# INFORME 2019:
# Las personas refugiadas en España y Europa

CEAR
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

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 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. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE Y D. RAMÓN MUÑAGORRI.

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 MIGREUROP, EUROMED RIGHTS, 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 2019 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

# Las personas refugiadas en España y Europa

CEA(R)
Comisión Española de Ayuda al Refugiado

40 años de (R)efugio

HAN COORDINADO ESTE INFORME:
IGNACIO ÁLVAREZ, NURIA DÍAZ, PALOMA FAVIERES, RAMIRO MUÑIZ, ALBERTO SENANTE, MAURICIO VALIENTE Y MARIO AMORÓS.

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:
MARÍA AROS, ÁLIVA DÍEZ, JAUME DURÀ, RAFAEL GONZÁLEZ, MIGUEL HERNÁNDEZ, DIANA MUÑOZ, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, BEATRIZ OLAGÜE, CRISTINA RUIZ, CARMEN RUIZ ESPINOSA, TXEMA SANTANA Y RAQUEL SANTOS.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A MARIANA ZARAGOZA Y A RAMON MUÑAGORRI POR LOS ARTÍCULOS QUE HAN ESCRITO PARA EL CAPÍTULO 7.

IMAGEN DE PORTADA: CARTEL DE LA EXPOSICIÓN ***CEAR. 40 AÑOS DE REFUGIO. EL ASILO EN ESPAÑA PINTADO POR RICARDO CAVOLO,*** QUE SE PRESENTÓ EN CAIXAFORUM MADRID ENTRE EL 20 DE MARZO Y EL 21 DE ABRIL DE 2019. © CEAR.

LOS DIECISÉIS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR ESTÁN DISPONIBLES EN
https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/

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 LAS PERSONAS PROTAGONISTAS PARA SU USO.

DEPÓSITO LEGAL: M-18535-2019.

© 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

RECONOCIMIENTO – NO COMERCIAL (BY-NC): SE PERMITE LA GENERACIÓN DE OBRAS DERIVADAS SIEMPRE QUE NO SE HAGA UN USO COMERCIAL. TAMPOCO SE PUEDE UTILIZAR LA OBRA ORIGINAL CON FINALIDADES COMERCIALES.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES
SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN Y ATENCIÓN HUMANITARIA

UNIÓN EUROPEA
FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN
Por una Europa plural

# ÍNDICE

**PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR** 9

**PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS** 13

**1. EL ÉXODO GLOBAL** 17

1.1. Las personas desplazadas de manera forzada en el mundo. 17

1.2. Los Pactos mundiales sobre migración y refugio de Naciones Unidas. 31

**2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS** 35

2.1. Los años perdidos del Sistema Europeo Común de Asilo. 35

2.2. Rutas mortales y externalización de fronteras 41

2.3. Una mirada al modelo de asilo canadiense desde los sistemas europeos 52

**3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA** 59

3.1. 2018: El año de las cifras récord de solicitudes de asilo. 60

3.2. El acceso al procedimiento en las fronteras aérea, marítima y terrestre. 66

3.3. Del desembarco del *Aquarius* al bloqueo del *Open Arms* y el *Aita Mari*. 76

**4. LOS RETOS DE LA ACOGIDA E INCLUSIÓN EN ESPAÑA 87**
4.1. Los desafíos ante el aumento de las llegadas por vía marítima. 88
4.2. La formación como vehículo de inclusión sociolaboral. 93
4.3. Las alianzas con empresas: una estrategia para la inclusión laboral. 100

**5. CONCLUSIONES. 107**

**6. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS. 117**

**7. PARA SABER MÁS. 125**
7.1. Las caravanas del éxodo centroamericano y su tránsito por México, por Mariana Zaragoza. 125
7.2. CEAR: Cuarenta años de compromiso con el derecho de asilo y las personas refugiadas, por Ramón Muñagorri. 136

**8. APÉNDICE ESTADÍSTICO. 143**

**ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA. 149**

**TELÉFONOS Y DIRECCIONES DE CEAR. 150**

# PRÓLOGO

**CARLOS BERZOSA**
*Presidente de CEAR*

Presentamos nuestro decimoséptimo Informe anual, el referido a lo sucedido en 2018, un año crucial en la historia del derecho de asilo en España. Entonces se formalizaron un total de 54.065 solicitudes de protección internacional, todo un récord en términos históricos, que nos situó como el cuarto país de la Unión Europea, solo por detrás de Alemania, Francia y Grecia y por delante de naciones con una tradición de acogida tan arraigada como Suecia o el Reino Unido. En los tres primeros meses de 2019 la tendencia sigue siendo de un crecimiento exponencial, con 26.629 solicitudes presentadas solo entre el 1 de enero y el 31 de marzo, según los datos del Ministerio del Interior. Más de un tercio (9.953) corresponden a personas originarias de Venezuela, a pesar de que la mayoría de sus solicitudes fueron denegadas: en 2018, apenas 30 lograron el estatuto de refugiado, mientras que 1.495 fueron rechazadas.

Al mismo tiempo, y como sucede de manera cíclica, la impermeabilización de las fronteras en el Mediterráneo central (Italia) y oriental (Grecia) convirtió a España en el país europeo que más personas migrantes y refugiadas recibió por vía marítima, principalmente en las costas andaluzas y en el periodo estival: casi sesenta mil personas en más de dos mil embarcaciones. España también fue noticia por la decisión del Gobierno de acoger en el puerto de Valencia el 17 de junio a las 630 personas migrantes que se encontraban en el buque *Aquarius* tras la decisión del ministro del Interior italiano de negar el desembarco en los puertos de su país a los barcos que salvan vidas humanas en el Mediterráneo. Por otro lado, en la frontera aérea, y a partir del 1 de febrero de 2019, se ha establecido la exigencia de un visado de trán-

sito a todas las personas palestinas. España no solo no prioriza la puesta en marcha de vías legales y seguras para permitir la búsqueda de refugio, sino que reduce las posibilidades existentes.

Por otra parte, es justo reconocer que en los últimos años la Administración ha reforzado y ampliado los dispositivos de atención humanitaria para las personas migrantes que llegan por vía marítima y también las plazas del sistema de acogida para las que solicitan protección internacional, pero aún persisten retos tan importantes como los que se describen en el capítulo cuarto de este informe. De hecho, en los últimos meses desde CEAR hemos reiterado nuestra preocupación por las dificultades en el acceso al sistema de asilo en España y por el elevado número de solicitudes pendientes de resolución, tal y como trasladamos al ministro del Interior en una carta pública: a fines de 2018, había 78.200 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución.

Esta preocupación es compartida por el ministro del Interior, quien poco después de tomar posesión manifestó la intención de corregir la "lamentable situación" de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), adscrita a su Ministerio. Esperamos que a lo largo de 2019 se dote a la OAR y a la Policía Nacional, que otorga las citas para formalizar las solicitudes y lleva a cabo las entrevistas, de los medios humanos y materiales necesarios para que su registro e instrucción se ajusten a los plazos legalmente establecidos. Está en juego el futuro de decenas de miles de personas y también la palabra de un Gobierno, renovado en las urnas el 28 de abril de 2019, que prometió que el derecho de asilo sería una "prioridad de Estado".

En el contexto actual de auge de los discursos antiinmigración, el Gobierno de España debe ser una voz clara y firme en defensa del derecho de asilo y de las personas refugiadas y migrantes a nivel europeo e internacional, inspirado por los Pactos mundiales aprobados por Naciones Unidas en diciembre de 2018 y por las Agendas de desarrollo, cambio climático y de las mujeres. Esto es más necesario y urgente que nunca puesto que, según ACNUR, en junio de 2018 había más de setenta millones de personas desplazadas de manera forzosa en los cinco continentes. Siria, Sudán del Sur, Afganistán, Venezuela, Centroamérica, República Democrática del Congo, Palestina... siguen siendo escenarios de conflictos bélicos o graves crisis políticas y humanitarias que obligan a una parte de sus habitantes al exilio. El excelente artículo sobre la "caravana de migrantes" de Centroamérica, escrito para nuestro Informe por la profesora mexicana Mariana Zaragoza, nos recuerda otro de los episodios emblemáticos de 2018.

En 2019, recordamos dos aniversarios de singular relevancia. Se cumplen ochenta años del éxodo hacia la frontera francesa de centenares de miles de republicanos en el invierno de 1939, en condiciones dramáticas bajo la nieve y el frío, tras la caída

de Barcelona. Durante la larga dictadura franquista, miles de refugiados españoles encontraron un nuevo hogar en países tan lejanos y diferentes como México, Francia, Suecia, Chile, Australia o la Unión Soviética.

Y el 7 de mayo de este año se ha cumplido el cuarenta aniversario de la fundación de nuestra organización por parte de un conjunto muy amplio de personalidades (Justino de Azcárate, Joaquín Ruiz-Giménez, Juan José Rodríguez Ugarte, María Jesús Arsuaga...) y de organizaciones sociales, religiosas y políticas, con la participación destacada de varias personas refugiadas, principalmente de Argentina, Uruguay y Chile. Como recuerda en su artículo Ramón Muñagorri, CEAR es la organización pionera en España en la defensa del derecho de asilo, causa a la que quienes nos precedieron y quienes la integramos hoy en día consagramos nuestros esfuerzos.

El 18 de diciembre, con motivo del Día Internacional del Migrante, organizamos la jornada *Ilegal es dejarles morir. Diálogo sobre derechos humanos desde la acción,* a fin de plantear la necesidad de medidas urgentes para poner fin a las miles de muertes de personas migrantes que cada año acaecen en el Mediterráneo. Entonces, Emily, refugiada nigeriana rescatada por el *Aquarius* y acogida por CEAR en Valencia, nos contó lo que había sufrido en su país de origen y también en "el infierno" de Libia. Miguel Molina, alcalde de Barbate (Cádiz), una de las localidades más afectadas por los naufragios en las costas españolas, llamó a unir esfuerzos para salvar las vidas de estas personas, en un momento muy oportuno, cuando Italia o Malta niegan sus puertos a estas embarcaciones. Junto con sus palabras, me gustaría evocar el mensaje de Giuseppina Nicolini, ex alcaldesa de Lampedusa (Italia) y Premio Unesco por la Paz, quien recordó que en la última década habían salvado a trescientas mil personas y nos entregó un valioso testimonio, expresado en esta afirmación: "Debemos contrarrestar el miedo con la cultura del valor, la paz y la solidaridad".

# 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.

DIRECTIVA DE ACOGIDA: Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTOS: Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

DIRECTIVA DE REQUISITOS: 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.

LEY DE ASILO DEROGADA: Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, 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.

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

REGLAMENTO DE ASILO: Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Aprobado por el Real Decreto 03/1995, de 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, de 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.

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

REGLAMENTO EURODAC: Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares.

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

## 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 del 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.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

UE: Unión Europea.

UNRWA: siglas inglesas de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Bajo su protección quedan las personas cuyo lugar de residencia era 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, así como sus descendientes.

CAPÍTULO 1

# EL ÉXODO GLOBAL

El desplazamiento humano forzado no cesa de crecer en los cinco continentes. Según los datos más recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aún provisionales al cierre de este informe, en junio de 2018 existían 70,4 millones de personas desplazadas de manera forzada. La realidad más dramática es la de Siria, con casi 6,5 millones de personas refugiadas y 6,2 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de un país devastado por una guerra civil que ya dura ocho años. La crisis política y social en Venezuela también ha acentuado el éxodo en el último año, con decenas de miles de solicitudes de asilo formalizadas en países como Estados Unidos, España o Perú, al igual que la prolongación de los conflictos y la violencia en Sudán del Sur, Afganistán o República Democrática del Congo. La aprobación en diciembre de 2018 de los Pactos mundiales sobre migración y refugio de Naciones Unidas trazan un marco global para lograr el respeto a los derechos y la dignidad de una población total que supera ampliamente los 200 millones de personas.

## 1.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN EL MUNDO.

A lo largo de 2017, cerca de tres millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, uniéndose a un éxodo global que en diciembre de aquel año sumaba ya los 68,5 millones de personas refugiadas, desplazadas internamente

y solicitantes de asilo, según los datos oficiales de ACNUR[1]. Los datos del primer semestre de 2018 (aún provisionales) de este organismo elevan hasta los 70,4 millones el número de personas desplazadas forzosamente, un aumento de casi dos millones en apenas seis meses[2].

En las postrimerías de 2017, el número de personas refugiadas en el mundo había aumentado hasta los 25,4 millones de personas, mientras que había 3,1 millones de personas que eran solicitantes de asilo. Asimismo, 40 millones de personas permanecían desplazadas forzosamente dentro de las fronteras de su país.

A fines de 2017, más de la mitad de las personas refugiadas procedían solo de cinco países: Siria (6,3 millones), que registró un incremento notable respecto al año anterior y que en el primer semestre de 2018 continuó siendo el principal país de origen[3]; Afganistán (2,6 millones), con un ligero incremento en relación a 2016; Sudán del Sur (2,4 millones) y Myanmar (1,2 millones), que registraron un notable incremento; y Somalia (986.400), con un ligero descenso. Y, por cuarto año consecutivo, Turquía fue el país que albergaba más personas refugiadas, 3,5 millones, seguida de Pakistán y Uganda (1,4 millones en ambos casos). Entre los ocho países que más acogían, solo había uno europeo, Alemania, donde viven 970.400, y entre los que más personas refugiadas albergaban en relación con su población autóctona destacaban Líbano (principalmente procedentes de Siria), Jordania y Turquía.

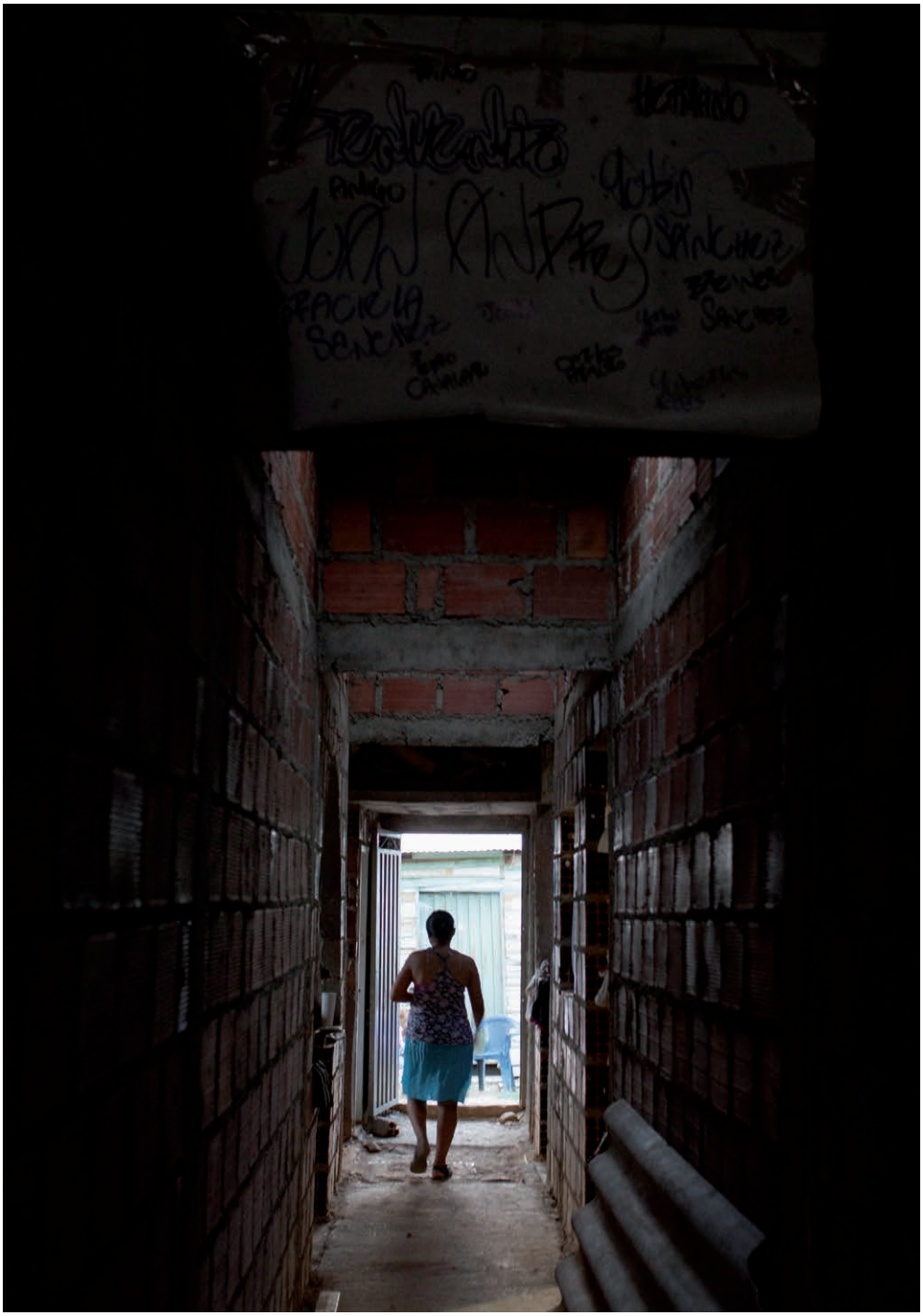
Los países más empobrecidos asumieron un año más una responsabilidad desproporcionada en la recepción de personas refugiadas, el 85% del total, lo que supone un incremento respecto a 2016 (84%).

En cuanto al desplazamiento interno, Colombia siguió siendo en 2017 el país que registró las mayores cifras (7,7 millones de personas), con un aumento del 4% con respecto a 2016 (7,4 millones de personas). Entre enero y junio de 2018, a pesar del acuerdo de paz, 31.900 personas tuvieron que trasladarse de manera forzada a otros puntos de su geografía. Siria fue el segundo país (6,2 millones), con un ligero descenso respecto al año anterior (6,3 millones). El tercero fue República Democrática del Congo (4,4 millones), donde se ha producido un notable aumento en los últimos años.

1 ACNUR: Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017: Forzados a huir. Disponible en línea: https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html

2 ACNUR: Mid year trends 2018. Disponible en línea: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html

3 Según los datos de ACNUR del primer semestre de 2018, Siria continuó siendo el primer país de origen de personas refugiadas, con un aumento de 180.330 entre enero y junio del año pasado.



