FRANCIA	-	1	1
ISRAEL	1	-	1
MONTENEGRO	1	-	1
NÍGER	1	-	1
SERBIA	1	-	1
TAYIKISTÁN	1	-	1
TURQUÍA	1	-	1
VIETNAM	1	-	1
ZIMBAWE	-	1	1
TOTAL	4.024	1.923	5.947

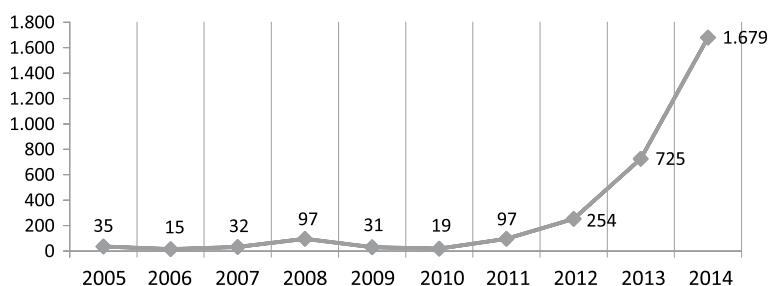
Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

CUADRO 3
NACIONALIDADES CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2014



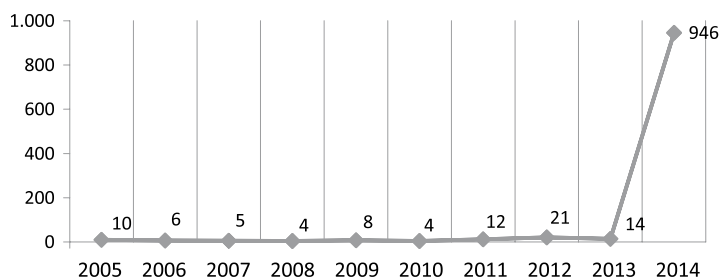
Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

CUADRO 4
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NACIONALES DE SIRIA (2005-2014)



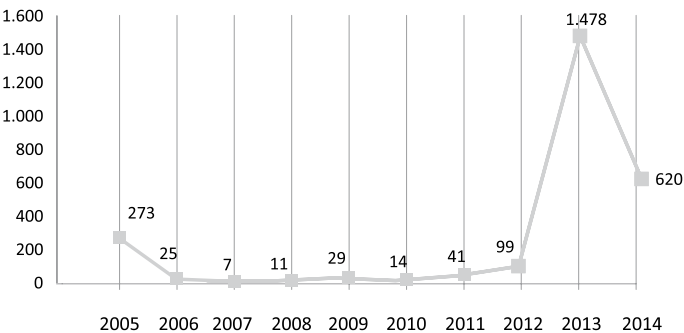
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 5
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NACIONALES DE UCRANIA (2005-2014)



Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 6
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE MALÍ (2005-2014)



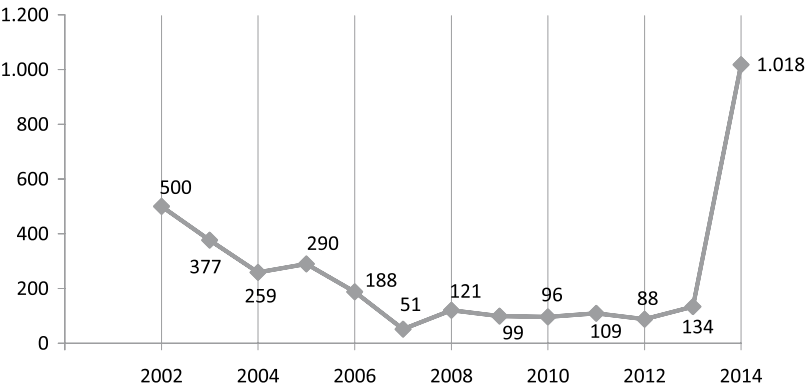
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 7
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
AMÉRICA	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	481	713	746	306	298	452	15.209
ASIA	457	494	467	392	467	2.286	683	381	498	572	699	1.273	2.523	11.192
EUROPA	500	377	259	290	188	51	121	99	96	109	88	134	1.018	3.330
APÁTRIDAS	74	47	22	55	117	6						2	4	327
ORIGEN DESCONOCIDO						20	3	64	2	2				91
TOTAL	6.309	5.918	5.553	5.257	5.297	7.664	4.517	3.007	2.744	3.422	2.588	4.502	5.947	62.719

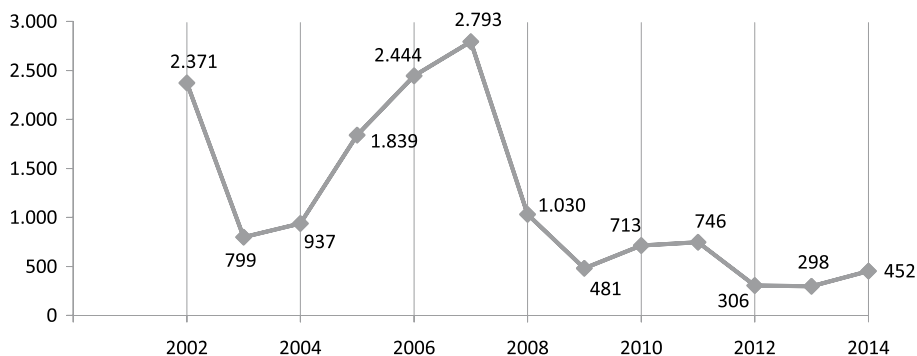
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 8
EVOLUCION DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE ÁFRICA (2002-2014)



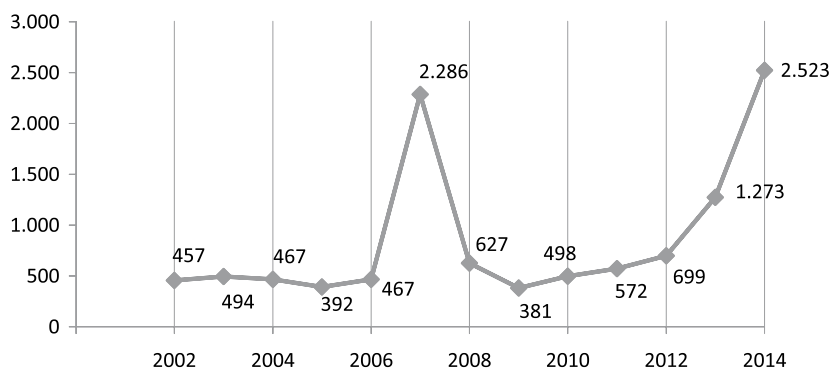
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 9
EVOLUCION DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE AMÉRICA (2002-2014)



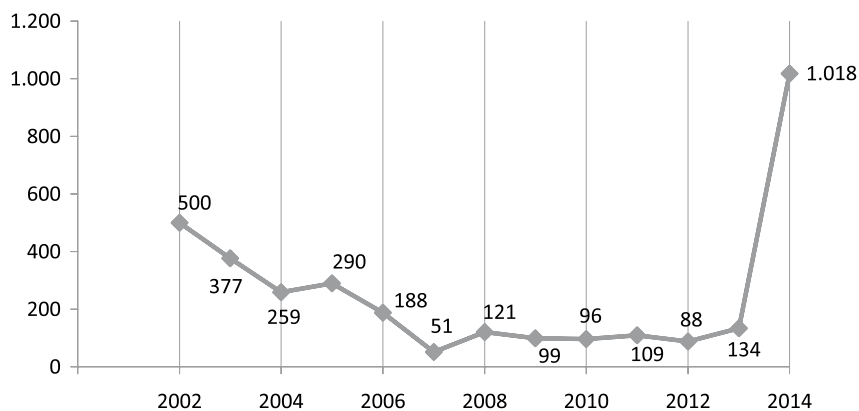
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 10
EVOLUCION DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE ASIA (2002-2014)



Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 11
EVOLUCION DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE EUROPA (2002-2014)



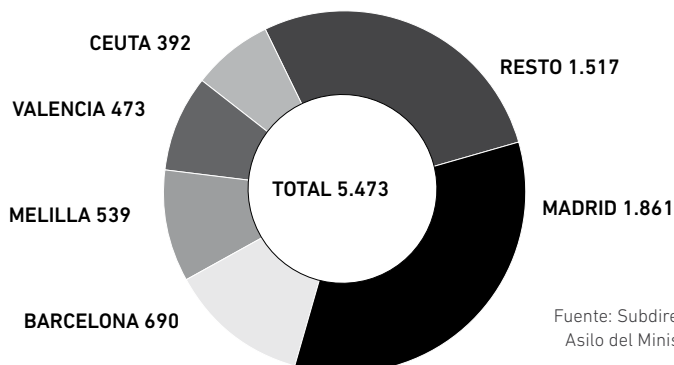
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 12
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS EN 2014

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
MADRID	1.861	ASTURIAS	36	TOLEDO	6
BARCELONA	690	CASTELLÓN	36	VALLADOLID	6
MELILLA	539	ALBACETE	28	CÁCERES	5
VALENCIA	473	ZARAGOZA	27	SORIA	5
CEUTA	392	NAVARRA	26	LUGO	4
MÁLAGA	221	HUELVA	24	ZAMORA	4
CÁDIZ	111	BALEARES	18	PONTEVEDRA	3
MURCIA	103	TENERIFE	15	PALENCIA	2
LAS PALMAS	100	JAÉN	14	SEGOVIA	2
ALICANTE	96	LEÓN	14	TERUEL	2
ALMERÍA	89	LLEIDA	12	CUENCA	1
SEVILLA	89	GUIPUZCOA	10	OURENSE	1
GIRONA	83	SALAMANCA	10	TARRAGONA	1
VIZCAYA	80	ÁLAVA	9	ÁVILA	1
HUESCA	62	BURGOS	9	LA RIOJA	0
CANTABRIA	47	GUADALAJARA	9	BADAJÓZ	0
CÓRDOBA	41	A CORUÑA	7	TOTAL	5.473
GRANADA	41	CIUDAD REAL	7		

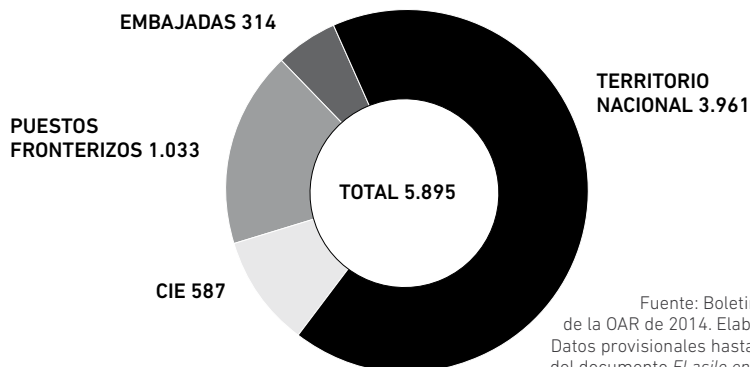
Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

CUADRO 13
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS EN 2014



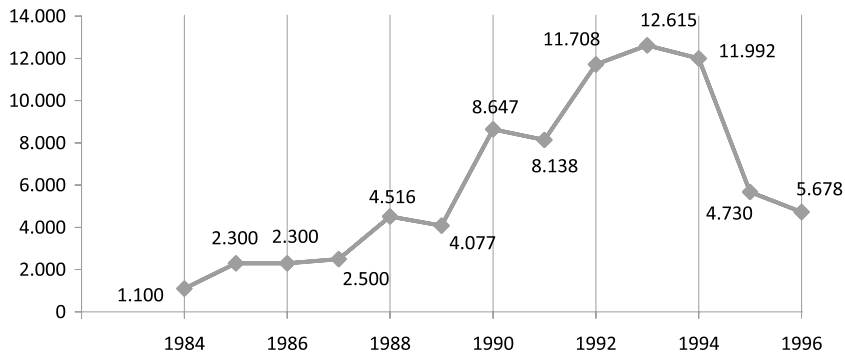
Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

CUADRO 14
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2014



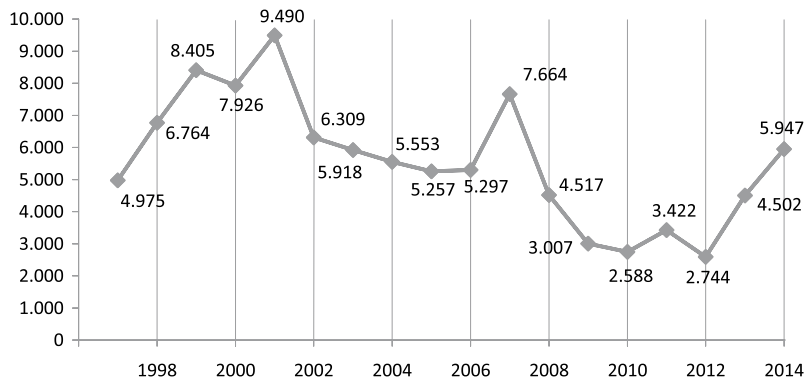
Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

CUADRO 15
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1984-1996)



Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 16
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1997-2014)



Fuente: Ministerio del Interior.

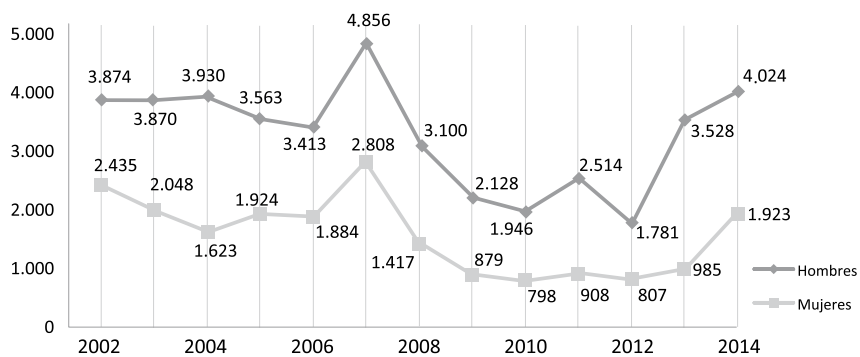
CUADRO 17
VARIACIÓN ANUAL DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2014)

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Nº PERSONAS	5.947	4.502	2.588	3.422	2.744	3.007	4.517
VARIACIÓN SOBRE EL AÑO ANTERIOR (%)	32,10	73,95	-24,6	24,40	-8,7	-33,42	-41,06

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
44,686	0,76	-5,33	-6,16	-6,19	-33,51	19,733	

Fuente: Ministerio del Interior.

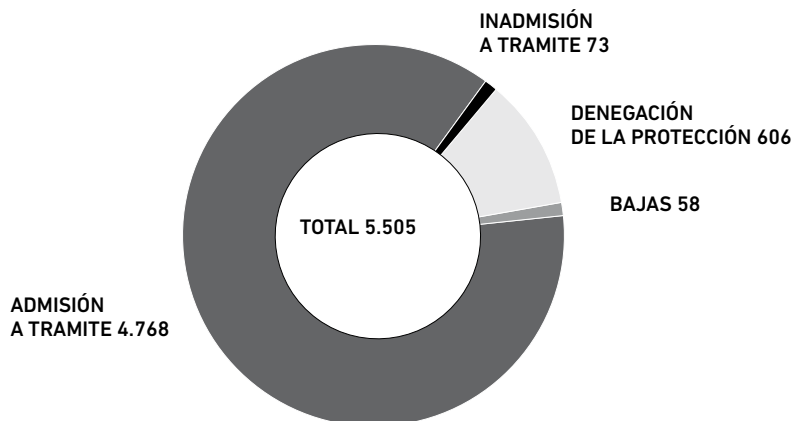
CUADRO 18
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO (2002-2014)



Fuente: Ministerio del Interior.