UNA REFUGIADA VENEZOLANA CAMINA POR EL PASILLO DE LA CASA DE UNA MUJER COLOMBIANA DESPLAZADA QUE LA HOSPEDA JUNTO CON OTRAS CINCO FAMILIAS VENEZOLANAS EN LA COMUNIDAD DE LAS DELICIAS, EN CÚCUTA. © ACNUR/FABIO CUTTICA.

Por otra parte, ACNUR calculó que unos 4,2 millones de personas desplazadas internamente regresaron a lo largo de 2017 a sus zonas de origen y 667.400 personas refugiadas retornaron a sus países.

Otro dato significativo es que a fines de 2017 el 52% de las personas refugiadas eran niñas y niños, un porcentaje que ha aumentado diez puntos desde 2009. Una parte de estos menores de 18 años se desplaza sin la compañía de sus familias: en 2017, 45.500 niños y niñas no acompañados o separados de sus familiares solicitaron asilo de manera individual en 67 países diferentes. Estos niños y niñas sufren a menudo situaciones graves de violencia y abusos a lo largo de su trayecto migratorio.

Los países donde se formalizaron un mayor número de nuevas solicitudes de protección internacional en 2017 fueron Estados Unidos, Alemania, Italia y Turquía. Durante el primer semestre de 2018, Estados Unidos siguió siendo el principal país, seguido de Perú, Alemania, Francia y Turquía. La mayoría de las solicitudes presentadas en Estados Unidos fueron de personas originarias de México, naciones centroamericanas y Venezuela. La crisis que vive este país caribeño ha disparado las solicitudes de protección internacional registradas también en otros países, como Perú, con más de 85.000 en el primer semestre de 2018, o España, tal y como se examina en el capítulo 3. En el primer semestre de 2018, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de nuevas solicitudes de asilo, más de 150.000, casi cuatro veces más que en el mismo periodo de 2017. La seguían Afganistán, Siria, Irak, Eritrea, República Democrática del Congo y El Salvador.

ACNUR también pone de manifiesto la enorme cantidad de solicitudes de protección internacional pendientes de resolución durante el primer semestre de 2018: 657.200 en Estados Unidos, casi 400.000 en Alemania, 301.900 en Turquía o más de 122.000 en Perú. En el caso de España, como se explica en el capítulo 3, a fines de 2018, 78.200 expedientes seguían pendientes de resolución, una cifra que en febrero de 2019 ascendía ya a 93.140 (37.110 de ellas de personas originarias de Venezuela).

Como se ha indicado, Siria, Afganistán y Sudán del Sur eran a finales de 2017 los países de origen de un mayor número de personas refugiadas en el planeta. La cronificación de los conflictos que desde hace años (décadas en el caso de Afganistán) desangran estos países, en los que la injerencia extranjera tiene un papel determinante, la pugna por los recursos naturales y las materias primas, el impacto del narcotráfico y los beneficios que reporta a algunos grupos armados, así como la inestabilidad política, sumado a las debilidades del sistema político e institucional,

trazan un presente y auguran un futuro inmediato realmente sombrío para su población y constituyen, en definitiva, una inexorable invitación al exilio.

## SIRIA

A lo largo de 2018, el conflicto sirio continuó, aunque el grado de violencia disminuyó respecto a los años anteriores. Cerca de 20.000 personas, 6.500 de ellas civiles, perdieron la vida según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos[4]. Aunque se trata del menor número de víctimas mortales en términos generales desde el inicio de las hostilidades, los niños y niñas continúan acusando especialmente el conflicto. Si 2017 supuso, según UNICEF, la mayor cifra anual de menores fallecidos (910) desde que comenzó el conflicto[5], en 2018 se volvió a superar la cifra, con más de 1.100 niños y niñas fallecidos[6].

A mediados de 2018, había 6,5 millones de personas refugiadas sirias[7] en más de un centenar de países, pero principalmente asentadas en Turquía, Líbano, Jordania, Egipto e Irak; más de un millón son niñas y niños sirios nacidos como refugiados. Además, cerca de siete millones de personas han tenido que desplazarse dentro de sus fronteras nacionales; después de Colombia, es el país con un mayor número de desplazamiento interno.

Países como Líbano y Rusia[8] han llamado al retorno de las personas refugiadas sirias[9], mientras el Gobierno de Damasco ha aprobado medidas para facilitarlo y promover la reconstrucción del país, aunque persisten las violaciones de derechos humanos, lo que genera una situación de incertidumbre que impide el regreso con garantías[10]. La falta de acceso a la educación, el matrimonio precoz o el trabajo infantil siguen siendo obstáculos insalvables para que muchas familias refugiadas vuelvan.

4 Fuente: http://www.syriahr.com/en/?p=111231

5 Fuente: https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/7-a%C3%B1os-de-guerra-en-siria-2017-fue-el-a%C3%B1o-en-el-que-mataron-m%C3%A1s-ni%C3%B1os-desde-que

6 Fuente:https://www.unicef.es/causas/emergencias/conflicto-en-siria#conflicto

7 Fuente: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html

8 En agosto de 2018, Rusia anunció un plan de ayuda a Líbano para promover el retorno de personas refugiadas sirias, pero la Unión Europea lo desaprueba y cuestiona la posición rusa.

9 Fuente: https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-libano-creen-dan-condiciones-regreso-refugiados-siria-2018- 0820150808.html

10 Fuente: https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/8/5b9002de4/nuestra-principal-prioridad-en-siria-sigue-siendo-la-ayuda-humanitaria.html

NIÑOS JUEGAN ENTRE LAS RUINAS DE SU VIVIENDA EN KOBANE (SIRIA), CIUDAD QUE FUE OCUPADA POR EL ESTADO ISLÁMICO EN 2015, FORZANDO A MILES DE PERSONAS A EXILIARSE EN TURQUÍA. TRASLA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD POR LAS UPP KURDAS, SUS HABITANTES SE ENCONTRARON CON EL 80% EN RUINAS.© PABLO TOSCO.

UNA FAMILIA VUELVE AL BARRIO DEL YARMOUK, EN LA CAPITAL DE SIRIA, DAMASCO, EN BUSCA DE PERTENENCIAS EN LO QUE ANTES HABÍAN SIDO SUS CASAS. © GUILLEM TRIUS.

ACNUR ha insistido en la idea de que los retornos se lleven a cabo respetando los estándares del Derecho Internacional, esto es, que sean voluntarios y mantengan condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad[11]. Alemania, por ejemplo, decidió confirmar la moratoria para la deportación de personas migrantes de Siria ante la evidencia de que sigue sin ser un país seguro y la certeza de que, en algunas ciudades, como Alepo, se han utilizado armas químicas. Por su parte, el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Antonio Vitorino, ha advertido recientemente de que actualmente hay más personas nuevamente desplazadas de manera forzosa que personas migrantes retornando[12].

En cuanto a la respuesta de la comunidad internacional, cabe señalar que las conversaciones de Ginebra (Suiza)[13] entre las partes, el Gobierno sirio y la oposición –auspiciadas por Naciones Unidas-, han llegado a un punto muerto a pesar de los positivos augurios iniciales. En cambio, el "proceso de Astaná" iniciado a finales de 2016, liderado por Rusia, Irán y Turquía, ha logrado ciertos avances e incluso el respaldo de Estados Unidos.

La situación en Siria conserva los perfiles de una inmensa tragedia. A finales de agosto de 2018, decenas de miles de personas estaban registradas como desaparecidas de forma forzosa y la ayuda humanitaria sigue siendo insuficiente para atender la situación catastrófica de una parte considerable de la población[14].

## AFGANISTÁN

La coyuntura internacional desfavorable a la acogida de las personas refugiadas no es óbice para que, año tras año, miles de personas originarias de Afganistán sigan partiendo al exilio a pesar de que la última guerra que ha sufrido (2001-2014) terminó oficialmente hace ya un lustro. Desde hace décadas, este país figura en los primeros puestos de todas las relaciones de origen de personas

11 Nota informativa de ACNUR, de 20 de julio de 2018. Fuente: https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/7/5b51a4f34/unhcr-appeals-safe-passage-civilians-southern-syria-says-international.html?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=c4a7390090-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_20_10_21&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-c4a7390090-422318537

12 Conferencia de Bruselas, de 24 de marzo de 2019. Fuente: https://weblog.iom.int/director-generals-remarks-syria-brussels-conference-march-14-2019-prepared-delivery

13 Estas conversaciones tuvieron lugar a finales de junio de 2012 y concluyeron con la adopción de un Comunicado el 30 de junio del mismo año, que fue ratificado posteriormente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 2118, de 27 de septiembre de 2013. https://www2.memri.org/espanol/la-resolucion-2254-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-referente-a-siria-la-comunidad-internacional-suaviza-su-postura-sobre-el-regimen-de-assad/9830 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/NNUU_Resolucion_2118_x2013x_Siria_Espanol.pdf

14 Fuente: https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/8/5b9002de4/nuestra-principal-prioridad-en-siria-sigue-siendo-la-ayuda-humanitaria.html

refugiadas. Los datos globales de ACNUR, ya citados, así lo reflejan; también la existencia de un Ministerio para los Refugiados y el Retorno.

La Misión de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA por sus siglas en inglés) elabora informes semestrales sobre la situación en el país. En el de julio de 2018, constató la continuidad de la violencia, que alcanzaba cifras incluso superiores a las que se producían durante la guerra. Entre enero y junio del año pasado, 1.692 civiles murieron (de ellos, más de 300 eran niñas y niños) y más de 3.400 personas resultaron heridas en diversos ataques[15]. La situación de inseguridad y violencia persiste, aunque los países con mayor población afgana refugiada lo ignoran, pues, como hace Pakistán (donde al menos viven cerca de un millón y medio de personas refugiadas afganas y centenares de miles en situación irregular), estimulan el retorno o recurren a las deportaciones. Casi 300.000 personas refugiadas retornaron a Afganistán desde Irán en 2018, 12.000 han sido retornadas o deportadas desde Pakistán y 8.000 desde Turquía[16].

Al margen de los conflictos derivados de la situación política y del retorno forzado, la insurgencia y la ocupación por parte de grupos armados de una parte del territorio, así como el incremento de la venta en el comercio internacional de la heroína y los opiáceos (es el principal productor mundial de opio) generan un escenario de inestabilidad. Un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2011 señalaba que "los grupos de delincuencia organizada transnacional fueron los principales beneficiarios de este comercio", que es "extremadamente lucrativo"[17]. En octubre de 2016, la misma oficina de la ONU y el denominado *Ministry of Counter Narcotics* de Afganistán cifraron en unas 200.000 hectáreas la extensión de tierras dedicadas a este cultivo[18] y en 2018 el Informe Mundial sobre Drogas estimó que se habrían superado las 315.000[19]. Si se considera que los grupos de delincuencia organizada y las milicias son los principales beneficiarios del negocio y que las hectáreas cultivadas no cesan de aumentar, en los próximos años la violencia y la inseguridad se agravarán y, por tanto, crecerán los desplazamientos forzados dentro y fuera de las fronteras afganas.

15 Fuente: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_update_2018_15_july_english.pdf
16 Fuente: https://www.ecre.org/return-continues-to-afghanistan-in-crisis/
17 Fuente: https://www.unodc.org/documents/data-and analysis/Studies/Afghan_Opiate_Trade_Report_2011_spanish.pdf
18 Fuente: https://www.unodc.org/documents/press/releases/AfghanistanOpiumSurvey2016.pdf
19 Fuente: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf

IMAGEN DE DASHT-E TARAKHIL, UN ASENTAMIENTO INFORMAL EN LAS AFUERAS DE KABUL (AFGANISTÁN), EN SU MAYORÍA POBLADO POR PERSONAS REFUGIADAS QUE HAN RETORNADO DE PAKISTÁN. © ACNUR/JIM HUYLEBROEK.

## SUDÁN DEL SUR

Las peculiaridades del proceso de independencia de Sudán, después de una larga guerra civil que costó casi dos millones de vidas humanas, marcaron el nacimiento de Sudán del Sur como Estado independiente. Desde luego, su historia no empezó a escribirse en el caluroso mes de julio de 2011, cuando sus calles estallaron de júbilo y la comunidad internacional dio la bienvenida al nuevo Estado. Sí fue, probablemente, el momento de mayor atención a un país que posteriormente ha caído en el olvido, que desde 2013 sufre una nueva guerra y que presenta una realidad lacerante de reclutamiento de niños soldado[20] (unos 9.000 según Unicef[21]), vulneraciones de los derechos fundamentales y utilización de la mujer como arma de guerra (las violaciones y las agresiones son situaciones masivas y cotidianas).

En la actualidad, más de un millón de niños y niñas de Sudán del Sur sufren desnutrición aguda y solo tres de cada diez pueden acudir a la escuela, según Unicef. Más de cuatro millones de personas han huido de sus hogares a consecuencia de la violencia extrema: 1,8 millones son desplazados internos y 2,2 millones han partido al exilio, principalmente en los países vecinos[22]. Esto supone un incremento de casi un millón de personas refugiadas en un periodo de dos años.

En septiembre de 2018, se suscribieron unos acuerdos de paz que resultaron ser papel mojado, pero al menos incluyeron una cita histórica en la que representantes de las personas refugiadas expusieron su situación ante las partes en Jartum e hicieron un llamamiento a la paz. Sin embargo, el conflicto no ha cesado y persiste la huida de personas refugiadas a República Democrática del Congo, Sudán, Etiopía, Kenia y sobre todo Uganda, con la que Sudán del Sur tiene una estrecha relación histórica y que, de alguna forma, auspició su independencia. En su dramática situación también influye de manera determinante la explotación de sus recursos petrolíferos[23].

20 Este país africano no es una excepción, puesto que la ONG Child Soldiers International calcula que entre 2012 y 2017 se duplicó el uso de niños como soldados en diferentes guerras, con al menos 30.000 reclutamientos verificados a escala global. https://www.child-soldiers.org/where-are-there-child-soldiers

21 Fuente: https://www.unicef.es/blog/sudan-del-sur-la-dura-realidad-de-los-ninos-soldado

22 Fuente: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html

23 Así lo subraya el informe *Fueling atrocities. Oil and war in South Sudan*, de marzo de 2018. https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/03/FuelingAtrocities_Sentry_March2018_final.pdf

## 1.2. LOS PACTOS MUNDIALES SOBRE MIGRACIÓN Y REFUGIO DE NACIONES UNIDAS.

El debate en torno a la dimensión de los desplazamientos de población y su proyección en el futuro no es nuevo. Ya en 2003 la OIM auguró que en 2050 las personas migrantes alcanzarían los 230 millones de personas, una cifra sobrepasada en la actualidad, puesto que la OIM estima en 258 millones las personas que en 2018 podían considerarse migrantes, entre las que había cerca de 36 millones de niños y niñas[24]. La propia Organización señala que en la actualidad una de cada treinta personas es migrante y las proyecciones para 2050 calculan que habrá unos 405 millones[25]. Muchas de ellas mueren en el trayecto migratorio: en 2018, fallecieron en el mundo 4.736 personas migrantes y de casi la mitad de ellas, 2.207, se desconocía su origen[26].

Cada día que pasa sin que los Estados aborden los retos que plantean las migraciones globales con corresponsabilidad es un día más de incertidumbre, inseguridad, riesgo de violación de derechos fundamentales y peligro de muerte para las personas que migran. Un paso importante en esta dirección han sido los Pactos mundiales sobre migraciones y refugio aprobados por la Asamblea General de la ONU a finales de 2018. Sus precedentes se remontan a septiembre de 2016, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes[27], una novedosa declaración política con la que se pretendió mejorar la respuesta de la comunidad internacional ante los masivos desplazamientos de personas migrantes y refugiadas.

### EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

En la conferencia intergubernamental celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2018 en Marrakech la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.* Estados Unidos, Israel, Australia, Chile, Hungría, Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria no suscribieron un documento avalado por 160 Estados.

24 Fuente: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf
25 Fuente: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
26 Fuente. https://missingmigrants.iom.int/
27 Fuente: https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf

El hecho de que no todos los Estados lo hayan suscrito supone una debilidad en términos de voluntad política y de cooperación global para abordar el actual contexto migratorio. Por otro lado, se trata de un texto no vinculante, pero representa un buen punto de partida para definir un marco mínimo de cooperación multilateral, responsabilidad compartida y solidaridad entre los firmantes. En este sentido, es imprescindible que los ya adheridos pongan en marcha políticas migratorias coherentes con los acuerdos alcanzados, lo que implica un compromiso firme con el respeto de los derechos de las personas migrantes, con independencia de su situación administrativa.

El Pacto se estructura en veintitrés objetivos que giran en torno al fomento de las vías regulares de migración, el refuerzo de la lucha contra el tráfico y la trata de personas, la garantía en el acceso a servicios sociales básicos, la promoción del desarrollo sostenible, el uso limitado de la detención como último recurso y la garantía de un retorno seguro, entre otros aspectos.

Plantea, además, retos ante otras realidades que afectan al planeta, muy especialmente, el cambio climático y los desafíos ambientales, fenómenos que auguran que la cifra global de personas migrantes previsiblemente aumentará de forma notable en los próximos años y décadas, situando a miles de personas en situación de vulnerabilidad y exigiendo esfuerzos mayores y mejor coordinados para garantizar su protección y asistencia efectiva. En este sentido, las intenciones recogidas en el Pacto aluden al objetivo de minimizar los factores negativos y estructurales que obligan a las poblaciones a abandonar sus países de origen, así como a los casos específicos de desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y a la degradación medioambiental.

Sin embargo, es una oportunidad perdida que el Pacto mundial sobre migraciones, a pesar de reconocer la existencia de "movimientos migratorios" causados por los desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental e instar a los firmantes a minimizar los factores estructurales de dichos movimientos migratorios, eluda la obligación de conceder un estatuto legal de migrantes a las personas afectadas (*migrant legal status*). Solo prevé la asistencia humanitaria para atender la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales progresivos y desastres repentinos, a nivel subregional y regional.

Para el Gobierno español, el compromiso adquirido a través del Pacto implica diversos retos, como garantizar la protección de todas las personas migrantes que llegan, prestando una atención especial a aquellas que se encuentran en una situa-

ción de mayor vulnerabilidad, implementar el Pacto en coherencia con la Agenda sobre desarrollo sostenible y con la Agenda sobre cambio climático, reconocer el papel y la participación de la sociedad civil en su aplicación, poner en marcha políticas que favorezcan la convivencia y poner fin a las devoluciones ilegales en las fronteras y a la detención sistemática en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

## EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

El 17 de diciembre, dos días antes de la ratificación formal del Pacto mundial sobre migraciones, 181 Estados miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*[28]. Estados Unidos y Hungría se opusieron al mismo, mientras que República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron. El Pacto, aunque no es vinculante, pretende ofrecer una "respuesta predecible, compartida y equitativa" a las situaciones de desplazamiento forzado y se articula principalmente a través del llamado "Marco de Respuesta Integral para los Refugiados" (en inglés "Comprehensive Refugee Response Framework"). Prevé la celebración de un foro como mecanismo de seguimiento cada cuatro años.

Tiene cuatro objetivos principales: disminuir la presión que soportan algunos Estados de acogida, fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas, aumentar el reasentamiento y otras formas de acceso de las personas refugiadas a los llamados "terceros países" y apoyar a los de origen en relación con el "retorno seguro". Aboga también por una mayor financiación por parte de donantes, gobiernos y sector privado para cumplir sus objetivos, bajo un enfoque de responsabilidad compartida y orientado al desarrollo a largo plazo más que a las respuestas humanitarias cortoplacistas. Este enfoque de múltiples actores involucrados es uno de los principales valores añadidos; asuntos fundamentales como la reunificación familiar o los visados humanitarios también están contemplados.

La adopción del Pacto tiene el potencial necesario para proveer una mejor respuesta y protección para las personas refugiadas en las comunidades de acogida, pero ello dependerá de la apropiación, corresponsabilidad y rendición de cuentas que asuman los Estados. Una de las principales críticas se refiere al hecho de que sus medidas para fomentar el reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados, tales como la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo o la inversión privada, son insuficientes para revertir la innegable asimetría en la responsabilidad asumida por los Estados empobrecidos en relación a los enriquecidos.

28 Véase: https://undocs.org/es/A/73/12 (PARTII)

Los Estados empobrecidos acogen actualmente el mayor número de personas refugiadas en el mundo, el 85%. El principio de distribución de la responsabilidad es fundamental para aliviar a los Estados de acogida que mayor número de personas refugiadas reciben y, por tanto, para beneficiar a las mismas. Sin embargo, las medidas previstas en el Pacto son insuficientes. Así, por ejemplo, se dispone que será en el marco del Foro Mundial sobre Refugiados (el primero de los cuales se celebrará en 2019) donde los Estados y las demás partes interesadas examinarán "las oportunidades, retos y formas de mejora de la distribución de la carga y de la responsabilidad". Estos mecanismos deberían haber quedado especificados previamente de forma mucho más clara, puesto que son el elemento central del que depende transversalmente el cumplimiento satisfactorio de sus objetivos a escala global. Otras críticas se centran en los aspectos no incorporados o escasamente recogidos, tales como los desplazados internos, los desplazados climáticos y la protección especial para mujeres y niños y niñas.

En definitiva, más allá de las buenas intenciones, su éxito dependerá de su implementación con indicadores concretos de seguimiento del cumplimiento de cada uno de sus cuatro objetivos principales y el mantenimiento de forma constante de una evaluación publica y transparente de los avances que progresivamente se vayan alcanzando. Para ello, todos los Estados concernidos deben hacer uso de los distintos mecanismos de acción multilateral y participar activamente en los diferentes espacios de cooperación e intercambio de buenas prácticas contemplados, dentro de la lógica general de distribución de la responsabilidad mencionada y reconociendo el papel de la sociedad civil a lo largo de los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Pacto. Entre estos se encuentran las sucesivas reuniones de funcionarios de alto nivel que se celebrarán de manera periódica a partir de 2021 en coordinación con el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección, el llamado "grupo de apoyo a la capacidad de asilo", que podrá establecerse a petición de cualquier Estado interesado, o las "plataformas de apoyo" que eventualmente sean convocadas, en este caso, por Estados de la región euromediterránea. La primera cita de seguimiento y evaluación tendrá lugar con ocasión del Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en 2019.

CAPÍTULO 2

# LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

Hasta el momento, la Unión Europea ha fracasado en su intento de construir el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) mientras año tras año centra sus esfuerzos en potenciar las políticas de externalización de fronteras y de retorno, sin reforzar la apertura de vías legales y seguras para acceder al procedimiento de protección internacional. En 2018, la consecuencia evidente fue un nuevo descenso de las solicitudes formalizadas en el territorio comunitario y, un año más, la muerte de 2.299 personas migrantes y refugiadas en el Mediterráneo, la ruta migratoria más peligrosa del planeta. Especialmente preocupante fue la criminalización y el acoso a los buques que se dedican al rescate y salvamento de personas migrantes, así como también la práctica creciente de supeditar la cooperación al desarrollo a la colaboración de los países vecinos en el freno de las migraciones hacia Europa. Ante esta realidad, es de interés detenerse en el análisis del sistema de asilo canadiense, que actualmente enfrenta retos similares a los de muchos países europeos, y en su estrategia planificada de puesta en marcha de vías legales y seguras para personas en necesidad de protección, que le ha situado como modelo de referencia en materia migratoria.

## 2.1. LOS AÑOS PERDIDOS DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.

La consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo eficaz y respetuoso con los derechos de las personas refugiadas sigue siendo una asignatura pendiente. A pesar

de la reforma aprobada en 2013 y de ser uno de los ejes prioritarios de la Agenda Europea de Migraciones de 2015[29], las perspectivas de las personas solicitantes en Europa continúan siendo diferentes en función del país donde su expediente se examina. Además, la transposición de este marco legislativo ha sido desigual e incompleta y ha obligado a la Comisión Europea a poner en marcha varios procedimientos de infracción contra diversos Estados miembros -entre ellos España- por no aplicar plenamente la normativa del SECA[30].

Después de la reforma de 2013, y como uno de los ejes políticos prioritarios del mandato de Jean-Claude Juncker, la Comisión Europea ha intentado en numerosas ocasiones y mediante varias propuestas continuar el proceso de armonización de la legislación europea en materia de migración y asilo. En 2016, puso en marcha una nueva reforma del Sistema Europeo Común de Asilo con el fin de que fuera "más equitativo, eficiente y sostenible". El 4 de mayo de aquel año se inició la primera fase de la reforma (Reglamento de Dublín, Eurodac y Agencia Europea de Asilo[31]) y dos meses después, el 13 de julio, la Comisión Europea acordó completar la segunda fase[32] (directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida).

No obstante, la capacidad de bloqueo de los Estados en el Consejo y el alto grado de polarización y desacuerdo en la materia han impedido hasta la fecha acordar una reforma de esta normativa. Este bloqueo, en especial sobre el Reglamento de Dublín y la Directiva de Procedimientos, es responsabilidad principalmente de dos grupos de países. Por una parte, Hungría, Polonia, Eslovaquia y República Checa consideran una imposición inaceptable cualquier intento de desarrollar mecanismos de solidaridad compartida. Por otra, Italia, Grecia, España o Malta, que concentran la mayor parte de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima, interpretan que esta reforma podría ser perjudicial para sus intereses[33]. Al mismo tiempo, tras un análisis en profundidad de las propuestas que integran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, CEAR concluyó que muchas de las medidas previstas, en el caso de ser finalmente adoptadas, podrían suponer un recorte de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas[34].

29 Entre los principales ejes de la Agenda Europea de Migraciones, además de la reforma normativa del SECA, se encuentra el refuerzo de las relaciones con países de origen y tránsito, de las operaciones de retorno, de la Agencia Europea de Guardacostas y del reasentamiento.

30 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm

31 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm

32 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm

33 Fuente: https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/14/immigration-la-ligne-europeenne-de-macron_5435717_3232.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1552560944

34 Fuente: https://www.cear.es/hacia-donde-va-el-nuevo-sistema-europeo-comun-de-asilo-seca/

En este contexto de complejas negociaciones entre los Estados, la Comisión Europea continuó con las reformas en el marco de la Agenda Europea de Migraciones y el 12 de septiembre de 2018 publicó tres nuevas propuestas. Una de ellas supone una modificación del proyecto de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, mientras que las otras dos se refieren a la revisión de la Directiva de Retorno y a la propuesta de Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas[35]. Al cierre de este informe, según la Comisión Europea cinco propuestas podrían estar listas para su adopción: el Reglamento sobre Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento sobre la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento EURODAC y el Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento. Por otra parte, el Consejo Europeo aún debe negociar con el Parlamento Europeo la propuesta de Reglamento sobre Procedimientos.

Una especial mención merece la propuesta de refundición de la Directiva de Retorno 2008/115 que, de ser aprobada en su propuesta inicial, podría limitar las garantías para las personas migrantes y solicitantes de asilo y obstaculizar la atención jurídica. Esta propuesta debería ofrecer medidas alternativas al internamiento y eliminar la sugerencia de ampliar el plazo mínimo de internamiento actual. Asimismo, tendría que garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no limitar la posibilidad de interponer un recurso contra las decisiones de retorno, ni su efecto suspensivo.

También es importante destacar el refuerzo del personal y del equipamiento técnico de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Además, se le va a conferir un mandato más amplio de apoyo a las actividades de los Estados miembros en materia de protección de fronteras, retorno y cooperación con terceros países. En este sentido, se ha planteado una propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas que ya han sido pactada con los ministros de la UE y respaldada por el Parlamento Europeo en abril de 2019. Esta Guardia tendrá personal propio para asistir a los Estados miembros sobre el terreno en el control de las fronteras y en tareas relacionadas con la devolución de personas en situación irregular. Se prevé contar con 5.000 guardias en 2021, para aumentar a 10.000 en 2027. La Agencia dispondrá, además, de una reserva de reacción rápida para intervenciones de emergencia en las fronteras, con 1.500 guardias aportados por los países.

En cuanto a la reforma del Reglamento de Dublín, piedra angular del SECA, persisten las divergencias entre los Estados miembros relativas a las medidas de solidaridad y apoyo para aquellos que se enfrenten a un número muy elevado de solicitudes de asilo. Por tanto, el Consejo aún no ha aprobado un mandato de negociación con el Parlamento Europeo, si bien este último ya ha adoptado su posición sobre dicha reforma.

35 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5714_en.htm

Ante esta situación, la Comisión Europea se ha comprometido a trabajar en la búsqueda de posibles acuerdos temporales que podrían adoptarse y que harían de puente hasta la aprobación de dicho Reglamento. Se trataría de mecanismos previsibles en materia de desembarco, procedimientos eficaces para permitir la rápida tramitación tras la llegada o el desembarco de personas, la reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten protección internacional y el retorno rápido de las personas que no la requieran.

Esta incertidumbre ha estado inevitablemente marcada por las elecciones europeas del 26 de mayo. En los próximos meses, la prioridad de la nueva Comisión y de los Estados miembros en materia de migración y asilo debería ser el respeto de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y la garantía del acceso a la protección internacional, de manera coherente con los dos Pactos mundiales aprobados por Naciones Unidas en diciembre y también con las Agendas de cambio climático y desarrollo sostenible.

Asimismo, es importante señalar que a lo largo de 2018 continuaron siendo escasas las vías legales y seguras para obtener protección internacional en la UE. En este sentido, resulta necesario poner en marcha un programa ambicioso de reasentamiento de personas refugiadas de acuerdo con los requerimientos de ACNUR y que los Estados se comprometan a asumir una cuota de responsabilidad relevante. Por otro lado, en la línea de una resolución del Parlamento Europeo adoptada en diciembre de 2018[36], la UE debe establecer un marco normativo sobre visados humanitarios que facilite el acceso a la protección internacional a través de esta vía.

Otro motivo de preocupación es el auge del racismo y la xenofobia y de los discursos antiinmigración, que ponen en grave peligro la cohesión social y amenazan la identidad democrática del proyecto europeo. Este fenómeno político y social debe ser abordado de forma integral y adecuada a través de medidas eficaces que permitan visibilizar la realidad de las personas migrantes y refugiadas, prevengan y contrarresten este tipo de discursos y promuevan la tolerancia, el respeto y la solidaridad, pilares de las sociedades inclusivas.

Es importante señalar que en el contexto de unas elecciones europeas marcadas por el aumento del discurso xenófobo han surgido iniciativas como la propuesta del Presidente francés para refundar la UE, expuesta en un manifiesto que incluye propuestas en materia de asilo e inmigración; en concreto, la revisión del Espacio Schengen para lograr un control riguroso de las fronteras y el establecimiento de un me-

36 Véase: http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows

canismo de gestión de la solidaridad mediante una política de asilo con las mismas reglas de acogida y reconocimiento de la protección internacional para el conjunto de la UE. Esta propuesta incluye que todos los países contribuyan a los mecanismos de solidaridad y compartan las obligaciones de control que se establezcan. Como instancia de supervisión, se crearía un Consejo Europeo de Seguridad Interior y se propone la puesta en marcha de una Oficina Europea de Asilo. Por el momento, el manifiesto lanzado por el Presidente Macron no ha pasado del terreno declarativo, aunque el Gobierno alemán ya ha expresado su escepticismo.

## NUEVO DESCENSO ANUAL DE LAS SOLICITUDES Y DISPARIDAD EN LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN

En 2018, según los datos de Eurostat, en los diferentes países de la Unión Europea se registraron un total de 637.895 solicitudes de asilo, una cifra inferior a la de 2017 (704.630) y prácticamente la mitad de las formalizadas en 2016: 1.259.265. El descenso más acusado desde 2016 se ha producido en Alemania: de las 754.265 solicitudes de aquel año se pasó a las 222.560 de 2017 y las 185.853 de 2018. En Italia, el año pasado se redujeron a más de la mitad (de las 128.850 presentadas en 2017 a las 53.500 de 2018) debido a las medidas del Ministerio del Interior de endurecimiento de la política de asilo e inmigración (restricciones en la concesión del estatuto, aumento del periodo de detención de los inmigrantes y recortes en las políticas de acogida), así como al cierre de los puertos a los barcos que han rescatado migrantes en el Mediterráneo y al acuerdo con Libia de 2017, cuyo objetivo principal es el control de fronteras. En el contexto de la UE, Italia pasó de ser el segundo país con un mayor de solicitudes de protección internacional en 2017 al quinto en 2018, justo por detrás de España.

Ese segundo lugar lo ocupó Francia, con 122.743 solicitudes frente a las 98.635 de 2017, con un volumen muy importante de personas nacionales de Afganistán, Georgia, Costa de Marfil y República Democrática del Congo. En tercer lugar se situó Grecia, con 66.970 solicitudes, frente a las 58.705 de 2017. Como se explica en el capítulo siguiente, España se ubicó en cuarto lugar, con 54.065, seguida de Italia, el Reino Unido (37.735) y Suecia (21.502). Solo en estos siete países se formalizaron más del 85% de solicitudes presentadas en la Unión Europea.

En cuanto al país de origen de las personas solicitantes de protección internacional, por sexto año consecutivo Siria fue el primero, con cerca de 74.800 solicitudes, el 11,7% del total, y junto con los dos siguientes, Afganistán e Irak, representaron el 26%. A mayor distancia les siguieron Pakistán, Irán, Nigeria, Turquía, Venezuela, Albania y

Georgia. Respecto a los países con un mayor incremento respecto a 2017, fueron Colombia (210%), Venezuela (88%), Georgia (72%), Palestina (61%), Turquía (48%) e Irán (37%), entre otras razones, porque las personas originarias de estos tres primeros países están exentas de visado para ingresar en el territorio Schengen. En cambio, se produjo un descenso de las solicitudes de personas procedentes del África subsahariana, especialmente notorio en el caso de las naturales de Gambia (-62%), Senegal (-46%), Nigeria y Costa de Marfil (-41%), Malí (-38%) y Guinea (-26%). Esta disminución está relacionada con la reducción de las llegadas de personas migrantes por la ruta del Mediterráneo central.

En 2018, los países de la UE resolvieron cerca de 593.500 solicitudes de protección internacional, un 40% menos que en 2017, y dos de cada tres decisiones finales fue la denegación de la protección internacional. La tercera parte de las peticiones de asilo resueltas afectó a personas originarias de Siria, Afganistán e Irak. Asimismo, persistieron las disparidades en la forma en que los países europeos otorgan protección internacional. Continuó la denominada "lotería de asilo" en Europa, ya que las posibilidades de obtener protección internacional variaron de manera drástica de un país a otro, incluso en el caso de solicitantes procedentes del mismo país. Por ejemplo, las tasas de reconocimiento para las personas naturales de Irak oscilaron entre el 94,2% en Italia y el 12% en Bulgaria; entre ambos extremos, existe un amplio espectro que abarca Suecia (26%), Bélgica (31,2%), Noruega (43,3%), Alemania (45,9%), Finlandia (53%), Eslovenia (60%) y Grecia (69,4%). Para las personas procedentes de Afganistán, las tasas de reconocimiento variaron del 98,4% en Italia al 24% en Bulgaria. Eslovenia (77,7%), Finlandia (73,4%) y Grecia (70,9%) tuvieron tasas considerablemente altas, en contraste con Suecia (33%), Bélgica (50,6%) y Alemania (52,2%).

La disparidad en las políticas de los Estados miembros sobre la determinación de la condición de persona refugiada ha llevado a un número cada vez mayor de tribunales nacionales a suspender las transferencias de solicitantes de asilo, en el marco del Reglamento de Dublín, a países donde corren el riesgo de una futura deportación. En 2018, por ejemplo, rechazaron las de solicitantes de asilo afganos a Alemania, Austria, Bélgica, Suecia, Finlandia y Noruega debido a su política excesivamente restrictiva para otorgar protección a las personas de esta nacionalidad.

Por último, conviene subrayar que, mientras no exista una verdadera política europea común en materia de asilo, persistirán las diferencias acusadas en asuntos relacionados con los procedimientos, la acogida o el reconocimiento de la protección internacional. A pesar de los infructuosos intentos de la Comisión Europea por armonizar estas políticas, el último lustro lamentablemente ha sido una oportunidad perdida para el Sistema Europeo Común de Asilo.