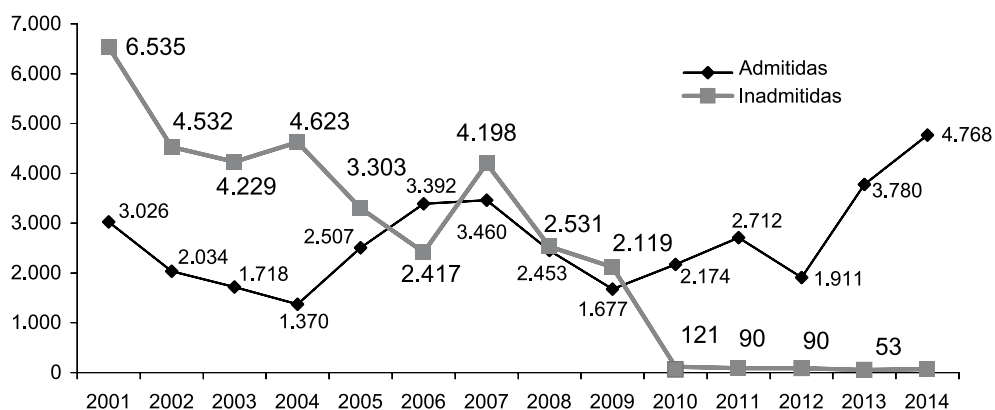
12.2. DECISIONES EN PRIMERA INSTANCIA.

CUADRO 19
DECISIONES DE ADMISIÓN A TRÁMITE / INADMISIÓN Y DENEGACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN 2014



Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.
La denegación de la protección en esta primera fase del procedimiento solo puede producirse respecto a las peticiones presentadas en los CIE y en los puestos fronterizos.

CUADRO 20
EVOLUCIÓN DE LAS DECISIONES DE ADMISIÓN / INADMISIÓN Y DENEGACIÓN EN FRONTERA Y CIE DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2001-2014)



* La fuerte caída de inadmisiones a partir de 2010 se debe en gran medida a la nueva Ley de Asilo.

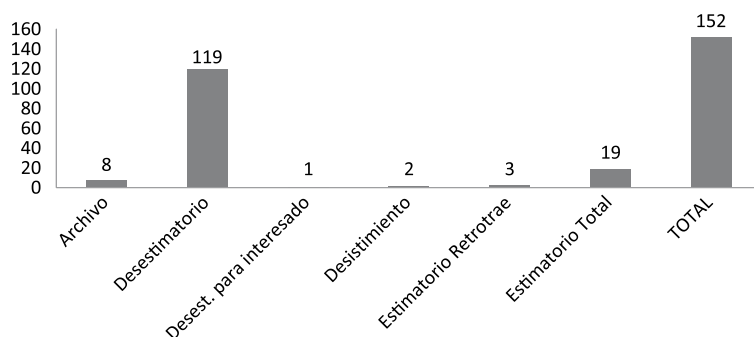
Fuente: Ministerio del Interior y Boletines mensuales de la OAR de 2014.

CUADRO 21
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2014

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
UCRANIA	12	PAKISTÁN	2
NIGERIA	3	RUSIA	2
ARMENIA	2	ARGELIA	1
COLOMBIA	2	BÉLGICA	1
GUINEA	2	LITUANIA	1
MALÍ	2	COSTA DE MARFIL	1
MARRUECOS	2	EL SALVADOR	1
NO RECONOCIDO (PALESTINA)	2	TOTAL	36

Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
 Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

CUADRO 22
SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL 2014



Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
 Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

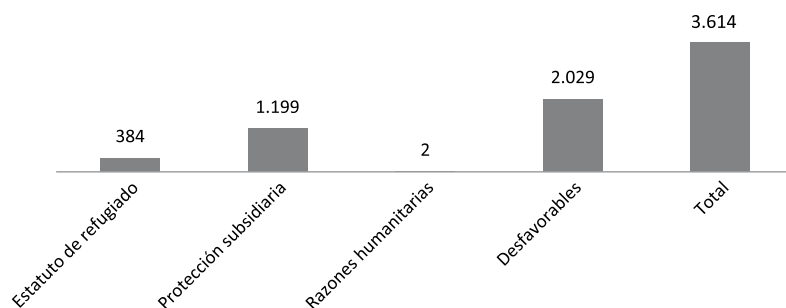
CUADRO 23
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE DENEGACIÓN EN FRONTERA Y CIE EN 2014

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
NIGERIA	12	REP. DOMINICANA	2	REP. CENTROAFRICANA	1
ARGELIA	11	GEORGIA	2	CHINA	1
COLOMBIA	5	LIBERIA	2	CONGO	1
MARRUECOS	5	COSTA DE MARFIL	2	ECUADOR	1
SENEGAL	5	NICARAGUA	2	ERITREA	1
UCRANIA	5	PAKISTÁN	2	GHANA	1
R. D. CONGO	4	RUSIA	2	HONDURAS	1
GAMBIA	3	UGANDA	2	KENIA	1
GUINEA	3	VENEZUELA	2	MAURITANIA	1
IRÁN	3	ALBANIA	1	EL SALVADOR	1
MALÍ	3	BANGLADESH	1	SERBIA	1
SIERRA LEONA	3	BRASIL	1	YEMEN DEL NORTE	1
BOLIVIA	2	CAMERÚN	1	TOTAL	98

Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
 Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

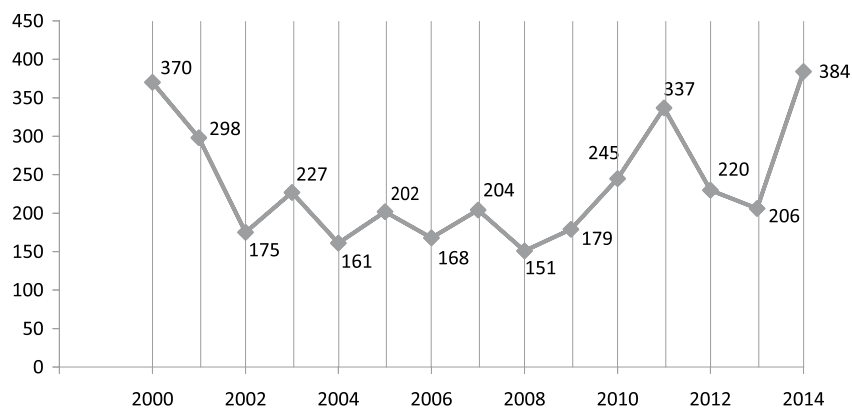
12.3. LA CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

CUADRO 24
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2014



Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

CUADRO 25
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO 2000-2014



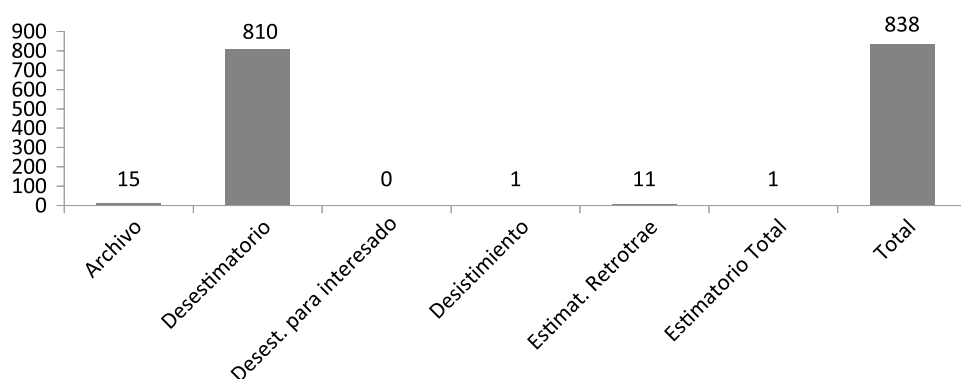
Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 26
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL EN 2014