## 2.2. RUTAS MORTALES Y EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS.

En 2018, persistió la apuesta de la Unión Europea por las políticas de externalización de fronteras y retorno. Debido a ello, a la falta de vías legales y seguras para obtener protección y a la creciente criminalización de las organizaciones de rescate en algunos países europeos, miles de personas han quedado atrapadas en los países de origen o tránsito o perdieron sus vidas en el transcurso de su trayecto migratorio hacia Europa.

A principios de 2018, el director de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Fabrice Leggeri, vaticinó que la frontera de la UE en el Mediterráneo seguiría bajo una fuerte presión migratoria durante todo el año, especialmente en la ruta occidental hacia España. Efectivamente, esta fue la tendencia de 2018, puesto que el número de llegadas de manera irregular de personas migrantes a través de esta ruta por vía marítima y terrestre fue de 65.383, casi triplicando el de 2017 (28.349). Es preciso enmarcar esta tendencia en el conjunto de las rutas de llegada por el Mediterráneo, ya que, si bien en 2017 la occidental representaba el 15% del total, a mediados de 2018 alcanzó el 46% y se convirtió en la principal ruta.

En los primeros cinco meses de 2019, la ruta por Grecia ha registrado un mayor número de llegadas que la del Mediterráneo occidental (12.668 y 10.060 respectivamente), situándose de nuevo como la primera vía de llegada[37], si bien España ha tenido durante el primer trimestre de 2019 un incremento del 60% en el número de llegadas respecto al mismo periodo de 2018. A la fecha de cierre de este informe, la tendencia se mantiene[38]. No obstante, habrá que estar pendiente de la evolución de las políticas multilaterales y bilaterales en el contexto euromediterráneo, entre otros varios factores que condicionan las tendencias de los flujos migratorios. En todo caso, la creciente volatilidad de las cifras de llegadas a territorio europeo por vía marítima a través del Mediterráneo demuestra la necesidad de avanzar hacia una política común de asilo, estable y con alcance a medio plazo que, entre otros aspectos, pueda ofrecer una respuesta satisfactoria y garantista a las llegadas de personas migrantes y refugiadas.

Como ya se ha mencionado, la externalización de fronteras continuó siendo uno de los ejes principales de la política migratoria europea. Desde esta perspectiva, la gestión de los flujos migratorios, sostenida en un complejo entramado político, jurídico, tecnológico e incluso ideológico, se extiende más allá de las fronteras europeas, hacia otros continentes, como África y Asia.

37 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean Consultado el 23 de mayo de 2019.

38 Fuente: https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-12174-2019-deaths-reach-356

PERSONAS RESCATADAS EL 21 DE DICIEMBRE DE 2018 POR PROACTIVA OPEN ARMS EN EL MEDITERRÁNEO OBSERVAN UN BOTE DE GOMA SEMIHUNDIDO EN EL MAR DE ALBORÁN, UN DÍA ANTES DE DESEMBARCAR EN EL PUERTO DE CRINAVIS, CÁDIZ. ALGUNOS DE ELLOS PREGUNTARON: "¿DÓNDE ESTÁ LA GENTE?". © OLMO CALVO.

MUJERES Y NIÑOS FUERON LLEVADOS AL CENTRO DE DETENCIÓN DE KHOMS TRAS SER INTERCEPTADOS EN EL MAR POR GUARDACOSTAS LIBIOS.
© SARA CRETA / MÉDICOS SIN FRONTERAS.

En este sentido, en junio de 2018 el Consejo de Europa alertó del impacto de la "dimensión exterior" de la política de asilo y migratoria de la UE en los derechos humanos: "La externalización de responsabilidades y el compromiso de terceros Estados extracomunitarios en el refuerzo de los controles fronterizos de la UE (...) aumenta el riesgo de que las personas migrantes se encuentren 'atrapadas' en los países de tránsito debido a la readmisión y al recurso excesivo a medidas punitivas y restrictivas tales como la devolución, la detención arbitraria y los malos tratos"[39].

El cierre de las fronteras europeas y la ausencia de vías legales y seguras para las personas refugiadas y migrantes tienen consecuencias trágicas, año tras año. Según la OIM, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 al menos 2.299 personas migrantes encontraron la muerte en el Mediterráneo, es decir, seis personas cada día, frente a las 3.136 fallecidas de 2017[40]. No obstante, es importante destacar que el número de fallecimientos en relación con el número de llegadas sí aumentó: 1 de cada 52 personas en 2018 frente a 1 de cada 55 en 2017 y 1 cada 72 en 2016. Además, la OIM estima que por cada persona fallecida otras dos se hallan desaparecidas, una premisa que supondría triplicar el número de las que han perdido la vida[41].

Entre el 1 de enero y el 23 de mayo de 2019, ya han fallecido al menos 508 personas en el Mediterráneo; de ellas, una tercera parte, 159, en la ruta hacia España[42]. Precisamente, desde que en 1988 se documentara el primer naufragio de personas migrantes en tránsito hacia las costas españolas, la media anual de fallecimientos a lo largo de estas tres décadas supera ampliamente las doscientas personas. En 2018, esta cifra ascendió a 811 (el 35% del total), cuatro veces más que en 2017 y el dato más trágico desde la conocida como "crisis de los cayucos", en 2006.

Según la OIM, tan solo en el último lustro, entre 2014 hasta 2018, murieron en el Mediterráneo más de 17.000 personas migrantes[43] y algunas fuentes estiman la

39 Fuente: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24808; http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDgwOCZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0ODA4;

40 En su reciente informe *Travesías desesperadas,* de enero de 2019, ACNUR coincide con estas estimaciones. Véase este informe de ACNUR en: https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf. Por otro lado, solo en los meses de junio y julio de 2018, según denunció Amnistía Internacional, los "efectos demoledores" de las políticas europeas originaron al menos 721 muertes en todo el Mediterráneo. Amnistía Internacional: *Entre el diablo y el profundo mar azul. Europa falla a refugiados y migrantes en el Mediterráneo central.* Informe disponible en inglés en: https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf

41 En el segundo volumen de su publicación *Fatal Journeys*, publicado en 2016, la OIM revisó las principales dificultades para la identificación y registro de las muertes y desapariciones de personas migrantes. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_3_part2.pdf

42 Fuente: https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-11901-2019-deaths-reach-311

43 Fuente: https://www.iom.int/news/30000-irregular-migration-deaths-disappearances-between-2014-2018-iom-report

anterior cifra por encima de las 35.000 personas desde el año 2000. En cuanto al Estrecho de Gibraltar, desde que empezaron a contabilizarse las muertes en este paso marítimo, casi 7.000 personas migrantes habrían fallecido intentando acceder a España[44].

En la Jornada *Ilegal es dejarles morir*, organizada el 18 de diciembre de 2018 en Madrid con motivo del Día Internacional del Migrante, CEAR volvió a reclamar medidas urgentes para poner fin a las muertes en el Mediterráneo y en concreto a las que se producen ante las costas españolas[45]. "Hui de muchos horrores en mi país, Nigeria (...) Si nos siguen considerando ilegales, seguirán muriendo muchísimos en el mar. Vidas valiosas para el futuro de las sociedades", explicó una de las personas que participó[46]. Pero en 2018, con la criminalización de los rescates en el mar, se avanzó en la dirección contraria.

## LA CRIMINALIZACIÓN DE LA SOLIDARIDAD

En los últimos años ha aumentado la criminalización de los defensores de derechos humanos, con carácter general y a escala global. Ya en su Informe 2018, CEAR llamó la atención respecto a esta realidad, que fue señalada con preocupación por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos. En efecto, durante 2018 algunas organizaciones que prestaban ayuda solidaria a las personas refugiadas y migrantes fueron objeto de restricciones sin precedentes a su labor en diferentes puntos del planeta, en el marco de una alarmante tendencia de criminalización y estigmatización de la solidaridad, sobre todo en Europa. En este sentido, la acción de determinados gobiernos europeos supuso graves obstáculos a la labor de defensa de los derechos humanos de personas migrantes puesto que algunos llegaron incluso a institucionalizar la criminalización de la solidaridad con estos seres humanos.

Un ejemplo especialmente preocupante es Hungría, que durante 2018 continuó profundizando sus políticas de migración y asilo cada vez más restrictivas y criminalizadoras[47]. Así, el pasado 20 de junio de 2018, coincidiendo con el Día Mundial del Refugiado, el Parlamento magiar aprobó la disposición legal T/333, que endureció la represión de quienes trabajan con las personas que solicitan asilo y defienden sus

44 Fuente: https://elpais.com/elpais/2018/11/01/inenglish/1541074865_689521.html

45 Fuente: https://www.cear.es/cear-reclama-el-fin-de-las-muertes-en-el-mar-con-la-jornada-ilegal-es-dejarles-morir/

46 Fuente: https://www.cear.es/cear-reclama-el-fin-de-las-muertes-en-el-mar-con-la-jornada-ilegal-es-dejarles-morir/

47 En los años anteriores, Hungría fue condenada por el Tribunal de Justicia de la UE por el incumplimiento de los acuerdos de reubicación obligatoria. Su política migratoria se ha caracterizado por el refuerzo de sus vallas fronterizas y por reformas que autorizaban a detener a las personas solicitantes de asilo durante toda la tramitación de su expediente, incluidas las apelaciones.

derechos, quienes pueden llegar a enfrentarse a varios años de cárcel según el caso. La reacción no se hizo esperar y diversas organizaciones de la sociedad civil de varios Estados europeos contestaron solicitando la retirada de la norma[48].

El "Hungarian Helsinki Committee" ha subrayado que el objetivo fundamental de esta nueva regulación es "intimidar, por medio de la legislación criminal, a aquellos que de manera completamente legítima asisten a las personas solicitantes de asilo o extranjeras, protegiendo valores humanitarios (...); amenaza con la cárcel a quienes apoyan a personas vulnerables"[49]. Por su parte, la secretaria general del ECRE, Catherine Woollard, enmarca estas medidas dentro de un programa político en materia migratoria mucho más amplio, en alusión a la reelección del primer ministro, Viktor Orban, y afirma que con él se "incrementan las amenazas a la sociedad civil, a activistas individuales, al Estado de Derecho en Hungría y a la misma UE"[50].

En este sentido, un ejemplo de la exacerbación de la política húngara se apreció en la reunión de ministros de asuntos exteriores de la UE celebrada el pasado 15 de octubre de 2018 en Luxemburgo, en la que su representante exhortó a la UE a dejar de financiar a las ONG que, en su opinión, menoscaban la soberanía de Estados y contribuyen a la inmigración irregular[51]. El 29 de enero de 2019, la Comisión Europea intervino y anunció[52] la decisión de enviar una opinión razonada al Gobierno de Hungría e iniciar un "procedimiento de infracción" respecto de la legislación mencionada ut supra, medida que fue bienvenida por las fuerzas socialistas y demócratas nacionales[53]. Sin embargo, Hungría continúa con su estrategia disuasoria, con episodios recientes en 2019 como la denegación de comida a solicitantes de asilo en la frontera con Serbia[54].

También es preciso señalar el caso de Italia, que ya en agosto de 2017, con la aprobación de su Código de Conducta para Operaciones en el Mediterráneo, impuso procedimientos que redujeron la capacidad de rescate y salvamento de las ONG[55]. En la misma línea, el 24 de septiembre de 2018 el Gobierno transalpino aprobó por unani-

48 Fuente: http://www.picum.org/Documents/Statements/2.0-Statement_call_on_Hungary_to_withdraw_proposed_laws.pdf

49 Fuente: https://www.ecre.org/hungarian-parliament-adopts-bills-to-criminalize-assistance-of-migrants/

50 Fuente: https://www.ecre.org/hungarian-parliament-adopts-bills-to-criminalize-assistance-of-migrants/

51 Fuente: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-takes-its-fight-against-ngos-to-an-eu-level/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3d876fa586-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3d876fa586-115841431

52 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_en.htm

53 La Comisión Europea también ha llevado a Hungría ante el Tribunal de Justicia de la UE, en Luxemburgo, debido a su incumplimiento de la legislación comunitaria de asilo y de retorno.

54 Fuente: https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/08/hungary-condemned-using-starvation-tactics-deter-asylum-seekers

55 Fuente: http://www.ong.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/08/document-code-of-conduct.pdf

midad el llamado "Decreto Salvini", que persigue hacer de Italia un "lugar más seguro", para lo cual, entre varios otros puntos controvertidos y bajo el pretexto de la necesidad de endurecer la lucha contra las mafias y los traficantes de personas, sentó las bases para acentuar la criminalización de la ayuda civil solidaria a las personas migrantes y refugiadas[56].

Igualmente, el 10 de mayo de 2019 el ministro del Interior, Matteo Salvini, ha anunciado la próxima presentación ante el Consejo de Ministros de un "decreto de seguridad 2", que complementaría al citado. Entre otros puntos, esta nueva norma pretende modificar el código de navegación en relación con la prohibición de tránsito y permanencia de naves mercantiles en aguas territoriales y transferir al Ministerio de Interior la competencia necesaria para limitar o impedir dicho tránsito por motivos de orden público y seguridad[57].

El debido socorro debe ser la expresión más espontánea y sincera de solidaridad ya que el derecho a la vida es el primero de todos los derechos. Por lo tanto, la protección de las vidas humanas debe ser prioritaria frente a cualquier otro asunto relativo a la gestión del fenómeno migratorio. "Salvar vidas en el mar no es una opción, ni una cuestión política, sino una obligación", ha declarado Filippo Grandi, máximo responsable de ACNUR. "Podemos poner fin a estas tragedias si tenemos el coraje y la ambición de mirar más allá del próximo barco y adoptar un enfoque a largo plazo basado en la cooperación regional, centrado en la vida y la dignidad humanas"[58]. Por tanto, la UE y los Estados miembros deben velar por el cumplimiento y respeto del debido socorro y poner fin a las normas y prácticas criminalizadoras hacia las personas y organizaciones que contribuyen al rescate y salvamento de vidas humanas.

Es importante señalar que el recientemente aprobado *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* de Naciones Unidas llama a los Estados a desarrollar acciones coordinadas para salvar a las personas migrantes en peligro e intentar encontrar a las desaparecidas, así como a garantizar que no se persiga a quienes les prestan apoyo humanitario. Por otra parte, el Parlamento Europeo aprobó en junio del año pasado unos lineamientos dirigidos a prevenir la criminalización de la asistencia humanitaria.

56 Fuente: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-takes-its-fight-against-ngos-to-an-eu-level/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=3d876fa586-RSS_EMAIL_EN_GlobalEurope&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-3d876fa586-115841431

57 Fuente: https://openmigration.org/web-review/i-10-migliori-articoli-su-rifugiati-e-immigrazione-19-2019/

58 Fuente: https://www.acnur.org/noticias/press/2019/1/5c51126f4/seis-personas-murieron-cada-dia-tratando-de-cruzar-el-mediterraneo-en-2018.html

CEAR ha hecho diversos llamamientos a los Estados europeos y al Gobierno español sobre la urgencia de poner fin a la criminalización de la solidaridad y la necesidad de la puesta en marcha de un mecanismo europeo de desembarco y reubicación seguro y predecible, en el marco del cual ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro. Este mecanismo europeo debe agilizar el desembarco de personas migrantes y refugiadas y garantizar su acceso al derecho de asilo, así como asegurar un sistema justo y eficaz de reubicación de las personas recién llegadas entre los Estados miembros. En esta línea, a principios de 2019 más de cincuenta organizaciones, redes y plataformas (CEAR entre ellas) firmaron de manera conjunta una carta abierta dirigida a distintas autoridades comunitarias y estatales para exigir el establecimiento de "acuerdos europeos oportunos y predecibles para el desembarco de personas rescatadas"[59]. Por su parte, ACNUR ha instado a los Estados europeos a no devolver a personas de terceros países a Libia debido al alto riesgo que implica para su seguridad[60].

## EXTERNALIZACIÓN, CONTROL MIGRATORIO Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO CONDICIONADA

Durante 2018 se produjeron notables avances en los objetivos establecidos en la Agenda Europea de Migraciones en materia de externalización y control de fronteras. El coste de la política de externalización de fronteras es enorme y crece año tras año. Ejemplo de ello son los avances realizados en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF por sus siglas en inglés), cuyo presupuesto para las tres regiones de actuación (Cuerno de África, norte de África, Sahel-Lago Chad) ascendía a 3.590 millones de euros a 20 de diciembre de 2018[61]. Actualmente, el Fondo Fiduciario e eleva a 4.200 millones de euros, según información de la Comisión Europea actualizada en abril de 2019[62].

A lo anterior hay que añadir la firme apuesta por reforzar los retornos. En este sentido, entre los próximos pasos decisivos dentro de la citada Agenda se prevé que las instituciones de la UE aseguren que el próximo marco financiero plurianual proporcione la escala y la flexibilidad necesarias para ampliar la cooperación con los

59 Fuente: https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-mas-50-ong-acusan-gobiernos-ue-ser-complices-muerte-migrantes-mediterraneo-20190201000039.html

60 Según ACNUR, durante 2018 más de 15.000 personas fueron devueltas a Libia, donde existe una elevada probabilidad de que sean detenidas arbitrariamente y sufran malos tratos, tortura y esclavitud.

61 Este presupuesto se reparte de la siguiente manera: 1.287 millones para el Cuerno de África, 582 millones para el norte de África, 1.721 millones para Sahel-Lago Chad y 167 millones en programas transversales. Información disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf

62 Fuente: nota de prensa de 4 de abril de 2019: europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1890_en.pdf

terceros países socios en materia de migración[63]. Así, cabe indicar que, más de dos años después del inicio de la estrategia llamada *Migration Partnership Framework*, su enfoque continúa poniendo el acento en los retornos y las readmisiones. En esta línea, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a que las decisiones de retorno se lleven a cabo efectivamente en la práctica, dado que hasta ahora el incremento en el número de estas no se corresponde con un incremento proporcional de los retornos efectivamente operados[64].

La notable reducción de las llegadas irregulares de personas migrantes a territorio europeo desde 2017 se presenta como el aval de estas políticas y a la vez como el justificante del aumento del presupuesto para las políticas y medidas de externalización de las fronteras.

Por otro lado, la UE ya tiene hasta veintitrés acuerdos de readmisión[65] o similares para el retorno, firmados con terceros Estados de origen y tránsito[66]. Además, según informa la Comisión Europea en su Informe de Progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019, está desarrollando negociaciones para el establecimiento de convenios similares con Nigeria, Túnez y China y Marruecos[67].

Respecto a los retornos, la Comisión Europea continúa instando en el citado informe a los Estados miembros a revertir la que considera una baja ratio de retornos desde la UE, lo que, según señala, aumenta los incentivos para la migración irregular y los movimientos secundarios. Para ello, hace un llamamiento a la completa aplicación de aquellos que tengan en vigor, así como a la firma de otros nuevos[68]. Relacionado con

63 El Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de 6 de marzo de 2019. Fuente: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0126:FIN:ES:PDF

64 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 16 de mayo de 2018. Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

65 Los acuerdos de readmisión, enmarcados en la lógica de la externalización del control migratorio, están dirigidos a facilitar la expulsión del territorio europeo de las personas en situación irregular. Estos acuerdos se plasman en el despliegue de fuerzas policiales y militares en terceros países y en la deportación de miles de personas. En función de los mismos, los países de origen y/o transito deben habilitar los medios de control para regular "eficazmente" los flujos migratorios hacia Europa con una contrapartida económica a cambio. La UE ofrece distintos tipos de incentivos para que cooperen con la readmisión, como la oferta de una mejor integración de sus nacionales en la UE, la supresión de las restricciones de visados, la facilidad de obtención de visados para determinadas personas o cuotas para trabajos permanentes o temporales.

66 Diecisiete de ellos son acuerdos de readmisión como tales y otros seis son los llamados "arreglos" para el retorno ("readmision agreements"), menos formales, pero con similar contenido y efecto. Algunos de los países con los que la UE ha firmado los anteriores acuerdos son Afganistán, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bangladés, Bosnia, Cabo Verde, Georgia, Macedonia, Malí, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Serbia, Sri Lanka o Ucrania.

67 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

68 Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, de 6 de marzo de 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

lo anterior, cabe señalar que, con cargo al Fondo Fiduciario de Emergencia para África (*Trust Fund for Africa*), se continuaron apoyando las operaciones de retorno voluntario y reintegración[69].

En el caso de España, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior afirma que entre 2010 y 2018 nuestro país ha destinado 249 millones de euros al Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en la frontera sur. Además, entre 2007 y 2017 se emplearon más de 896 millones de euros si se suman los fondos europeos y las inversiones estatales destinadas a distintas acciones de protección y seguridad fronteriza, detención, internamiento y expulsión (incluyendo los vuelos de deportación y externalización del control de flujos). Por otra parte, el Gobierno ha insistido ante la UE en que las ayudas en materia de política migratoria a Marruecos se conviertan en estructurales[70].

A finales de 2018, la UE aprobó una ayuda de 140 millones de euros[71] dirigida a la gestión de las fronteras en Marruecos[72], país que ha impedido un gran número de salidas durante todo 2018[73]. A la anterior ayuda financiera se suman 36 millones de euros acordados en concepto de ayuda de emergencia para asistir a España en la gestión de su frontera sur[74].

En su informe de progreso de 6 de marzo de 2019, la Comisión Europea insiste en que la reciente asistencia dispensada por la UE y por España a Marruecos debe ser canalizada hacia la reducción de llegadas irregulares desde las costas marroquíes, así como a la readmisión efectiva. Tal y como explicita la misma Comisión, lo anterior tiene su encaje y forma parte del enfoque integral (comprehensive approach) en materia migratoria[75]. En suma, la UE está trabajando en el desarrollo de sus relaciones con Marruecos para forjar una asociación más estrecha, profunda y ambiciosa, lo cual ha de tener su reflejo igualmente en la reanudación de las negociaciones en materia de readmisión[76].

69 Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

70 Fuente: https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-negociara-ue-destine-ayuda-permanente-marruecos-migraciones-20181119150804.html

71 Fuente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN

72 Además, se ha concedido un importe de 14,5 millones euros para la mejora de la gobernanza de la migración a escala regional en lo que afecta a las personas migrantes, las retornados y las personas marroquíes residentes en el extranjero. El importe total de los programas en curso es de 232 millones euros.

73 Según estimaciones del Ministerio de Interior marroquí, en 2018 se impidió la salida de 88.761 migrantes del país (información contenida en el informe de progreso de la Comisión Europea de 6 de marzo de 2019: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN)

74 Fuente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN

75 Fuente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN

76 Fuente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:126:FIN

Además, es importante destacar que la relación entre España y Marruecos es un ejemplo paradigmático del uso de la cooperación al desarrollo condicionada como herramienta de control y externalización de fronteras. Así se ha reflejado en los sucesivos Planes África aprobados desde 2006[77].

En el momento actual, es necesario que la UE y los Estados miembros analicen el impacto que las medidas de externalización de fronteras tienen en las vidas y en los derechos de las personas migrantes y refugiadas y centren sus políticas en la activación de las vías legales y seguras para las personas refugiadas, en el alcance de un sistema común de asilo garantista y en un abordaje de las causas profundas del desplazamiento forzado centrado en el desarrollo humano.

## 2.3. UNA MIRADA AL MODELO DE ASILO CANADIENSE DESDE LOS SISTEMAS EUROPEOS.

El notable incremento de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares desde 2015 ha supuesto numerosos retos para los sistemas de protección internacional de los principales países de acogida. Tal y como CEAR pudo constatar a lo largo de 2018[78], en el ámbito europeo las reformas de la legislación de migración y asilo han sido un denominador común en países de acogida como Francia, Suecia, Alemania y Bélgica y en la mayoría de los casos han supuesto una rebaja en los derechos y garantías para las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

El principal ejemplo es Suecia, que ha pasado de ser uno de los países de acogida más solidarios en 2015, cuando se convirtió en el mayor receptor per cápita de solicitantes de asilo dentro de la Unión Europea, a uno de los países que ha introducido mayores restricciones en su política de migración y asilo[79].

Entre los desafíos que enfrentan algunos de los principales países europeos de acogida es importante señalar la resolución de solicitudes de asilo pendientes, la ca-

77 Fuente: http://www.congreso.es/wc/htdocs/web/jsp/canalParlamento/reproductorDirectoAkamaiHLS/p/player_diferidomp4.jsp?codSesion=26&codOrgano=302&fechaSesion=19/12/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12

78 A lo largo de 2018, CEAR, a través del proyecto Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras, ha realizado diversas investigaciones para analizar los desafíos existentes en los sistemas de protección internacional de los principales países europeos de acogida y en Canadá. Véase: www.entierradenadie.org

79 Al refuerzo del control de fronteras, se sumó una doble reforma legislativa a mediados de 2016 que introdujo cambios en la Ley de Extranjería, tales como la limitación de los permisos de residencia (antes permanentes) para las personas a las que se concede protección internacional o la suspensión del derecho a la reunificación familiar para aquellas beneficiarias de protección subsidiaria que hayan realizado su solicitud de asilo después del 24 de noviembre de 2015. Por otro lado, se aprobó una enmienda a la Ley de Acogida de Solicitantes de Asilo y Otros que restringe ciertos derechos como el acceso a las condiciones materiales de acogida durante el plazo de retorno voluntario en el caso de denegación de la protección, anteriormente garantizadas.

rencia de protocolos eficaces de identificación y evaluación de personas en situación de vulnerabilidad, la situación precaria de las personas solicitantes de protección internacional a quienes se aplica el Reglamento de Dublín (a menudo detenidas a la espera de un traslado) y el aumento de la discriminación y la xenofobia, que dificulta sobremanera el proceso de acogida e inclusión y el acceso a derechos tan básicos como el empleo y, muy especialmente, la vivienda. También es especialmente preocupante la disminución progresiva de los índices de concesión de la protección internacional (sobre todo del estatuto de persona refugiada) y la apuesta por políticas migratorias más centradas en el control y la gestión de fronteras que en la apertura de vías legales y seguras para obtener protección y en el fomento de la convivencia.

No obstante, también hay que destacar la puesta en marcha de diferentes medidas por parte de algunos países que han contribuido a la mejora del funcionamiento del sistema de protección internacional. Ejemplo de ello ha sido el refuerzo de personal para la resolución de solicitudes de asilo pendientes (Francia, Bélgica y Alemania) o la especialización en perfiles en situación de vulnerabilidad en las instituciones encargadas de examinar y decidir sobre las solicitudes en la mayoría de los países estudiados (Francia, Bélgica, Suecia, Alemania y Canadá). También destacan el incremento y la mejora de los recursos dedicados a la formación para el empleo y la formación básica de personas beneficiarias de protección internacional en Suecia y el compromiso de 10.200 plazas de reasentamiento desde el norte de África y Oriente Medio realizado por el Gobierno alemán para 2018 y 2019.

En este contexto, resulta de interés hacer referencia a la política migratoria canadiense, que se ha convertido en el paradigma de la "migración ordenada" y se toma como modelo de referencia en muchos Estados europeos. Con una población de más de 35 millones de habitantes (casi un 22% de origen extranjero)[80], es uno de los países industrializados con uno de los flujos anuales de inmigración más elevados[81]. Su política migratoria está enfocada principalmente en la preselección y la gestión de la migración desde los países de origen o tránsito, así como en la integración como factor de fortalecimiento socioeconómico.

El Gobierno canadiense define unos cupos plurianuales de admisión de personas como residentes permanentes, acompañados de una dotación anual de recursos destinados a la integración en las distintas provincias. Dentro de estos cupos[82] se desglosan

80 Statistics Canada (2018): "Census Program". http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm.

81 Organización de Estados Americanos (2014): *Canadá – síntesis histórica de la migración en Canadá.* http://cort.as/-FmeF.

82 Los cupos establecidos por el Gobierno no son cifras cerradas, sino una previsión calculada a partir de la experiencia histórica y la tendencia de los flujos migratorios que establece un marco de referencia que posibilita una planificación presupuestaria y de recursos de cara a la gestión adecuada de la evolución de los movimientos migratorios en el país.

cifras aproximadas para distintas categorías migratorias, entre las que se encuentra la de "refugiados y personas protegidas". Esta, a su vez, se divide según las distintas posibilidades que existen para establecerse en Canadá como persona beneficiaria de protección internacional, dependiendo de si se solicita asilo en el país o se llega a través de alguno de sus programas de reasentamiento. Son precisamente los programas de reasentamiento de personas refugiadas[83] y de personas con necesidad de protección internacional[84], en funcionamiento desde hace cuatro décadas, los que han convertido a Canadá en modelo de referencia en materia migratoria[85]. A través de ellos, casi 600.000 personas han sido reasentadas en el país entre 1980 y 2015.

En estos programas, personas refugiadas o en situación similar que están fuera de su país de origen (normalmente en campos administrados por ACNUR) pueden ser seleccionadas para ser reasentadas en Canadá. La preselección es realizada por ACNUR u otras organizaciones autorizadas por el Gobierno canadiense y no existe la posibilidad de postularse de forma directa para el reasentamiento; la decisión final la adopta el departamento federal de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía[86]. En función de la naturaleza de los fondos que financien el reasentamiento, que incluye la cobertura de servicios básicos y actividades destinadas a la integración de la persona durante un periodo de aproximadamente un año, estos programas se clasifican en "patrocinio gubernamental"[87], "patrocinio privado" y "patrocinio mixto". Si bien los programas de patrocinio privado y mixto permiten la propuesta de personas para el reasentamiento, es el departamento federal de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía el que, en última instancia, selecciona a las que van a ser reasentadas a través de todos los programas[88]. Todas llegan a Canadá con un permiso de residencia permanente.

La política de inmigración de Canadá "se basa en principios de no discriminación: los ciudadanos nacionales extranjeros se evalúan (sic) sin tener en cuenta su nacionalidad, origen étnico, color, religión o género"[89]. La inmigración es contemplada como un

83 Con este estatuto de protección internacional reconocido por un tercer Estado o por ACNUR.

84 Aquellas en circunstancias similares a las refugiadas cuya necesidad de protección es reconocida por el Gobierno de Canadá, aunque no necesariamente por ACNUR o por un tercer Estado.

85 Véase: CEAR (2019): *Una mirada hacia el sistema de asilo canadiense.* http://entierradenadie.org/informes/.

86 *Immigration, Refugees and Citizenship Canada:* https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html.

87 Dentro del programa de "patrocinio gubernamental" existe un subtipo ("patrocinio de asistencia conjunta") especialmente pensado para personas en situación de vulnerabilidad que prolonga el apoyo para el establecimiento y la integración durante dos años o incluso tres en casos excepcionales.

88 Entre enero de 2015 y diciembre de 2018, fueron reasentadas en Canadá un total de 121.785 personas: el 41% a través de patrocinio gubernamental y el 52,6% a través de patrocinio privado. Fuente: https://open.canada.ca/data/en/dataset/4a1b260a-7ac4-4985-80a0-603bfe4aec11. Del total, más de 40.000 son de origen sirio gracias a la iniciativa lanzada por el Gobierno canadiense en 2015 para impulsar el reasentamiento de personas refugiadas víctimas del conflicto en este país. Fuente: Gobierno de Canadá (2019): *Syrian Refugee Resettlement Initiative – Looking to the Future.* http://cort.as/-FsCK.

89 Organización de los Estados Americanos (2014): *Canadá – síntesis histórica de la migración en Canadá*. http://cort.as/-FmeF

elemento de fortalecimiento potencial de la economía y de la sociedad, lo que impulsa a las autoridades a una política rigurosa de selección de perfiles[90] y a una apuesta por amplios programas públicos de acompañamiento e integración, gestionados por los distintos niveles de la Administración. Sin embargo, en el actual contexto internacional de *securitización* de fronteras, este ambicioso objetivo de "diseño migratorio" ha conducido a requisitos de entrada cada vez más restrictivos, que establecen barreras infranqueables para muchas personas.

Dentro de los programas de reasentamiento, el de "patrocino privado" es una de las fórmulas que distintos actores europeos, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, contemplan con interés con el objetivo de replicarla en sus respectivos países ante la necesidad de abrir nuevas vías de acogida que complementen la capacidad (o voluntad) de los gobiernos, manifiestamente limitada en los últimos años[91].

Una de las características más importantes del "patrocinio privado" canadiense es que se rige por un principio de *adicionalidad*, que implica que el número de personas reasentadas mediante este programa es independiente del comprometido por el Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones humanitarias. El espíritu del programa de "patrocinio privado" es, por tanto, ampliar el número de personas con necesidad de protección internacional acogidas en el país, al margen de las responsabilidades gubernamentales. Su éxito se debe también al compromiso de las personas patrocinadoras, las ONG y las comunidades religiosas que se involucran de forma periódica o puntual. Esto tiene lugar en un contexto en el que el sentido de comunidad como red de apoyo está muy arraigado. La sociedad civil canadiense se organiza en comunidades étnicas, religiosas y asociaciones locales con fuerte peso que desempeñan un papel fundamental en el proceso de integración de las personas refugiadas. El respaldo provisto por estas comunidades, junto con los programas públicos de apoyo al establecimiento y la integración, el potente sistema de Seguridad Social y la baja tasa de desempleo contribuyen, además, a que las personas refugiadas tengan numerosas oportunidades para una rápida incorporación al mer-

90 En la categoría migratoria de "refugiados y personas protegidas" priman las necesidades de la persona y las posibilidades de encontrar en el reasentamiento una solución duradera a su situación, para lo cual también se tienen en cuenta las condiciones personales y familiares, las habilidades para la empleabilidad y sus aptitudes para integrase en la sociedad canadiense, aunque de este último aspecto quedan exentas las personas en situación de especial vulnerabilidad.

91 La larga trayectoria de Canadá en el reasentamiento de personas refugiadas mediante programas de patrocinio privado, que celebra su cuadragésimo aniversario en 2019, le ha llevado a lanzar, junto con ACNUR, la Open Society Foundations, la Radcliffe Foundation y la Universidad de Ottawa, la "Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados" (http://refugeesponsorship.org/), con la que pretende exportar su experiencia. El 16 de julio de 2018, España se adhirió a esta iniciativa con el compromiso de estudiar la posibilidad de desarrollar programas de reasentamiento comunitario inspirados en el modelo canadiense (Declaración conjunta: http://cort.as/-FwdL). Unos meses después, el Gobierno español y ACNUR presentaron un proyecto piloto de "Patrocinio comunitario para la acogida e integración de personas refugiadas". Fuente: http://cort.as/-Fwda

cado laboral y un acceso más temprano a la vivienda privada en comparación lo que ocurre en Europa.

Sin embargo, el panorama es muy diferente para las personas que solicitan protección internacional en Canadá, uno de los diez países con mayor número de solicitantes de asilo en el mundo[92]. Desde principios de 2017, tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y el inmediato endurecimiento del discurso y la política migratoria de Estados Unidos, se ha producido un aumento exponencial del número de personas llegadas a Canadá atravesando la frontera terrestre con el país vecino[93], muchas en busca de protección internacional[94]. Esto ha supuesto una enorme presión en el sistema de asilo canadiense, que, desde entonces, enfrenta importantes retos en el procesamiento de las solicitudes y en la gestión de la acogida, especialmente de aquellas personas que carecen de recursos.

El organismo encargado del examen y la resolución de la solicitud de protección internacional, la Comisión de Inmigración y Refugiados[95], es independiente del Gobierno y tiene personal especializado en distintos perfiles en situación de vulnerabilidad (niñas y niños no acompañados, mujeres en riesgo, víctimas de trata o tortura y personas LGTBI[96], entre otros). A pesar del aumento de los recursos humanos de dicha Comisión, la duración media de la fase de examen hasta una primera decisión sobre la solicitud osciló en torno a los treinta meses en 2018. Al final del año pasado, el número de solicitudes pendientes de resolución era de 71.675[97].

En materia de acogida, no existe un sistema nacional, sino que esta es responsabilidad de las distintas provincias y territorios del país a través de los dispositivos de atención para personas sin recursos (nacionales o residentes y extranjeras, independientemente de su situación administrativa). Solamente la provincia de Quebec cuenta con un Programa de Acogida e Integración de Solicitantes de Asilo, de características similares a los europeos. A esta provincia ha llegado un elevado número de personas migrantes y solicitantes de asilo en los dos últimos años, aunque algunas han sido

92 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017: Forzados a huir.* https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html

93 En la frontera entre ambos países se aplica desde 2004 un acuerdo bilateral similar al Reglamento de Dublín denominado "Acuerdo Tercer País Seguro" (http://cort.as/-FmsW), por el cual se establece que aquellas personas que deseen solicitar protección internacional deberán hacerlo en el primer país seguro por el que pasen, reconociendo como seguros a ambos países.