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
NIGERIA	94	MARRUECOS	8	BENIN	1
COSTA DE MARFIL	86	PAKISTÁN	8	CHAD	1
BANGLADESH	21	ETIOPÍA	7	CONGO	1
GUINEA	19	GAMBIA	7	COSTA RICA	1
COLOMBIA	18	LIBIA	6	ERITREA	1
ARGELIA	11	MÉXICO	6	ESTADOS UNIDOS	1
CONGO	11	RUANDA	6	JORDANIA	1
RUSIA	11	GEORGIA	5	MAURITANIA	1
SIRIA	11	LIBERIA	5	NÍGER	1
VENEZUELA	11	UZBEKISTÁN	5	NO RECONOCIDA (PALESTINA)	1
ALBANIA	10	CUBA	4	PANAMÁ	1
CAMERÚN	10	SOMALIA	4	PERÚ	1
EL SALVADOR	10	BIELORUSIA	3	SUDÁFRICA	1
HONDURAS	9	MALÍ	3	TAYIKISTÁN	1
IRÁN	9	BURKINA FASO	2	TOGO	1
SENEGAL	9	SIERRA LEONA	2	TÚNEZ	1
UCRANIA	9	SUDÁN	2	UGANDA	1
GHANA	8	ARMENIA	1	TOTAL	468

Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
 Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

CUADRO 27
SENTENCIAS SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE PROTECCION
INTERNACIONAL 2014



Fuente: Boletines mensuales de la OAR de 2014. Elaboración propia.
 Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2014* del Ministerio del Interior.

12.4. LA APATRIDIA.

CUADRO 28
SOLICITUDES Y CONCESIONES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2014

PROVINCIA DE PRESENTACION DE LA SOLICITUD	SOLICITANTES	PROVINCIA DE PRESENTACION DE LA SOLICITUD	SOLICITANTES
A CORUÑA	3	JAÉN	54
ALBACETE	14	LA RIOJA	1
ALICANTE	29	LAS PALMAS	9
ALMERÍA	10	LEÓN	2
ÁLAVA	82	LLEIDA	11
ASTURIAS	30	LUGO	3
ÁVILA	3	MADRID	102
BADAJOS	14	MÁLAGA	20
BARCELONA	56	MURCIA	34
VIZCAYA	328	NAVARRA	40
BURGOS	4	OURENSE	3
CÁCERES	2	PALENCIA	1
CÁDIZ	50	PONTEVEDRA	5
CANTABRIA	10	SALAMANCA	7
CASTELLÓN	3	SEGOVIA	1
CIUDAD REAL	20	SEVILLA	143
CÓRDOBA	14	SORIA	1
CUENCA	3	TARRAGONA	2
GUIPÚZCOA	105	TENERIFE	11
GERONA	3	TERUEL	1
GRANADA	25	TOLEDO	7
GUADALAJARA	3	VALENCIA	25
HUELVA	11	VALLADOLID	3
HUESCA	3	ZAMORA	2
BALEARES	12	ZARAGOZA	9
		TOTAL	1.334

TOTAL DE ESTATUTOS DE APÁTRIDA CONCEDIDOS EN 2014: 377

Fuente: Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

12.5. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA UNIÓN EUROPEA.

CUADRO 29

ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2013-2014)

ORIGEN	2013	2014	TOTAL	VARIACIÓN
SIRIA	48.877	120.595	169.472	147%
SERBIA	33.161	54.631	87.792	65%
AFGANISTÁN	23.842	38.149	61.991	60%
ERITREA	14.386	36.305	50.691	152%
PAKISTÁN	20.198	21.222	41.420	5%
NIGERIA	10.953	19.116	30.069	75%
ALBANIA	10.586	16.029	26.615	51%
RUSIA	38.014	15.641	53.655	-59%
SOMALIA	18.081	15.322	33.403	-15%
APÁTRIDAS	9.572	15.319	24.891	60%
IRAK	9.863	15.029	24.892	52%
UCRANIA	903	13.629	14.532	1409%
MALÍ	6.497	12.822	19.319	97%
GAMBIA	3.431	11.323	14.754	230%
BANGLADESH	7.748	10.275	18.023	33%
IRÁN	11.634	9.795	21.429	-16%
BOSNIA-HERZEGOVINA	5.409	7.793	13.202	44%
GEORGIA	8.345	7.646	15.991	-8%
R. D. CONGO	7.668	6.786	14.454	-12%
MACEDONIA	7.594	6.758	14.352	-11%
SENEGAL	2.833	6.334	9.167	124%
ARGELIA	6.805	6.260	13.065	-8%
SUDÁN	3.092	6.046	9.138	96%
GUINEA	5.662	5.303	10.965	-6%
CHINA	4.734	4.932	9.666	4%
ARMENIA	4.493	4.930	9.423	10%
SRI LANKA	5.680	4.714	10.394	-17%
TURQUÍA	4.982	4.475	9.457	-10%
GHANA	2.200	3.986	6.186	81%
MARRUECOS	4.262	3.972	8.234	-7%
EGIPTO	5.273	3.714	8.987	-30%
INDIA	3.088	3.371	6.459	9%
COSTA DE MARFIL	2.383	3.272	5.655	37%
LIBIA	1.865	3.062	4.927	64%
ETIOPÍA	2.012	2.669	4.681	33%
AZERBAIYÁN	2.372	2.558	4.930	8%
CAMERÚN	1.735	2.330	4.065	34%
TÚNEZ	2.508	2.150	4.658	-14%
PALESTINA	922	1.981	2.903	115%
HAITÍ	1.498	1.869	3.367	25%
OTRO	31.327	38.686	70.013	23%
TOTAL	396.488	570.799	967.287	44%

Fuente: ACNUR. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2014*.

CUADRO 30
DECISIONES DE ASILO EN EUROPA EN 2014

	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LAS CUALES:			DENEGADAS
			ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	
UE-28	359 795	162.770	89.815	55.810	17.145	197.025
BÉLGICA	20.335	8.045	6.460	1.585	-	12.290
BULGARIA	7.435	7.000	5.165	1.840	-	430
REP. CHECA	1.000	375	75	285	15	625
DINAMARCA	8.055	5.480	3.765	1.625	90	2.580
ALEMANIA	97.275	40.560	33.310	5.175	2.075	56.715
ESTONIA	55	20	20	0	0	35
IRLANDA	1.060	400	130	270	-	660
GRECIA	13.305	1.970	1.270	590	115	11.335
ESPAÑA	3.614	1.585	384	1.199	2	2.029
FRANCIA	68.535	14.905	12.020	2.885	-	53.630
CROACIA	235	25	15	10	-	210
ITALIA	35.180	20.580	3.640	7.625	9.315	14.600
CHIPRE	1.305	995	55	940	0	310
LETONIA	95	25	5	20	-	70
LITUANIA	185	70	15	55	0	110
LUXEMBURGO	885	120	105	15	-	765
HUNGRÍA	5.445	510	240	250	20	4.935
MALTA	1.735	1.265	190	900	165	475
HOLANDA	20.190	14.225	2.550	9.265	2.410	5.965
AUSTRIA	:	:	:	:	:	:
POLONIA	2.700	720	260	165	295	1.980
PORTUGAL	155	40	20	20	-	115
RUMANIA	1.585	740	370	370	0	845
ESLOVENIA	95	45	30	10	-	50
ESLOVAQUIA	280	170	0	95	75	110
FINLANDIA	3.280	2.210	490	1.415	300	1.070
SUECIA	39.905	30.650	10.245	19.095	1.310	9.255
REINO UNIDO	25.870	10.050	8.990	110	950	15.820
ISLANDIA	110	30	15	10	5	80
LIECHTENSTEIN	10	0	0	0	0	10
NORUEGA	7.640	4.905	3.590	1.140	175	2.735
SUIZA	21.800	15.410	6.140	2.640	6.630	6.390

Fuente: Eurostat. *Data in focus* 3/2014.

12.6. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO.

CUADRO 31

SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2007-2014)

PAIS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ALBANIA	30	10		10	20	20	230	430
AUSTRALIA	3.980	4.770	7.420	12.640	11.510	15.790	24.320	8.960
AUSTRIA	11.920	12.840	15.820	11.010	14.420	17.420	17.500	28.060
BÉLGICA	11.120	12.250	17.190	21.760	26.000	18.520	12.500	13.870
BOSNIA-HERZEGOVINA	570	100	50	50	40	50	100	50
BULGARIA	980	750	850	1.030	890	1.230	6.980	10.790
CANADÁ	28.340	36.900	33.250	23.160	25.350	20.500	10.380	13.450
CROACIA	200	160	150	290	810	1.190	1.090	450
CHIPRE	6.790	3.920	3.200	3.160	1.770	1.630	1.250	1.730
REPÚBLICA CHECA	1.880	1.710	1.360	490	490	520	500	920
DINAMARCA	1.850	2.360	3.820	4.970	3.810	6.140	7.540	14.820
ESTONIA	10	10	40	30	70	80	100	150
FINLANDIA	1.430	4.020	5.910	4.020	3.090	2.920	3.020	3.520
FRANCIA	29.390	35.400	42.120	48.070	52.150	54.940	60.100	59.030
ALEMANIA	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	64.540	109.580	173.070
GRECIA	25.110	19.880	15.930	10.270	9.310	9.580	8.230	9.450
HUNGRÍA	3.430	3.120	4.670	2.100	1.690	2.160	18.570	41.370
ISLANDIA	40	80	40	50	80	120	150	160
IRLANDA	3.990	3.870	2.690	1.940	1.290	940	940	1.440
ITALIA	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	15.710	27.830	63.660
JAPÓN	820	1.600	1.390	1.200	1.870	2.540	3.250	5.000
LETONIA	30	50	50	60	340	190	190	360
LIECHTENSTEIN	30	30	290	110	80	70	90	70
LITUANIA	130	220	210	370	410	530	280	390
LUXEMBURGO	430	460	480	740	2.080	2.000	990	970
MALTA	1.380	2.610	2.390	140	1.860	2.060	2.200	1.280
MONTENEGRO		10	20	10	240	1.530	3.550	2.310
HOLANDA	7.100	13.400	14.910	13.330	11.590	8.850	14.400	23.850
NUEVA ZELANDA	250	250	340	340	310	320	290	290
NORUEGA	6.530	14.430	17.230	10.060	9.050	9.790	11.470	12.640
POLONIA	7.210	7.200	10.590	6.530	5.090	9.180	13.980	6.810
PORTUGAL	220	160	140	160	280	300	510	440
REPÚBLICA DE COREA	720	360	320	430	1.010	1.140	1.570	2.900
RUMANIA	660	1.170	840	860	1.720	2.510	1.500	1.550
SERBIA	60	90	310	790	3.320	2.770	5.130	16.590
ESLOVAQUIA	2.640	910	820	540	320	550	280	230
ESLOVENIA	430	240	180	250	310	260	240	360
ESPAÑA	7.664	4.517	3.007	2.744	3.422	2.588	4.502	5.947
SUECIA	36.370	24.350	24.190	31.820	29.650	43.890	54.260	75.090
SUIZA	10.840	16.610	14.490	13.520	19.440	25.950	19.440	22.110
MACEDONIA*	30	50	90	180	740	640	1.340	1.260
TURQUÍA	7.650	12.980	7.830	9.230	16.020	16.730	44.810	87.820
REINO UNIDO	28.300	31.320	30.670	22.640	25.900	27.410	29.190	31.260
ESTADOS UNIDOS	50.720	49.560	49.020	55.530	76.000	83.430	88.360	121.160
TOTAL	334.484	377.137	379.567	368.014	443.702	479.228	612.730	866.067

Fuente: ACNUR. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2014*.

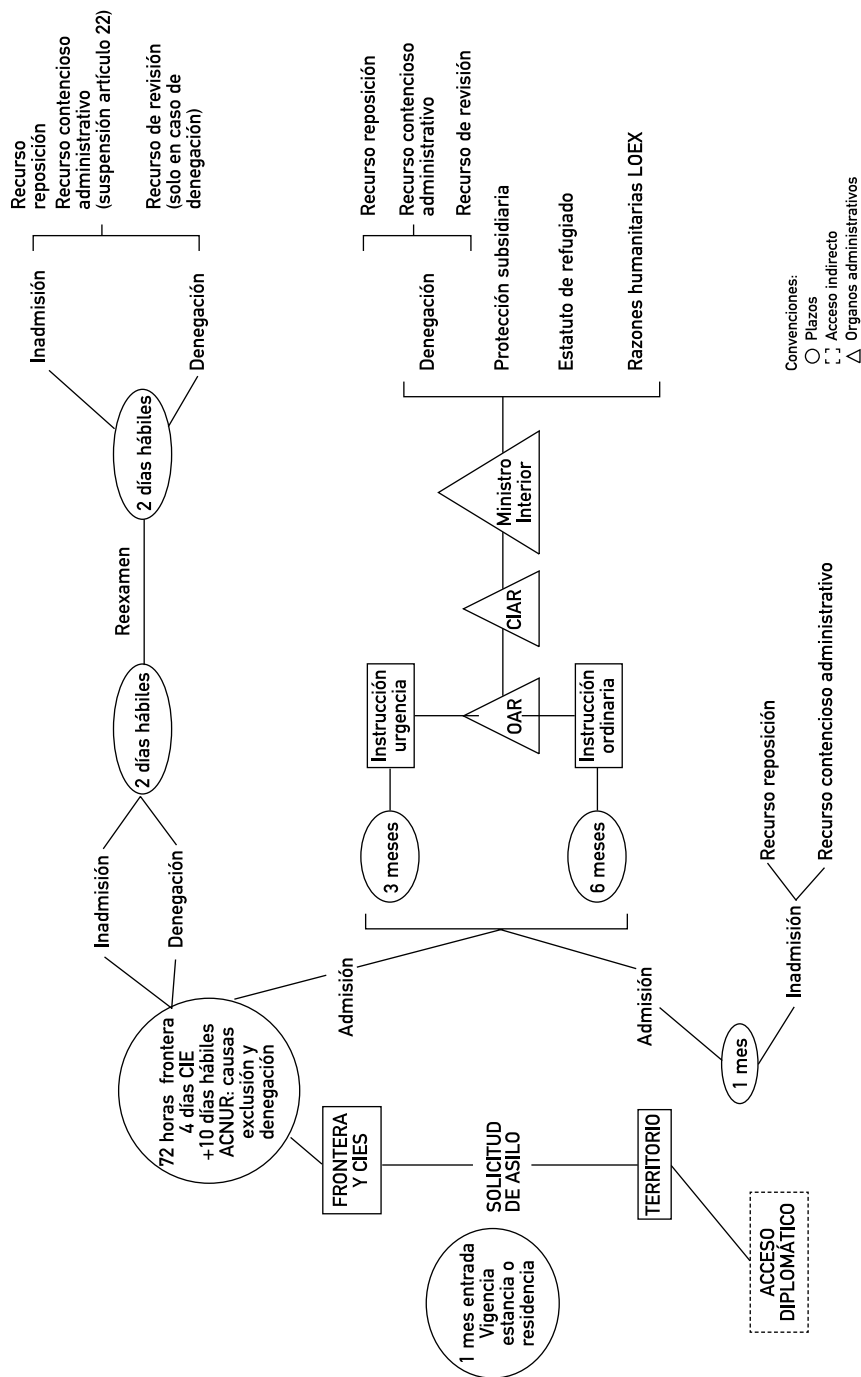
En el caso de España, se han incluido los datos oficiales del Ministerio del Interior correspondientes a cada año.