94 En 2017, Canadá registró 50.390 solicitudes de protección internacional, más del doble que el año anterior, en el que ya hubo una clara tendencia ascendente. En 2018, esta cifra se elevó a 55.025. Fuente: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims.html

95 Immigration and Refugee Board of Canada: https://irb-cisr.gc.ca/en/Pages/index.aspx.

96 Dentro de este colectivo, Canadá reconoce de manera explícita a las personas *queer y two-spirit.*

97 Immigration and Refugee Board of Canada (2019): *Refugee Protection Claims (New System) by Country of Alleged Persecution* – 2018. http://cort.as/-FsJq.

trasladadas a la de Ontario con su consentimiento, en virtud de un acuerdo político para el reparto de responsabilidades. Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes para dar una respuesta integral a la situación.

Las principales dificultades que enfrentan las personas solicitantes de protección internacional son el alojamiento y el acceso limitado a los servicios públicos al carecer de permiso de residencia permanente, que otorga plenos derechos. Esta circunstancia se ve agravada por la existencia de una percepción hacia las mismas menos comprensiva que hacia las personas refugiadas reasentadas en el país[98], una apreciación reforzada por el crecimiento de llegadas durante los dos últimos dos años.

En definitiva, la principal fortaleza del modelo canadiense radica en el peso y arraigo de los programas de reasentamiento, pues muchos de los retos que enfrenta actualmente el país, derivados del incremento de llegadas a sus fronteras, son similares a los de los países europeos. Por tanto, el sistema de asilo canadiense tiene ante sí importantes retos, al igual que los principales sistemas europeos de acogida: desde la identificación temprana de las personas con necesidades especiales hasta la resolución de las solicitudes de asilo pendientes. Los desafíos para dar una respuesta adecuada y garantista a la llegada de personas merecedoras de protección internacional son múltiples y en muchos casos similares en ambas latitudes; por ello, es fundamental extraer enseñanzas y buenas prácticas que puedan contribuir a una mejora de los sistemas de protección a escala global y con ello a una adecuada garantía de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

98 Para profundizar en la evolución de la política, las actitudes y la percepción de las personas refugiadas en este país, véase: Epp, M.: "Refugees in Canada: A brief history". *The Canadian Historical Association Immigration and Ethnicity in Canada.* Series n. 35. 2017. Ottawa: https://www.cha-shc.ca/download.php?id=2488.

CAPÍTULO 3

# EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2018 en España, según los datos de Eurostat, se formalizaron 54.065 solicitudes de asilo, frente a las 31.120 de 2017, un crecimiento del 74%. Es una cifra récord en términos históricos que situó a España como el cuarto país de la Unión Europea que registró un mayor número de peticiones de protección internacional, solo por detrás de Alemania (185.853), Francia (122.743) y Grecia (66.970) y ligeramente por encima de Italia (53.500). Muy lejos quedan las 2.588 solicitudes de 2012 y las 4.502 de 2013, que marcaron el inicio de una tendencia al alza que ya es estructural y que exige la adaptación del sistema de asilo español a esta realidad.

El segundo epígrafe de este capítulo examina cómo las fronteras marítimas, terrestres y aéreas españolas son, no solo una barrera física para las personas necesitadas de protección internacional, sino también un entramado de obstáculos jurídicos, administrativos, burocráticos y espacio-temporales que dificultan el acceso al procedimiento de asilo y, en definitiva, a la protección internacional por parte de personas que huyen de sus países por una grave persecución. Finalmente, se analiza la acogida en España, desde el l7 de junio de 2018, de las 630 personas migrantes rescatadas en el Mediterráneo por el barco *Aquarius*, uno de los hitos emblemáticos del pasado año, pero que también dejó al desnudo las contradicciones de la política de asilo e inmigración de España y de la UE.

## 3.1. 2018: EL AÑO DE LAS CIFRAS RÉCORD DE SOLICITUDES DE ASILO.

El crecimiento de las solicitudes en 2018 obedeció esencialmente al incremento notable de las formalizadas por personas originarias de Venezuela, Colombia, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Al mismo tiempo, es ilustrativo de las carencias del sistema de asilo español que el aumento considerable de las llegadas de personas migrantes a las costas a lo largo de 2018 no tuviera su reflejo en las solicitudes de protección internacional. España fue el país de la UE que recibió más llegadas de migrantes por vía marítima, 58.569, el 51% del total de llegadas a través del Mediterráneo[99]. Sin embargo, persisten las carencias crónicas en el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma adecuada e individualizada.

Por tercer año consecutivo, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de solicitantes de protección internacional en España, con 19.280 solicitudes presentadas en 2018 (el 35% del total), frente a las 10.350 tramitadas en 2017.

Según los informes estadísticos de ACNUR citados en el primer capítulo de este informe, en 2017 Venezuela fue el cuarto país con un mayor número de solicitudes de asilo (formalizadas principalmente en Perú, Estados Unidos, Brasil y España) y en el primer semestre de 2018 ya se situó en el primer lugar. El éxodo venezolano, acentuado por el agravamiento de la crisis política, social y económica y la violencia y la inseguridad, adquirió dimensiones dramáticas en 2018, hasta convertirse en el mayor de la historia reciente en Sudamérica, según ACNUR. Sin embargo, y a pesar de la posición del Alto Comisionado[100], las solicitudes de asilo formalizadas por personas originarias de este país tuvieron un elevadísimo grado de denegación en España: solo 30 fueron resueltas con la concesión del estatuto de refugiado, mientras que 1.495 fueron rechazadas. Al mismo tiempo, la acumulación de expedientes pendientes de resolución les afecta especialmente, ya que, de las 78.710 solicitudes aún no resueltas a fines de 2018, 31.620 correspondían a personas nacionales de Venezuela.

El segundo país de origen de un mayor número de solicitudes en 2018 fue Colombia, con 8.650, frente a las 2.460 de 2017. A pesar de la implementación del acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno, persisten la violencia, las extorsiones o las

99 Según datos del ACNUR, el total de llegadas a Grecia, Italia y España durante 2018 fue de 114.433. Se pueden consultar la información en: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179

100 La "nota de orientación" de ACNUR de 18 de marzo del 2018 llamó a los Estados a garantizar el estudio en profundidad de los expedientes y a otorgar protección internacional a quienes acrediten persecución. Al mismo tiempo, ACNUR considera crucial que las personas solicitantes originarias de este país no sean deportadas ni obligadas a retornar.

pérdidas de bienes muebles e inmuebles y la población civil continúa en medio de las disputas de diferentes grupos armados, entre ellos organizaciones de narcotraficantes y de paramilitares. Esta situación, unida a la posibilidad de viajar a Europa sin visado desde diciembre de 2015, explica el incremento del número de solicitudes. Un elevado porcentaje de las personas originarias de Colombia que buscaron refugio en España a lo largo de 2018 alegaron persecución por motivos políticos y extorsión, pero, de las 825 solicitudes resueltas, 775 fueron denegadas y solo 50 fueron favorables (apenas el 6%).

En 2018, Siria, que ocupó en 2017 el segundo lugar en número de solicitudes de asilo en España, pasó al tercero. Si durante 2017 se formalizaron 4.225, al año pasado se tramitaron solo 2.775 (un 34% menos), una tendencia común al resto de la Unión Europea y que obedece a la ausencia de vías legales y seguras para acceder al procedimiento por parte de las víctimas de un conflicto que ha costado la vida a cerca de medio millón de personas[101].

El cuarto país de origen de un mayor número de solicitudes de asilo en España en 2018 fue Honduras, con 2.410 frente a las 970 de 2017. Y el quinto, El Salvador, con 2.275, frente a las 1.120 de 2017. En ambos casos el incremento empezó en 2016 y cada vez es más acusado: si aquel año las de estos dos países centroamericanos sumaban 810, en 2018 alcanzaron las 4.685, unas cifras que remiten a una realidad que el Gobierno no puede seguir desconociendo. En la mayoría de estos casos, la violencia y la persecución relacionada con las maras y las pandillas organizadas se alegan como motivos del exilio[102].

Las maras tienen su principal presencia en el Triángulo Norte de Centroamérica formado por El Salvador, Honduras y Guatemala[103] y su acción violenta está causando que miles de personas tengan que huir para salvar sus vidas. Extorsión, violaciones, secuestros, asesinatos y desapariciones se producen de forma cotidiana en estos países. Sin embargo, la Administración española sigue denegando la protección internacional a sus víctimas de manera generalizada[104]: en 2018, las 120 solicitudes de asilo de personas salvadoreñas fueron rechazadas y, en el caso de Honduras, de las 160 resueltas, en solo 10 se otorgó protección internacional. Estos datos contradicen la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, que entiende que la persecución vinculada a estas organizaciones puede dar lugar al reconocimiento de la protección internacional principalmente de-

101 Véase: https://www.cear.es/siria-siete-anos-infierno/

102 Véase. https://www.cear.es/sections-post/maras-guerra-no-encontrada/

103 Véase: https://www.cear.es/claves-sobre-la-violencia-de-las-maras/

104 Fuente: https://www.cear.es/maras-la-falsa-serie/

bido a la incapacidad de los gobiernos de esos países para hacerles frente de manera eficaz y proporcionar protección efectiva a sus ciudadanos[105].

En sexto lugar, se encuentra Ucrania, con 2.010 solicitudes, un dato de nuevo levemente inferior al del año anterior, cuando se registraron 2.265 solicitudes. Desde hace un lustro, su región oriental sufre un conflicto armado, ciertamente olvidado, pero que afecta a 4,4 millones de personas, especialmente en las regiones de Donetsk y Lugansk[106]. Sus principales víctimas son las mujeres, que en sus solicitudes de asilo en España alegan haber padecido violencia de género.

En séptimo lugar, se situó Palestina, con 1.985 solicitudes frente a las 1.165 de 2017 y las 355 de 2016. Es muy significativo que, como la mayoría de estas solicitudes se formalizan en el aeropuerto de Madrid-Barajas, el Gobierno haya impuesto a partir del 1 de febrero del 2019 el requisito de obtener un visado de tránsito aeroportuario a todas las personas de origen palestino que desean viajar a España, como ya se hiciera en 2018 también con las naturales de Gambia y Camerún. Es un importante obstáculo para el acceso efectivo al procedimiento de asilo y, además, constituye una grave contradicción, puesto que las autoridades españolas están reconociendo de forma efectiva la condición de persona refugiada a solicitantes de esta nacionalidad. De hecho, en 2018 de las 245 solicitudes resueltas, a 195 se les otorgó o bien el estatuto de persona refugiada o bien la protección subsidiaria, en una proporción (80%) muy superior a la media.

Nicaragua ocupó el octavo lugar con 1.365 solicitudes frente a las 90 de 2017, el mayor incremento por nacionalidad durante el año pasado. El éxodo comenzó a partir de la crisis sociopolítica que este país vive desde las revueltas del 18 de abril de 2018, cuando una movilización estudiantil motivada por una reforma del sistema de Seguridad Social fue violentamente contestada por el Gobierno. Las manifestaciones se expandieron por todo el país y recibieron apoyos de otros colectivos. A partir de entonces se generó una violenta represión que ha ocasionado cientos de personas muertas, desaparecidas, heridas y múltiples violaciones de los derechos humanos[107].

105 Posición refrendada por la jurisprudencia de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, a partir de la sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de septiembre de 2017 referida a una solicitud de protección formulada por un ciudadano salvadoreño. Esta sentencia fue seguida por otras tantas; destacan las de 20 de noviembre de 2017, 22 de noviembre de 2018 y 9 de febrero de 2018 relativas a víctimas de maras en Honduras. También en enero de 2018, como ya consignó el anterior Informe anual de CEAR, ACNUR dio a conocer unas directrices para reforzar la protección internacional de las víctimas de las maras. ACNUR: *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala.* Enero de 2018. HCR/EG/GTM/18/01.

106 Fuente: https://www.europapress.es/internacional/noticia-acnur-ucrania-no-conflicto-congelado-caliente-enfrentamientos-diarios-20180128100838.html

107 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Nicaragua: La crisis de derechos humanos exige acción y rendición de cuentas.* Ginebra, 29 de agosto de 2018. https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23481&LangID=S

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, denunció la grave situación en Nicaragua durante la presentación de su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra[108]. Frente a esta realidad, el Gobierno español no ha adoptado medidas de protección; a lo largo de 2018 tan solo se resolvieron 25 expedientes de personas nacionales de Nicaragua (todos iniciados antes de los sucesos de abril del año pasado), de los que solo 5 tuvieron una resolución favorable.

Leonel Antonio es un claro exponente de lo sucedido. En 2003, ingresó en la Universidad Autónoma de Nicaragua, en la que fue representante estudiantil. Tres años después, en su condición de miembro del Movimiento Renovador Sandinista, fue retenido durante cuatro días por miembros del partido oficialista y sufrió torturas y otros tratos inhumanos y degradantes. Intentó denunciar estos hechos, pero las autoridades se lo impidieron; ni siquiera fue explorado por un médico. Las agresiones y las amenazas no cesaron durante varios años; también persistió la imposibilidad de denunciar la persecución. En 2010, se desligó de su partido y logró un puesto de funcionario en la Administración, pero algunos años después, cuando se negó a participar en las movilizaciones gubernamentales y a apoyar económicamente las campañas del partido oficialista, empezó a sufrir acoso laboral y finalmente fue despedido. En 2016, se integró en el Partido Conservador y un año después se postuló a la alcaldía de su municipio; sufrió amenazas e intimidación por miembros de la oposición y tuvo problemas para desarrollar su campaña electoral. Fue elegido teniente de alcalde. El 18 de abril de 2018 participó en las marchas de protesta contra el Gobierno y fue brutalmente agredido junto con otros miembros de su partido; uno de sus colaboradores y amigo personal está desaparecido desde entonces. Empezó también a sufrir continuas amenazas de muerte y descalificaciones y tuvo que enviar lejos a su familia.

El 30 de mayo de 2018, fue arrestado durante siete días por la policía e interrogado sobre la financiación de las revueltas de abril. Tras arduas negociaciones en las que tuvo que intervenir la Iglesia católica fue liberado. El 16 de julio, de nuevo fue arrestado por la policía para ser interrogado, pero, tras las primeras preguntas, llegaron los medios de comunicación a la sede policial y se vieron obligados a dejarlo en libertad. El 20 de agosto, un amigo le comunicó que había una orden de captura contra él y que iba a ser ejecutada en breve. Le acusaban de golpista, de terrorista y de atentar contra la seguridad pública. Ante el temor por su vida e integridad se vio obligado a exiliarse: el 22 de agosto llegó a España y solicitó protección internacional.

108 Véase: https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/onu-michelle-bachelet-denuncia-falta-libertades-nicaragua-consejo-derechos-humanos-noticia-nndc-613980

El noveno país de origen de un mayor número de solicitudes en 2018 fue Marruecos, con 1.310, frente a las 525 de 2017. De nuevo destacaron las formalizadas por personas que alegaron persecución por pertenecer al colectivo LGTBIQ, así como las de personas provenientes de la región del Rif, tras las revueltas que se produjeron durante 2017 en demanda de mejoras sociales. De los 650 expedientes resueltos, solo 55 personas obtuvieron el estatuto de refugiado, principalmente pertenecientes a los dos colectivos citados.

Por último, en décimo lugar se situó Argelia, con 1.260 solicitudes, un ligero aumento respecto a las 1.165 formalizadas en 2017.

En cuanto al perfil de las personas que solicitan asilo por género, en 2018 los porcentajes fueron muy similares a los de los últimos años: se presentaron 31.010 solicitudes por parte de hombres (57,4%) y 23.055 por parte de mujeres (42,6%). También en la distribución por edades se mantuvo la tendencia y más del 50% las formalizaron personas de entre 18 y 34 años.

Por otra parte, en 2018 casi se triplicó la llegada de menores no acompañados por vía marítima: si en 2017 lo hicieron 2.345, a fines de 2018 habían llegado 6.063. Un informe de Unicef de febrero de 2019 mencionó el número de niñas y niños no acompañados que están acogidos al sistema de protección de menores en España, que ha crecido exponencialmente desde los 3.997 de 2016 a los 13.012 de 2018[109].

La comparación entre el número de niñas y niños llegados por vía marítima y el de los que están ya acogidos en relación con el de los que formalizaron la solicitud de protección internacional, apenas 70, confirma que, a pesar de que es uno de los colectivos en situación más vulnerable, es el que mayor dificultad encuentra para acceder al sistema de asilo. Por tanto, es urgente que la Administración corrija esta falla, como ya han hecho otros países europeos. De hecho, en el conjunto de la Unión Europea, 19.740 niñas y niños no acompañados pudieron acceder al procedimiento de protección internacional.

En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, según los datos de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, el 84% se formalizaron dentro del territorio nacional, el 11% en un puesto fronterizo habilitado y apenas el 3% en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE). El 2% restante son las solicitudes de extensión familiar del derecho de asilo presentadas en las embajadas españolas. De estos datos llama la atención el reducido porcentaje de solicitudes en los CIE en un año en el que hubo un importante incremento de llegadas por la frontera sur.

109 Unicef: *Los derechos* de *los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española.* https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf

Es otro claro exponente de las dificultades para el acceso al sistema de protección internacional.

Respecto a las solicitudes del estatuto de apatridia, según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, se presentaron 1.903 y se dictaron 930 resoluciones: 859 con resultado favorable (todas ellas de personas de origen saharaui) y 71 desfavorable.

En un año récord en cuanto al número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, la falta de medios en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior llevó a un incremento muy sensible del número de expedientes pendientes de resolución (de 38.800 a fines de 2017 a 78.710 en diciembre de 2018[110]), así como a un descenso acusado en el porcentaje de resoluciones favorables. Las nacionalidades más afectadas son Venezuela (31.620 pendientes, frente a las 13.425 de 2017), Colombia (10.385 en trámite, frente a las 2.895 de 2017) y Ucrania (4.300, frente a las 4.905 de 2017). En este último caso, la disminución obedece a que fue la nacionalidad con más solicitudes resueltas durante 2018; de las mismas, el 93% fueron denegadas. Otros países con una elevada acumulación de peticiones en trámite son Honduras (3.690, frente a las 1.450 de 2017), El Salvador (3.685, frente a las 1.555 de 2017), Palestina (2.510 frente a las 1.420 de 2017), Siria (2.320 frente a las 2.460 de 2017) y Nicaragua (1.380 pendientes).