CUADRO 32
ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2013-2014)

ORIGEN	2013	2014	TOTAL	VARIACIÓN
SIRIA	56.346	149.641	205.987	166%
IRAK	37.321	68.719	106.040	84%
AFGANISTÁN	36.081	59.472	95.553	65%
SERBIA	34.614	55.668	90.282	61%
ERITREA	22.291	48.402	70.693	117%
PAKISTÁN	25.199	26.332	51.531	4%
CHINA	20.220	22.277	42.497	10%
NIGERIA	14.533	22.069	36.602	52%
IRÁN	20.482	20.241	40.723	-1%
SOMALIA	23.869	19.857	43.726	-17%
RUSIA	39.821	17.207	57.028	-57%
ALBANIA	11.295	17.026	28.321	51%
APÁTRIDAS	10.716	16.550	27.266	54%
UCRANIA	1.431	15.717	17.148	998%
MÉXICO	10.227	14.138	24.365	38%
MALÍ	7.448	13.413	20.861	80%
BANGLADESH	9.342	12.805	22.147	37%
GAMBIA	4.218	12.087	16.305	187%
DESCONOCIDO	6.282	10.870	17.152	73%
EL SALVADOR	5.970	10.556	16.526	77%
GUATEMALA	4.972	9.165	14.137	84%
INDIA	6.344	8.396	14.740	32%
GEORGIA	9.082	8.290	17.372	-9%
BOSNIA-HERZEGOVINA	5.661	7.995	13.656	41%
R. D. CONGO	8.581	7.857	16.438	-8%
SUDÁN	4.560	7.738	12.298	70%
HONDURAS	3.375	7.086	10.461	110%
MACEDONIA	7.729	6.883	14.612	-11%
ARGELIA	8.829	6.847	15.676	-22%
SENEGAL	3.361	6.807	10.168	103%
SRI LANKA	7.762	6.792	14.554	-12%
EGIPTO	9.715	6.422	16.137	-34%
TURQUÍA	6.422	6.031	12.453	-6%
GUINEA	6.339	5.897	12.236	-7%
ETIOPÍA	4.493	5.262	9.755	17%
ARMENIA	4.841	5.242	10.083	8%
MARRUECOS	5.862	4.937	10.799	-16%
GHANA	2.896	4.753	7.649	64%
HAITÍ	3.707	4.430	8.137	20%
LIBIA	2.535	3.994	6.529	58%
OTRO	65.337	77.005	142.342	18%
TOTAL	580.109	840.876	1.420.985	45%

Fuente: ACNUR. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2014*.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR.

INFORME 2006

PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR

1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La represión contra los pueblos indígenas
- 1.2. La persecución por cuestiones religiosas
- 1.3. La degradación medioambiental
- 1.4. A FONDO: El pueblo saharauí. Exilio y resistencia

2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

- 2.1. Las dificultades para el acceso al asilo
- 2.2. La tragedia humanitaria de Ceuta y Melilla
- 2.3. A FONDO: Las misiones de CEAR en Marruecos, Mauritania y el Sáhara Occidental

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones en 2005
- 3.2. Las segundas solicitudes de asilo
- 3.3. Las ayudas sociales en la primera acogida
- 3.4. A FONDO: Barajas, la primera o la última frontera

4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 4.1. El insuficiente aumento de la protección en 2005
- 4.2. Las consecuencias de las políticas antiterroristas
- 4.3. Una resolución histórica
- 4.4. A FONDO: Concesión del estatuto de refugiado en España por nacionalidades (1995-2004)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. Un desafío insoslayable
- 5.2. Las dificultades de la adaptación sociocultural
- 5.3. La derivación de solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la Península

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Un proceso capital para la integración
- 6.2. La relevancia de la formación y la capacitación
- 6.3. Propuestas para la gestión empresarial de la diversidad cultural
- 6.4. A FONDO: Los itinerarios de inserción laboral

7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Los indocumentados
- 7.2. Los traslados de inmigrantes a la Península
- 7.3. A FONDO: El proceso de regularización de inmigrantes de 2005

8. RETORNO Y REPAPARACIÓN

- 8.1. Un derecho inalienable
- 8.2. A FONDO: Las políticas de reparación integral para los refugiados

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CEAR: LA NUEVA LEY DE ASILO, UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR

ANEXOS. PARA SABER MÁS

- 1. El Consenso Social sobre Migración: Una realidad en construcción, por Iván Forero
- 2. Refugiados en África: De la tradicional hospitalidad africana a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

INFORME 2007

PRÓLOGO DE AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales
- 1.2. Seis décadas de exilio palestino
- 1.3. A FONDO: El año de los cayucos

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. Solicitar asilo desde el bosque de Nador
- 2.3. La odisea del Francisco y Catalina
- 2.4. A FONDO: Los Centros de Internamiento de Extranjeros

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El sostenido crecimiento de las admisiones
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes nigerianos
- 3.3. A FONDO: Las mafias documentales y las solicitudes de asilo en Barajas

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. El descenso de las concesiones del estatuto de refugiado
- 4.2. La apatridia, una realidad desconocida
- 4.3. A FONDO: La crisis del derecho de asilo en la UE en cifras (1995-2005)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. La importancia de la vivienda
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura
- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Dificultades y alternativas
- 6.2. De la doble a la triple discriminación: las refugiadas en el mercado laboral
- 6.3. La preformación como herramienta para la inserción laboral
- 6.4. A FONDO: La discriminación en el empleo

7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

- 7.1. Las graves vulneraciones de la legalidad
- 7.2. La importancia de la intervención socioeducativa
- 7.3. A FONDO: Las repatriaciones sin garantías

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Las alternativas para la regularización
- 8.2. El programa de ayudas financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados
- 8.3. A FONDO: Los expulsados se organizan en África

9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO

10. PROPUESTAS DE CEAR

1. La protección temporal ante las crisis humanitarias
2. El arraigo laboral y los refugiados sin protección
3. El derecho al voto de los refugiados y los inmigrantes

11. PARA SABER MÁS

1. Los Derechos Humanos tras el 11-S: La guerra global contra el terrorismo, los derechos fundamentales y las migraciones, por Enrique Santiago Romero
2. Hacia el III Foro Social Mundial de las Migraciones, por Luiz Bassegio
3. De refugiado a voluntario: la participación sociopolítica de los refugiados a través del voluntariado, por Estrella Pérez

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. Los apátridas
6. Los recursos y las sentencias
7. Los refugiados en la Unión Europea
8. Los refugiados palestinos

INFORME 2008

PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

- 1.1. Los refugiados colombianos en Ecuador
- 1.2. La crisis de Darfur
- 1.3. A FONDO: El drama de Irak

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. Las consecuencias del dispositivo FRONTEX
- 2.3. A FONDO: La crisis del Marine I

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Aumenta el porcentaje de las inadmisiones
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes argelinos
- 3.3. La inadmisión de solicitantes colombianos en Barajas
- 3.4. A FONDO: La odisea del "Bouti Star 1"

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. Un ligero aumento de la protección
- 4.2. España cierra las puertas a los refugiados iraquíes
- 4.3. A FONDO: La Ley de Igualdad y la protección de las víctimas de la violencia de género

5. ¿HACIA UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO EN 2010?