También son preocupantes las largas esperas para formalizar la solicitud de protección internacional en territorio español, a veces de hasta dos años. Esta situación dificulta el acceso al sistema de acogida, como se explica en el capítulo siguiente, y no solo deja a las personas en un limbo jurídico, sino que en ocasiones ni siquiera se otorga un documento que acredita esta cita. En noviembre de 2018, CEAR dirigió una carta abierta al ministro del Interior instándole a dar una solución inmediata a esta situación[111].

En cuanto a la protección ofrecida por el Gobierno a lo largo de 2018, se resolvieron solicitudes de asilo que afectaron a 11.875 personas, según las cifras de Eurostat. De ellas, al 76% (8.980 personas) se les denegó cualquier tipo de protección internacional; 575 personas (el 5%) lograron el estatuto de refugiado y 2.320 (el 19%) la protección subsidiaria. Son cifras muy inferiores a las de algunos países europeos y señalan un descenso acusado respecto a 2017 (33% de resoluciones favorables a la protección internacional) y sobre todo, 2016 (67%). También disminuyeron en términos absolutos: mientras que en 2017 hubo 4.080 resoluciones de protección subsidia-

110 Esta cifra ascendía a 93.140 expedientes pendientes de resolución en febrero de 2019 (37.110 de ellas de personas originarias de Venezuela).

111 Véase: https://www.cear.es/carta-abierta-al-ministro-de-interior-el-derecho-de-asilo-no-puede-esperar/

ria y 595 de concesión del estatuto, en 2018 solo 2.320 y 575, respectivamente. Un año más, en 2018 no hubo ningún reconocimiento de protección internacional por razones humanitarias.

Por último, cuatro años después de aquellos dramáticos hechos, la impunidad sigue planeando sobre la tragedia de El Tarajal, puesto que el 26 de enero de 2018 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6 de Ceuta volvió a archivar la causa. CEAR presentó un recurso de apelación.

## 3.2. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO EN LAS FRONTERAS AÉREA, MARÍTIMA Y TERRESTRE.

En 2018, hubo 6.494 solicitudes de protección internacional formalizadas en un puesto fronterizo, es decir, en aeropuertos, puertos y en las oficinas de frontera terrestre de Ceuta y Melilla, según las estadísticas del Ministerio del Interior[112]. Es un ligero aumento (5,6%) respecto a 2017, a pesar de que el incremento general de solicitudes de protección internacional en 2018 fue muchísimo mayor (74%). Esta diferencia refleja la dificultad de acceso a la protección internacional en los puestos fronterizos, especialmente acuciante en Ceuta y en los puertos españoles.

En 2018, tampoco hubo ninguna solicitud de protección internacional en el puesto fronterizo de Ceuta, como sucede desde la apertura de aquella oficina de asilo. Por el contrario, la del puesto fronterizo terrestre de Melilla recibió 2.800 solicitudes, principalmente de personas procedentes de Siria, Palestina y Yemen. Asimismo, un año más, estas cifras revelan la imposibilidad para las personas subsaharianas de llegar físicamente a estas oficinas de asilo. Así, de facto, como única manera de acceso al procedimiento de asilo, se les condena a arriesgar su vida para alcanzar territorio español por mar o saltando el perímetro fronterizo.

Durante 2018, treinta y cuatro embarcaciones con 918 personas llegaron a Melilla o a los islotes cercanos y fueron trasladadas a la ciudad autónoma los hombres que manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional, así como las mujeres, niños y niñas[113]. La mayoría procedían de Malí, República de Guinea, Costa de Marfil y otros países subsaharianos.

112 Oficina de Asilo y Refugio. Datos provisionales acumulados a 31 de diciembre de 2018 http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica

113 Ministerio del Interior: *Balance sobre inmigración irregular- Datos acumulados del 1 de enero a 31 de diciembre de 2018.* http://www.interior.gob.es/documents/10180/9654434/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf/d1621a2a-0684-4aae-a9c5-a086e969480f

También continuaron los intentos de entrada a través de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla y se siguieron produciendo "devoluciones en caliente", declaradas ilegales en primera instancia por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)[114], con la intervención de CEAR como tercera parte. En 2019, la Gran Sala del TEDH dictará la sentencia definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de estas medidas. Mientras tanto, el Gobierno se ha acogido a esta situación de espera para mantener esta práctica durante 2018, así como el régimen especial de Ceuta y Melilla de la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería.

Sin embargo, en su visita de marzo de 2018, el Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para las migraciones y los refugiados señalaba sobre esta disposición: "En la práctica, la Guardia Civil no tiene todavía un protocolo para identificar inmigrantes que cruzan irregularmente las fronteras de Melilla y Ceuta que ofrezca instrucciones a sus oficiales para identificar a personas con necesidad de protección internacional y tomar los pasos necesarios para su acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes. Como varios organismos internacionales, incluido el Comisario de Derechos Humanos, el Comité Europeo de Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes y ACNUR han pedido durante años que se acuerden esas instrucciones, es ya necesario que España tome esa decisión"[115].

Por otro lado, es importante señalar que el 23 de agosto de 2018 la Policía Nacional de Ceuta devolvió a Marruecos a 116 personas subsaharianas que habían saltado la valla el día anterior. El Ministerio del Interior justificó esta medida alegando la aplicación del Acuerdo Bilateral de Readmisión España-Marruecos de 1992 y aseguró que se había realizado de manera individual, con asistencia letrada y de intérprete. Sin embargo, este procedimiento acelerado impide detectar personas en situación de vulnerabilidad o con necesidad de protección internacional, como constató el Defensor del Pueblo y subrayó CEAR[116]. A pesar de estas advertencias, en octubre volvió a procederse a la devolución a Marruecos, invocando el mismo Acuerdo, de 55 personas que habían entrado por la valla de Melilla. Tanto CEAR como el Colegio de Abogados de Melilla denunciaron estas devoluciones aceleradas al estimar que se limitó su derecho de defensa y la vulneración del principio de no devolución al ser retornados a Marruecos, un país que no puede ser considerado seguro[117].

114 ND y NT c. España, 3 de octubre de 2017. Véase el epígrafe 3.2 del Informe 2018 de CEAR.

115 *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, Information Documents.* SG/Inf (2018)25, 3 de septiembre de 2018. *https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31#_Toc521315632*

116 Véase: https://www.cear.es/cear-muestra-su-preocupacion-tras-la-expulsion-acelerada-de-las-116-personas-migrantes-que-llegaron-ayer-a-ceuta/

117 Véase: https://www.cear.es/cear-condena-las-devoluciones-expres-de-55-personas-desde-melilla-a-marruecos/

UN GRUPO DE INMIGRANTES ES CUSTODIADO POR LA POLICÍA NACIONAL EN EL PUERTO DE ALGECIRAS EN 2018.
© IGNACIO MARÍN.

23 M
Menore
1 bebe.

UN HOMBRE DUERME EN EL PUERTO DE ALGECIRAS DESPUÉS DE SER RESCATADO POR SALVAMENTO MARÍTIMO EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR. DEBAJO DE SUS PIES HAY ESCRITO UN LISTADO DE LAS PERSONAS QUE SALVAMENTO MARÍTIMO SALVÓ DE UNA PATERA. © OLMO CALVO.

A pesar de todas estas dificultades para acceder al territorio, en 2018, 348 personas consiguieron solicitar protección internacional en Ceuta y 675 en Melilla. Sin embargo, un año más, las personas que pidieron asilo en estas ciudades autónomas, tanto en frontera como en territorio, vieron limitada su libertad de movimientos debido a la inclusión en el documento que les acredita como solicitantes de asilo de la frase "Válido solo en Ceuta/Melilla".

El Servicio Jurídico de CEAR siguió recurriendo esta limitación y logró nuevos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que reconocieron la libertad de circulación por todo el territorio español a las personas solicitantes de protección internacional y señalaron que la negación de su traslado a la Península supone una vulneración de sus derechos fundamentales. A pesar de estos pronunciamientos y de las recomendaciones de ACNUR y del Defensor del Pueblo[118], el Ministerio del Interior mantuvo la limitación de este derecho. En 2018, el Servicio Jurídico de CEAR presentó 54 recursos de alzada contra la inscripción "Válido solo en Ceuta" y 19 contenciosos administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Además, para garantizar el traslado a la Península de las personas solicitantes de protección internacional de manera inmediata, junto con estos recursos judiciales se presentaron siete medidas cautelares, que fueron estimadas en todos los casos.

Uno de ellos fue el de Said, quien solicitó protección internacional en Ceuta a finales de 2017 a consecuencia de la persecución sufrida en Marruecos debido a su orientación sexual. Ante el tránsito diario de personas marroquíes hacia Ceuta y la población acogida en el CETI, Said no se sentía seguro en esta ciudad y cuando intentó cruzar en kayak a la Península fue rescatado por Salvamento Marítimo. Necesitó atención psicológica continuada por el estado de ansiedad y tristeza que le había originado estar sometido a vejaciones y humillaciones continuas en esta ciudad, donde permanecía confinado por la inscripción en su tarjeta de solicitante de protección internacional del término: "Válida solo en Ceuta". El Servicio Jurídico de CEAR interpuso un recurso de alzada contra esta inscripción, sin obtener respuesta, por lo que recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y solicitó como medida cautelar su traslado a la Península. En octubre de 2018, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó esta medida y Said, casi un año después de llegar a Ceuta, pudo instalarse en la Península e iniciar una vida en condiciones de seguridad.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, en 2018 España se convirtió en la primera ruta de llegada por vía marítima de toda Europa ante el cierre de las rutas

118 Véase este comunicado del Defensor del Pueblo de julio de 2018: https://www.defensordelpueblo.es/noticias/visita-melilla-ceuta/

del Mediterráneo central y oriental. Uno de los retos que plantea el notable incremento de llegadas es el acceso a un asesoramiento jurídico adecuado que facilite a aquellas personas que lo necesiten el acceso al procedimiento de protección internacional. Por esa razón, en julio del año pasado CEAR inició un proyecto junto con ACNUR para la identificación temprana de necesidades de protección internacional y otras situaciones de vulnerabilidad entre las personas llegadas a las costas de Almería, Motril, Málaga, Tarifa y Algeciras. El objetivo del proyecto es ofrecer información sobre el procedimiento de protección internacional y derivar a este y otros sistemas de protección a las personas que lo necesiten (niños y niñas, víctimas de trata...).

Por otra parte, durante 2018 se prosiguió con la queja presentada ante el Defensor del Pueblo por el caso de dos polizones originarios de Siria y Palestina que solicitaron protección internacional en el puerto de Marín (Pontevedra) en diciembre de 2017, pero el buque *Kristin C*, en el que viajaban, zarpó antes de que la OAR diera respuesta a dicha solicitud[119]. Finalmente, el Defensor del Pueblo emitió una recomendación para modificar las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía, la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración sobre el tratamiento de polizones extranjeros, de 28 de noviembre de 2007, a fin de incluir la comunicación por escrito a la autoridad portuaria de la presencia de solicitantes de asilo y el derecho de permanecer en aguas territoriales españolas hasta la resolución de la solicitud, así como garantizar el ejercicio de defensa, con la entrega a los letrados actuantes de copia de toda la documentación relevante[120].

Otra de las dificultades para el acceso al procedimiento de protección internacional, esta vez en la frontera aérea, fue la exigencia de visado de tránsito aeroportuario a las personas palestinas provenientes del Líbano desde noviembre de 2018 y a todas las personas palestinas desde febrero de 2019[121]. Precisamente a la nacionalidad más numerosa entre las 3.694 solicitudes de protección internacional realizadas en aeropuertos en 2018. Solo así se explica que se limite el acceso a personas que obtendrían protección internacional en España, como lo demuestra el elevado porcentaje de reconocimiento de la protección internacional a personas palestinas. Según los datos de las personas atendidas en el aeropuerto de Madrid-Barajas por el Servicio Jurídico de CEAR (2.372 personas en 1.893 solicitudes), la mayoría provenían de Palestina (1.009), Venezuela (209), Turquía (180), Senegal (161) y Colombia (125).

119 Véase el epígrafe 3.5 del Informe 2018 de CEAR.

120 Defensor del Pueblo: Recomendación-Polizones extranjeros. Tratamiento de solicitudes de asilo. 23 de enero de 2019 https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/nuevo-post-para-el-expediente-17025701/

121 Véase la relación de terceros países cuyos nacionales requieren una visa de tránsito aeroportuaria cuando atraviesan la zona de tránsito internacional de los aeropuertos situados en uno o varios Estados miembros del Espacio Schengen a 11 de marzo de 2019: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/annex_7b_atv-national_lists_en.pdf

Si bien el acceso al procedimiento de protección internacional no se ve limitado en este aeropuerto para las personas que han conseguido llegar, durante 2018 persistieron algunas disfunciones en el procedimiento ya descritas en el anterior Informe anual, como la admisión a trámite de las solicitudes por silencio administrativo. En 2018, 132 solicitudes asistidas por el Servicio Jurídico de CEAR fueron admitidas a trámite en virtud del artículo 21.5 de la Ley de Asilo, es decir, porque la Oficina de Asilo y Refugio no resolvió en el plazo estipulado legalmente. Para paliar esta situación, desde noviembre de 2018 la OAR tiene un servicio de guardia los fines de semana. Igualmente, el año pasado se unificaron los criterios de la Policía Nacional del puesto fronterizo y de la OAR en cuanto al inicio del cómputo de los plazos y no se produjeron autorizaciones de entradas extraordinarias por llevar más de 96 horas desde que se manifestó la intención de solicitar protección internacional.

Otra mejora fue el tratamiento de aquellos niños y niñas que llegan indocumentados al aeropuerto de Madrid-Barajas, pero que, al expresar su voluntad de pedir asilo, alegaron ser menores de edad. Si en 2017 fueron tratados como mayores de edad, al dar por buena la fotocopia del pasaporte de adulto con la que habían viajado, en febrero de 2018 se volvió a la práctica anterior de poner al presunto menor a disposición de la Fiscalía y trasladarlo inmediatamente al Servicio de Protección de Menores, en cumplimiento del artículo 35 de la Ley de Extranjería, así como del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados.

En 2018, se activó este Protocolo en el caso de dos niños acompañados de quien decía ser su tía. Al no poder aportar prueba documental de la relación de parentesco y por la deficiente información que la adulta tenía sobre los niños, estos fueron trasladados al Servicio de Protección de Menores. Unos días después, la madre de los dos niños, residente en Burdeos, compareció ante la Fiscalía, que, tras las comprobaciones oportunas, los dejó a cargo de ella. Esta práctica de instar la realización de pruebas de ADN cuando no se acredita el vínculo familiar, que en la frontera sur y en Ceuta y Melilla es común, es extraordinaria en la frontera aérea madrileña.

En cuanto a la aplicación del Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata con fines de Explotación Sexual, continuaron las deficiencias del año anterior. Si bien la OAR comunicó a la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) todos los casos en que detectó posibles indicios de trata de seres humanos, la policía especializada no suele realizar la entrevista de identificación formal.

En 2018, el Servicio Jurídico de CEAR asistió en el aeropuerto de Madrid-Barajas a 84 personas sobre las que había indicios de que pudieran ser víctimas de trata, 74 mujeres y 10 hombres; de estos, la mayoría eran vietnamitas. La UCRIF solo realizó

en el aeropuerto la entrevista de identificación formal del apartado VI.B del Protocolo Marco a una mujer nigeriana y le denegó el periodo de restablecimiento y reflexión por considerar que no era víctima de trata. En otra ocasión, tras la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional y la acogida por una organización especializada en víctimas de trata de seres humanos, se realizó la entrevista formal de identificación en la Jefatura Provincial de Policía a una mujer vietnamita que fue identificada formalmente como víctima de este delito.

La UCRIF sí entrevistó en el aeropuerto a varias personas de origen vietnamita, pero no en el marco de la identificación formal como víctima de trata, sino en el de la investigación del delito de tráfico. Es decir, en estas entrevistas no hubo presencia de organizaciones especializadas en atención a víctimas de trata que pudieran asistir a la presunta víctima. Sin embargo, al menos uno de los hombres vietnamitas que fue entrevistado en el marco de la investigación por tráfico de personas fue finalmente identificado formalmente como víctima de trata de seres humanos y acogido, posteriormente, por una organización especializada, mientras CEAR continuó con su expediente jurídico.

Durante 2018 la Unidad de Trabajo Social de la OAR siguió facilitando la intervención de las entidades especializadas en víctimas de trata en el aeropuerto de Madrid-Barajas cuando estas iban a ser admitidas a trámite para valorar su situación a través de una entrevista individual con la posible víctima y ofrecerle un recurso de acogida adecuado a sus circunstancias. Sin embargo, no existen plazas suficientes dentro del sistema de acogida de asilo para la atención a estas personas. También son escasas para algunos perfiles más vulnerables, como mujeres con menores, mujeres embarazadas, hombres víctimas de trata... En otras ocasiones, es la posible víctima de trata la que rechaza ser acogida en estas plazas especializadas por la dificultad para ganarse la confianza de la presunta víctima en plazos tan cortos o por no ser conscientes del peligro que corren cuando en muchos casos todavía no se ha producido la explotación.

Merece destacarse que las entidades especializadas en víctimas de trata de seres humanos que se entrevistaron con las posibles personas afectadas en el aeropuerto de Madrid-Barajas durante 2018 confirmaron los indicios detectados por la OAR en todos los casos menos en seis ocasiones, a pesar de que la UCRIF no llevó a cabo la identificación formal.

En cuanto a la admisión a trámite, en 2018 el Servicio Jurídico de CEAR apreció criterios más restrictivos que en 2017, aunque siguieron admitiéndose la mayoría de solicitudes de protección internacional de posibles víctimas de trata de seres huma-

nos. Si en 2017 se admitió al 100%, en 2018 fue el 88%, con diez posibles víctimas de trata denegadas y devueltas a sus países.