- 5.1. La trasposición de las directivas de asilo
- 5.2. A FONDO: Análisis del Libro Verde de la Comisión Europea

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 6.1. Un proceso capital para la acogida de los refugiados
- 6.2. Las consecuencias psicológicas de la pérdida del estatus socioeconómico
- 6.3. A FONDO: Las dificultades sociales en la extensión familiar del derecho de asilo

7. LA INSERCIÓN LABORAL

- 7.1. El papel de las políticas públicas
- 7.2. Balance del programa Eneas-Equal
- 7.3. A FONDO: La participación de los refugiados en los sindicatos

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Las dificultades para la regularización
- 8.2. Los obstáculos para obtener la autorización de residencia por causas excepcionales
- 8.3. A FONDO: Petición de traslado a España de 29 refugiados asentados en Marruecos

9. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS EN LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO

10. PROPUESTAS DE CEAR

1. Ampliar y dar rango legal a la protección de los apátridas
2. La contratación en origen de refugiados y los programas de reasentamiento
3. Un régimen unificado para los beneficiarios de protección internacional

11. PARA SABER MÁS

1. Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política, por Javier de Lucas
2. Treinta años de derecho de asilo en España, por Ignacio Díaz de Aguilar
3. Frente a los desplazamientos forzados: diez años de trabajo de Fundación CEAR en África, por Ramón Muñagorri
4. Las migrantes de África occidental: travesías en el desorden global, por Mónica López Martín

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite. Recursos y sentencias
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado. Recursos y sentencias
5. Los apátridas
6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2009

PRÓLOGO DE JAVIER DE LUCAS , PRESIDENTE DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

- 1.1. Israel bombardea los campos de refugiados de Gaza
- 1.2. La intervención militar no pone fin al exilio afgano
- 1.3. Kurdos: un pueblo entre la represión y el exilio
- 1.4. A FONDO: Lampedusa o el endurecimiento de la política de asilo en Italia

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. La muerte de Lauching Sonko
- 2.3. Las dificultades en el aeropuerto de El Prat
- 2.4. A FONDO: El centro de detención de Nuadibú (Mauritania) y el acceso a la protección internacional

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Un ligero incremento de la admisión
- 3.2. El aumento de las inadmisiones de los marfileños
- 3.3. El acusado descenso de los solicitantes colombianos
- 3.4. A FONDO: La situación social de los colombianos que entraron a fines de 2007 gracias al informe favorable de ACNUR

4. LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. Un descenso histórico de la protección
- 4.2. Las consecuencias de la modificación de la ley de asilo por la Ley de Igualdad
- 4.3. La denegación del estatuto de apátrida a los saharauis
- 4.4. A FONDO: La concesión de protección internacional a las víctimas de la trata de personas

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MUNDO

- 5.1. El 'Libro Blanco' de la Comisión Europea
- 5.2. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo
- 5.3. La Directiva de Retorno
- 5.4. A FONDO: La acogida a los refugiados en Canadá, Australia, Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Un análisis comparado

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 6.1. Valoración de las políticas públicas
- 6.2. La repercusión de la crisis económica
- 6.3. A FONDO: Los refugiados y sus creencias religiosas

7. LA INSERCIÓN LABORAL

- 7.1. Valoración de las políticas públicas
- 7.2. La formación en prácticas
- 7.3. La formación de calidad

7.4. A FONDO: Alternativas ante la crisis económica

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

8.1. Unas personas excluidas

8.2. El Plan de Retorno Voluntario

8.3. A FONDO: Los extranjeros no expulsables

9. CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

10. SIETE PROPUESTAS DE CEAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE ASILO

11. PARA SABER MÁS

1. La formación especializada en materia de asilo en España: Diez años del Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa: Pablo López Pietsch y José Hernández García

2. Hacia Quito 2010: el desarrollo del Foro Social Mundial de las Migraciones: Nelsy Lizarazo, Luiz Bassegio, Susana Pérez e Iván Forero

12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO

1. La elaboración de la ley de asilo de 1984: Juan José Rodríguez Ugarte

2. 25 años de la ley de asilo de 1984, un balance necesario: Patricia Bárcena García

3. Manifiesto en Defensa del Derecho de Asilo promovido por CEAR desde diciembre de 2008 y primeras adhesiones

4. Propuestas de CEAR ante el proyecto de nueva ley de asilo

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo

2. La inadmisión a trámite

3. La aplicación del Reglamento de Dublín

4. La concesión del estatuto de refugiado

5. Los apátridas

6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2010

PRÓLOGO DE MARÍA JESÚS ARSUAGA, PRESIDENTA DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. La situación de las personas refugiadas en América
- 1.2. Desplazamiento forzado y exilio en Sri Lanka
- 1.3. Los refugiados y las refugiadas de la RD Congo
- 1.4. A FONDO: Timor Oriental: diez años después del referéndum

2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Caída de las solicitudes de asilo
- 2.2. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.3. Las solicitudes de asilo en los centros de internamiento
- 2.4. A FONDO: Las últimas solicitudes por vía diplomática

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE ASILO

- 3.1. Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia
- 3.2. La inadmisión a trámite en los casos de Afganistán
- 3.3. A FONDO: La situación de las personas que solicitan asilo en Barajas

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE ASILO Y APÁTRIDA

- 4.1. Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia
- 4.2. Nueva jurisprudencia sobre la persecución por motivos de género
- 4.3. El reconocimiento del estatuto a un albino maliense
- 4.4. A FONDO: La forma de valorar las solicitudes con la nueva ley de asilo

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. La presidencia española de la UE
- 5.2. La situación de las personas refugiadas en Grecia
- 5.3. El intento de extradición de tres refugiados kurdos a Turquía
- 5.4. A FONDO: Las reformas de las legislaciones de asilo en otros países de la UE

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. La repercusión de la crisis económica en la población refugiada
- 6.3. Estrategias de integración desde una perspectiva de género
- 6.4. A FONDO: Comunicación pública y movilización social ante la nueva ley de asilo

7. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas
- 7.2. La repercusión de la crisis económica
- 7.3. A FONDO: Las cooperativas, una alternativa de autoempleo colectivo

8. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Desprotección y vulnerabilidad de los rechazados
- 8.2. La situación de los solicitantes de asilo colombianos inadmitidos en Barajas
- 8.3. A FONDO: La denegación de la extensión familiar del asilo

9. CONCLUSIONES

10. VEINTICINCO PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE ASILO

11. PARA SABER MÁS

- 1. Alternativas para el retorno de las personas refugiadas a Palestina, por Carmen Pérez
- 2. La recuperación de la nacionalidad española por los descendientes de las refugiadas y los refugiados españoles a la luz de la Ley de Memoria Histórica, por Amanda Meyer

12. APÉNDICE: DOSSIER NUEVA LEY DE ASILO

- 1. Texto de la nueva ley de asilo
- 2. Solicitud de CEAR y AI para que el Defensor del Pueblo presente recurso de inconstitucionalidad
- 3. Dictamen del Defensor del Pueblo

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO

- 1. Los solicitantes de asilo
- 2. La inadmisión a trámite
- 3. La aplicación del Reglamento de Dublín
- 4. La concesión del estatuto de refugiado
- 5. La apatridia
- 6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2011

PRÓLOGO

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. La situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional
- 1.2. Desplazamiento forzado en Egipto y la actual crisis libia
- 1.3. El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental

2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Nueva caída de las solicitudes de protección internacional
- 2.2. Las zonas fronterizas y los centros de internamiento
- 2.3. Los polizones y el acceso a la protección internacional

3. LA NUEVA REALIDAD DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Aumento de las admisiones a trámite en territorio
- 3.2. Las denegaciones en frontera y CIE
- 3.3. El rechazo de las solicitudes de saharauis tras el desmantelamiento del 'Campamento Dignidad'

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APÁTRIDA

- 4.1. Análisis de las concesiones de protección de asilo y apatridia
- 4.2. Evolución de la jurisprudencia

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. Evolución de las políticas de asilo en la UE
- 5.2. La situación de las personas refugiadas en Hungría

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Las políticas públicas para la integración social
- 6.2. Las políticas públicas para la integración laboral

6.3. Una experiencia para el análisis: el traslado desde Cuba de expresos y sus familiares

7. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Panorama de la inadmisión y denegación en 2010
- 7.2. Las personas afectadas por el reglamento Dublín
- 7.3. Las dificultades para el acceso a la residencia por circunstancias excepcionales
- 7.4. La desprotección de las víctimas de trata

8. CONCLUSIONES

9. DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

10. PARA SABER MÁS

1. El proyecto Youkali, por Miguel del Arco, director de teatro
2. La responsabilidad de proteger: refugiados ambientales, por José Antonio Rubio, responsable de Incidencia y Participación Social de CEAR Madrid
3. Los conflictos en África y la protección internacional, posicionamiento de CEAR

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de protección internacional
2. Decisiones en primera instancia
3. La concesión de protección internacional
4. La apatridia
5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España
6. Personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

INFORME 2012

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras
- 1.2. La “Primavera Árabe” y los desplazamientos forzados de población
- 1.3. La crisis humanitaria del Cuerno de África: ¿refugiados solo del hambre?

2. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España
- 2.2. Zonas fronterizas, Centros de Internamiento y polizones
- 2.3. El asilo en Ceuta y Melilla
- 2.4. El visado de tránsito y las personas solicitantes de asilo sirias

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Análisis de las estadísticas de admisión a trámite y rechazos en frontera
- 3.2. La inadmisión y denegación de solicitudes en los CIE
- 3.3. Presentación de casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APÁTRIDA

- 4.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia
- 4.2. Revisión judicial de las decisiones del Gobierno
- 4.3. La utilización del terrorismo como causa de exclusión

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea
- 5.2. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo y su impacto en Europa

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. La participación social de las personas refugiadas

7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas
- 7.2. Aumento de la discriminación de las personas refugiadas en el contexto de la crisis económica

8. PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Sin alternativas para las personas excluidas del asilo
- 8.2. La dramática situación de los Centros de Internamiento de Extranjeros
- 8.3. Desprotección de las víctimas de trata

9. CONCLUSIONES

10. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

11. PARA SABER MÁS

- 1. Femicidio y maras: expresiones (in)visibles de la violencia organizada en Centroamérica
- 2. Derecho a servicios de traducción e interpretación, por Carmen Las Heras, Servicio de Traducción e Interpretación de CEAR

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

- 1. Los solicitantes de protección internacional
- 2. Decisiones en primera instancia
- 3. La concesión de protección internacional
- 4. La apatridia
- 5. Llegadas y repatriaciones de inmigrantes en España
- 6. Personas refugiadas en el mundo B

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

INFORME 2013

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras
- 1.2. El conflicto sirio y las personas refugiadas
- 1.3. Conflicto en Mali y desplazamiento forzado

2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 2.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea y comparativa con España
- 2.2. La trampa griega

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 3.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España
- 3.2. Zonas fronterizas, centros de internamiento y polizones
- 3.3. La expulsión colectiva de Isla de Tierra

4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 4.1. Análisis de las estadísticas de las admisiones a trámite y rechazos en frontera
- 4.2. La no admisión en territorio
- 4.3. La denegación en frontera

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APÁTRIDA

- 5.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia
- 5.2. Recursos interpuestos y revisión judicial de las decisiones del Gobierno

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. Implementación del programa de reasentamiento en España

7. LAS POLÍTICAS DE REINSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

7.1. Análisis de las políticas públicas de empleo

8. CONCLUSIONES

9. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

10. PARA SABER MÁS

1. La crisis de la sanidad en España: restricción del derecho a la sanidad y privatización de la sanidad pública
2. Sin reglamento de asilo se están vulnerando derechos

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de protección internacional
2. Decisiones en primera instancia
3. La concesión de protección internacional
4. La apatridia
5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España
6. Personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

INFORME 2014

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras
- 1.2. El exilio sirio en los países de Oriente Próximo y Medio

1.3. La crisis del derecho de asilo en Australia

2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Evolución de las políticas de asilo y acogida en Europa

2.2. La tragedia de Lampedusa

2.3. Bulgaria: una nueva ruta de entrada por el este

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

3.1. El aumento de las solicitudes de protección internacional

3.2. El drama permanente de la frontera sur (Ceuta, 6 de febrero de 2014)

3.3. Las dificultades de los polizones

4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

4.1. Los puestos fronterizos y los CIE

4.2. Ceuta y Melilla: vulneración de los derechos de las personas admitidas

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APÁTRIDA

5.1. Análisis estadístico de las decisiones gubernamentales en asilo

5.2. La limitada protección a las víctimas de trata

5.3. La revisión judicial y el reconocimiento de la protección

5.4. Apátrida: la cuestión saharauí

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

6.1. Análisis de las políticas públicas estatales y comunitarias

6.2. El sistema de protección social para el colectivo ante la crisis económica

7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

7.1. Las consecuencias de la privatización de las agencias de colocación

8. CONCLUSIONES

9. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

10. PARA SABER MÁS

10.1. El éxodo sirio: estrellarse contra el muro europeo.

Por Nicolás Castellano

10.2. El reto de proteger a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Testimonios invisibles del tránsito por la frontera sur.

Por Leire Lasa Fernández

10.3. Polizones: las primeras cifras oficiales (2008-2013). Por Jaume Durà

10.4. Reseña de Diarios de una vida. 1967-1978, de D. Joaquín Ruiz-Giménez.

Por Mario Amorós

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO

11.1. Las personas solicitantes de protección internacional

11.2. Decisiones en primera instancia

11.3. La concesión de la protección internacional

11.4. Las personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS.

SEDE CENTRAL

Avda. General Perón 32, 2º dcha.
28020 Madrid
Tel.: [+34] 91 598 05 35
[+34] 91 598 05 92
Fax: [+34] 91 597 23 61

MADRID

C/ Hermanos García Noblejas, 41. 8º
28037 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

SEVILLA

C/ Relator, 6
41002 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64
Fax: 95 462 65 86

CATALUÑA

C/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel.: 93 301 25 39
Fax: 93 317 03 43

EUSKADI

C/ Cristo, 9 bis. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38
ceareuskadi@cear.es

VALENCIA

C/ Francisco Moreno Usedo, 21, bajo
46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77
Fax: 96 344 09 31

CANARIAS

C/ Luis Antunez, 32, 1º
35006 Las Palmas de Gran Canaria
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

El decimotercer Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) examina la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España. A fines de 2013, 51,2 millones de personas, la cifra más elevada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, vivían fuera de sus hogares a causa de la persecución, las guerras y las violaciones de los derechos humanos. Inmersa en una cruenta guerra civil desde hace cuatro años, en 2014 Siria se convirtió en el primer país emisor de personas refugiadas y con un mayor número de personas desplazadas dentro de sus fronteras. Ni España ni la Unión Europea están respondiendo de manera solidaria al drama de este país y de otros en conflicto. La impermeabilización de las fronteras europeas en el sur y el este está obligando a las personas refugiadas a arriesgar sus vidas en travesías clandestinas que han convertido el Mediterráneo en una inmensa fosa común: solo en 2014, 3.419 personas migrantes y refugiadas murieron ahogadas al intentar llegar a territorio europeo. El pasado año España apenas atendió al 0,95% de las 625.000 personas que solicitaron asilo en la Unión Europea y, aunque brindó alguna de las formas de protección internacional a 1.585, esta contribución es absolutamente insuficiente. Persistieron también el procedimiento restrictivo en frontera, con la acelerada denegación de la protección a una parte importante de las personas que la solicitan en puestos fronterizos y CIE, y las decisiones judiciales sumamente limitativas en la valoración del riesgo de devolución puesto que los recursos carecen de carácter suspensivo. Así lo corroboró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en abril de 2014 en una histórica sentencia ante una denuncia de CEAR. El Informe 2015 sigue, paso a paso, el recorrido de las solicitudes de protección internacional, desde su presentación ante las autoridades hasta la resolución de los casos. Completa su visión de conjunto con un análisis de las políticas de acogida, integración social e inserción sociolaboral de las personas refugiadas en España e incluye un amplio apéndice estadístico que lo convierten en una referencia.

Con el apoyo de:

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