Estos datos se incardinan en los generales de admisión a trámite en el aeropuerto de Madrid-Barajas. De las 1.893 solicitudes asistidas por el Servicio Jurídico de CEAR, el 12,47% fueron denegadas, en comparación con el 9,27% de 2017. El Servicio Jurídico de CEAR presentó 34 medidas cautelarísimas para solicitar la suspensión del vuelo de retorno mientras se tramitaba el recurso contra la denegación, pero la Audiencia Nacional solo acordó la medida cautelarísima en cuatro ocasiones. En otros dos casos, el Servicio Jurídico de CEAR solicitó al TEDH que adoptara la medida provisional de la Regla 39 de su reglamento y ordenara la paralización del vuelo, pero el TEDH no accedió. La carencia de efecto suspensivo automático del sistema de recursos judiciales en esta materia supone, un año más, una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva, que se ve restringida por los breves plazos entre la notificación de la resolución y el vuelo de retorno, así como por los criterios restrictivos de los tribunales.

## 3.3. DEL DESEMBARCO DEL *AQUARIUS* AL BLOQUEO DEL *OPEN ARMS* Y EL *AITA MARI*.

Tras la formación del nuevo Gobierno en Italia, con el ascenso de los partidos antiinmigración que han alimentado los discursos racistas y xenófobos, la política migratoria y el apoyo al rescate de personas migrantes en el Mediterráneo cambió de manera radical. Solo en junio de 2018, tras el anuncio del cierre de los puertos italianos a los buques con bandera extranjera que se dedican a esta labor humanitaria y a los que incluso se impide reabastecerse, la llegada de personas refugiadas y migrantes desde las costas libias se redujo en un 80% y se registraron diez naufragios con 557 muertes. Además, el Gobierno italiano ordenó a su Guardia Costera que se retirara de las aguas libias para que en ellas solo intervinieran las patrulleras de este país[122].

En este contexto, el 10 de junio el nuevo ministro del Interior transalpino, Matteo Salvini, negó los puertos de su país a la llegada de las 629 personas (entre ellas 123 menores no acompañados, 11 niños y 7 mujeres embarazadas) que Médicos Sin Fronteras había rescatado y que permanecían a bordo del buque *Aquarius*, de la ONG SOS Méditerranée, que navegaba a cuarenta y tres millas de Malta en aquellos momentos. La decisión de Salvini se produjo unos días después de que hubiesen desembarcado en Reggio Calabria 232 inmigrantes rescatados por la ONG alemana Sea Watch tras

122 Fuente: https://www.clarin.com/mundo/italia-naufragos-muertos-mediterraneo-rigidos-controles-gobierno_0_Hk6zXomQ7.html

permanecer en el mar durante cuatro días y recibir la negativa de Malta a permitir el desembarco.

A su vez, el Gobierno de Malta declaró no ser el competente para el desembarco del *Aquarius* con el argumento de que el naufragio había ocurrido en las proximidades de Libia y había sido coordinado por Italia[123]. Varios alcaldes italianos, entre ellos los de Palermo y Nápoles, denunciaron la resolución de Salvini de prohibir el desembarco incluso de niños, niñas y mujeres embarazadas por cuanto se violaba el Derecho Internacional y ofrecieron sus puertos, al igual que hicieron los de Messina, Reggio Calabria o Taranto. Por su parte, ACNUR pidió a Italia y Malta que lo permitieran por un imperativo humanitario urgente. Mientras tanto, los cooperantes de Médicos sin Fronteras alertaban desde el *Aquarius* de que les quedaba comida y agua para dos o tres días como máximo[124].

El 11 de junio, el alcalde de Valencia y la alcaldesa de Barcelona ofrecieron sus ciudades y puertos para la acogida del *Aquarius*. El primer edil valenciano, Joan Ribó, recordó la condición de Valencia como "ciudad refugio" y Ada Colau manifestó que era absolutamente inhumano dejar un barco a la deriva en aquella situación. Por su parte, los presidentes autonómicos de Euskadi, Extremadura o Baleares, entre otros, se ofrecieron a acoger a una parte de las personas rescatadas por el *Aquarius* y finalmente el recién elegido presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, propuso la ciudad de Valencia a la ONU como puerto seguro para el desembarco de las personas rescatadas. Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, destacó que con esta decisión el Gobierno español había roto una actitud de indiferencia y que se trataba de un acto simbólico pero efectivo que también pretendía "poner de relieve ante el próximo Consejo europeo la necesidad de enfrentarse de forma común y coordinada a un problema que es de todos"[125].

A partir de entonces, a las personas migrantes del *Aquarius* les esperó un viaje de cuatro días, unas 700 millas náuticas, en malas condiciones climatológicas, en el que en diferentes ocasiones la tripulación tuvo que ser atendida por fuertes mareos y la embarcación debió desviar su trayectoria para protegerse de las inclemencias meteorológicas cerca de las costas de Cerdeña[126].

123 Fuente: https://www.lavanguardia.com/internacional/20180610/444291485693/italia-inmigrantes-aquarius-malta-prohibe-desembarcar.html

124 Fuente: https://www.elmundo.es/internacional/2018/06/11/5b1e25d0e2704ec1428b466d.html

125 Fuente: https://elpais.com/ccaa/2018/06/11/catalunya/1528714656_208328.html

126 Fuente: http://www.rtve.es/noticias/20180614/malas-condiciones-climatologicas-retrasan-domingo-llegada-del-aquarius-valencia/1750874.shtml

IMO-7600574
SOS MEDITERRANEE
MEDECINS SANS FRONTIERES
AQUARIUS
L. DATTILO

EL BARCO DE BÚSQUEDA Y RESCATE *AQUARIUS*, OPERADO POR SOS MÉDITERRANÉE EN ASOCIACIÓN CON MÉDICOS SIN FRONTERAS, A SU LLEGADA AL PUERTO DE VALENCIA EL 17 DE JUNIO DE 2018. TRAS VER COMO ITALIA Y MALTA LES CERRABA LOS PUERTOS, EL GOBIERNO ESPAÑOL AUTORIZÓ QUE DESEMBARCARAN EN NUESTRO PAÍS.
© CLARA FERRER / MSF.

Mientras tanto, la vicepresidenta de la Generalitat Valenciana, Mónica Oltra, afirmaba que la logística para atender la llegada de las 629 personas estaba preparada desde 2015, cuando el Gobierno autonómico declaró al territorio "Comunidad acogedora" en plena crisis de las personas refugiadas en Europa. Por esa razón, convocó la Comisión Mixta de Acogida, en la que participó CEAR entre otras organizaciones y administraciones, para coordinar el desembarco de las personas rescatadas y los dispositivos de la recepción. Se preparó una operación, liderada por Cruz Roja, en la que más de 2.300 personas recibieron el domingo 17 de junio a las 630 personas rescatadas (un bebé había nacido durante la travesía), que llegaron repartidas en tres embarcaciones, el *Aquarius* (de bandera panameña) y dos barcos de bandera italiana: el *Danilo* y el *Orione*.

En el dispositivo de acogida y recepción, denominado "Operación esperanza mediterránea", participaron los servicios sanitarios y la policía, además de numerosas administraciones como la propia Generalitat Valenciana y diferentes ministerios y organizaciones sociales y humanitarias, como Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras, ACNUR, CEAR o la OIM, entre otras. A este dispositivo se sumaron decenas de letrados y letradas del Colegio de Abogados de Valencia y cientos de traductores y traductoras que colaboraron de manera voluntaria, coordinados por la Conselleria d'Educació de la Generalitat.

Antes de la llegada de las tres embarcaciones al puerto de Valencia, hubo algunas discrepancias sobre el procedimiento y el régimen jurídico que tenía que seguirse con las personas rescatadas. CEAR alertó del temor de que algunas de ellas pudieran ser internadas en los CIE para posteriormente ser expulsadas, aunque finalmente se autorizó la entrada de todas por razones excepcionales de índole humanitaria y se les entregó un documento de cita para solicitar asilo; ambos documentos con una validez de cuarenta y cinco días. Por su parte, las autoridades francesas ofrecieron la posibilidad de acoger a las personas rescatadas que así lo manifestaran, por lo que se les preguntó por ello en el desembarco y, cuando la respuesta fue afirmativa, se hizo constar su voluntad en la documentación que se les entregó para posteriormente ser entrevistadas al efecto.

Aquellas 630 personas procedían de 31 países, la mayoría africanos, como Sudán, Argelia, Eritrea y Nigeria, aunque había una representación minoritaria de países asiáticos, como Afganistán, Pakistán o Bangladés. En un primer momento, se habló de más de cien menores no acompañados, aunque finalmente se comprobó que eran 73 y fueron trasladados a diferentes dispositivos, mayoritariamente en la ciudad de Alican-

te[127]. Todas las personas desembarcadas relataron los horrores vividos en Libia, donde sufrieron secuestros, malos tratos y explotación sexual o laboral, principalmente las mujeres[128]. Así, una de las migrantes del *Aquarius*, VT, manifestó: "Tras el ataque de los Asma Boys en Libia, fui separada de mi marido y secuestrada. Me obligaron a ejercer la prostitución, sufrí todo tipo de agresiones, estaba embarazada; posteriormente, me vendieron a un árabe para el que tenía que trabajar en el servicio doméstico. Mi bebé murió al poco de nacer y me dijeron que fue a consecuencia del estrés y el maltrato que había sufrido".

RS señaló: "Al llegar a Libia, vimos que había tráfico de personas, se compraban y vendían personas entre los traficantes y grupos armados. Me llevaron a trabajar de manera forzada en la construcción, me golpearon y me maltrataron: tengo cicatrices de todo ello. Esta gente mató a seis personas, yo mismo tuve que sacar a la calle los cadáveres. Un día que me llevaron al campo pude escapar y esconderme".

Después de la recepción y la atención médica, se pudo ofrecer una rápida información jurídica por parte de los letrados y letradas de las ONG y del Colegio de Abogados de Valencia y se les alojó en diferentes dispositivos, principalmente en un complejo de Cheste. En los días posteriores, las personas rescatadas fueron repartidas en los diferentes dispositivos de las entidades y los propios del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Hubo un seguimiento exagerado por parte de los medios de comunicación, no tanto durante el desembarco, sino posteriormente, a la caza y captura de imágenes y declaraciones de las personas refugiadas rescatadas, con artículos y noticias sensacionalistas, alarmistas y en algunos casos falsas. La delegación de CEAR en Valencia, a través de un proyecto autonómico, analizó estas noticias y creó un observatorio denominado *Sensetòpics* ("Sin tópicos"), que señaló estas malas prácticas, que pueden contribuir a aumentar el racismo y xenofobia[129].

La Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas realizó 135 entrevistas y trasladó a Francia a alrededor de ochenta personas del Aquarius, aunque el Gobierno español había anunciado que eran 286 las que habían solicitado ir a este país[130]. El 1 de agosto, terminó el permiso de estancia de cuarenta y cinco días que el Ejecutivo había otorgado por razones humanitarias. Durante aquellas semanas el Servicio Jurídico de CEAR en Valencia formalizó decenas de solicitudes de asilo tras entrevistarse con las propias personas refugiadas. Según informó entonces el Ministerio del Interior, 608 personas registraron su petición de asilo; de ellas, 365 fueron

127 Fuente: http://www.rtve.es/noticias/20180617/llegan-puerto-valencia-migrantes-rescatados-aquarius/1751740.shtml

128 Fuente: https://www.eldiario.es/cv/partera-aquarius_0_783222070.html

129 Véase: https://www.sensetopics.org/

130 Fuente: https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2018/07/05/c-valenciana-acoge-113-629/1740701.html

trasladadas a recursos del sistema estatal de acogida, mientras que otras 52 fueron derivadas a recursos sociales de la Generalitat Valenciana.

La Generalitat también se hizo cargo de las 73 niñas y niños no acompañados detectados entre los rescatados, así como de un adulto que también fue acogido en un centro de protección de menores autonómico porque su hermano se encontraba allí ingresado. Después de una pregunta parlamentaria, el Gobierno aclaró que las cifras de esta acogida las completaban una persona hospitalizada, que en principio estaba asignada al Centro de Acogida a Refugiados de Mislata, y otras sesenta personas que se encontraban en paradero desconocido por decisión personal[131].

31 mujeres y 7 menores quedaron acogidas en varios dispositivos de la Generalitat Valenciana a cargo de la Dirección General del Instituto de la Mujer. El Servicio Jurídico de CEAR en Valencia junto con el resto de profesionales se encargó de tramitar estos casos, en los que había indicios de una mayor vulnerabilidad por haber sufrido violencia o explotación sexual. Posteriormente, estas mujeres, niñas y niños fueron trasladados a la primera fase del procedimiento de acogida en diferentes pisos y centros de las entidades especializadas y en la actualidad su solicitud de protección internacional está pendiente de resolución. Por su parte, Cáritas en Valencia acogió en un primer momento a unas 18 personas refugiadas del *Aquarius*, a las que también atendió el Servicio Jurídico de CEAR, quienes a finales de 2018 fueron derivadas a otros dispositivos en la primera fase de acogida. A principios de febrero de 2019, el Gobierno comunicó que 73 de las 630 personas del *Aquarius* habían abandonado el sistema y que las más de 500 personas acogidas en España se repartían entre treinta provincias; Valencia, con 158, era la que más personas acogía.

Tras el desembarco del 17 de junio de 2018, el *Aquarius* volvió a retomar sus tareas de salvamento en el Mediterráneo central. En agosto, rescató en dos operaciones a 141 personas, la mayoría procedentes de Eritrea y Somalia, entre ellas 73 niñas y niños, 67 no acompañados. Después de cinco días de incertidumbre, pudo desembarcar a estas personas en La Valetta, (Malta), tras el acuerdo que alcanzaron cinco países europeos para el reparto no solo de esas 141 personas rescatadas, sino de otras 114 que también habían sido salvadas por Malta en los días anteriores. 50 de estas personas se quedaron en esta isla, mientras que las sesenta restantes fueron acogidas, junto con las 141 del *Aquarius*, entre España y Francia, que recibieron a 60 cada una; Alemania se hizo cargo de 50 personas, Portugal de 30 y Luxemburgo de las restantes 5 personas[132].

131 Fuente: https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2019/02/19/70-migrantes-aquarius-dejan-sistema/1837465.html

132 Fuentes: https://www.lasprovincias.es/comunitat/francia-acepta-refugiados-20180704004010-ntvo.html https://www.abc.es/internacional/abci-aquarius-vuelve-lanzar-europa-141-naufragos-201808130132_noticia.html https://www.elconfidencial.com/espana/2018-08-12/aquarius-solicita-puerto-141migrantes-rescatados_1603629/

En septiembre, el *Aquarius* rescató en dos operaciones a otras 58 personas, que finalmente pudieron desembarcar en Malta tras un nuevo acuerdo de reparto. A raíz de este caso, debido a la presión del Gobierno italiano, Panamá retiró la bandera al buque de SOS Méditerranée y Médicos Sin Fronteras, que habían solicitado a la ONU y a las autoridades francesas el desembarco de estas personas. En esos momentos el *Aquarius* era el único buque de búsqueda y rescate no gubernamental que seguía intentando salvar vidas en el Mediterráneo central. La semana anterior más de un centenar de personas habían muerto ahogadas en un naufragio frente a las costas de Libia[133].

El 4 de octubre, llegaron a España un total de 74 personas refugiadas desde Malta tras el acuerdo de reparto entre países, fueron distribuidas en nueve comunidades autónomas e ingresaron en el sistema de acogida[134]. En diciembre, SOS Méditerranée y Médicos Sin Fronteras anunciaron que renunciaban a seguir fletando el *Aquarius* ante los constantes obstáculos y ataques al barco y su tripulación. Las ONG recordaron que, en los treinta y cuatro meses de misión, había prestado asistencia a cerca de treinta mil personas y remarcaron que continuaban plenamente comprometidas para volver al mar en 2019 con un nuevo barco y un nuevo pabellón[135]. La decisión de España de acoger al *Aquarius* y de Francia de aceptar a ochenta personas rescatadas del mismo fue un intento de solución que fracasó. Italia y Malta autorizaron atraques puntuales de barcos de rescate solo después de que otros gobiernos comunitarios se comprometieran a repartirse la acogida de las personas salvadas en el mar.

Otra embarcación española que tuvo que realizar una operación de rescate a 80 millas al norte de Libia, en la zona del Canal de Sicilia, fue el pesquero *Nuestra Madre Loreto* de Santa Pola (Alicante). El 22 de noviembre, esta embarcación con trece marineros tuvo que socorrer a doce personas de diferentes nacionalidades a las que salvó cuando viajaban en una patera que pidió amparo al verse acosada por una patrullera libia que les había perseguido y se había llevado a varios de sus ocupantes. No era la primera vez que un barco de Santa Pola rescataba a personas: en 2007 este mismo pesquero auxilió a veintiséis personas en Trípoli y en 2006 el *Francisco Catalina*, propiedad del mismo armador, a cincuenta y una en Malta. Según el Derecho

133 Fuentes: http://www.rtve.es/noticias/20180815/aquarius-llega-puerto-valeta-malta-141-migrantes-bordo/1779340.shtml https://www.antena3.com/noticias/mundo/el-aquarius-vuelve-a-quedarse-sin-bandera_201809245ba8eab00cf2e8f2a03a7cf6.html

134 Fuente: https://www.france24.com/es/20180925-malta-aquarius-migrantes-espana-portugal

135 Fuentes: https://www.eldiario.es/desalambre/inmigrantes-rescatados-Aquarius_0_825218326.html https://www.republica.com/2018/12/07/aquarius-rescatar-inmigrantes/# https://www.france24.com/es/20181207-aquarius-migrantes-mediterraneo-MSF

Internacional Marítimo, cualquier barco que se encuentre con personas en peligro en el mar tiene el deber de socorrerlas y llevarlas al puerto seguro más cercano.

A fines del pasado año, tras diez días de navegación sin rumbo solicitando un puerto seguro, después de que el buque *Open Arms* acudiera a su rescate, del traslado en helicóptero de una de las personas rescatadas y del temor a un motín a bordo, la Vicepresidencia del Gobierno señaló que Libia era el puerto más seguro para el pesquero *Nuestra Madre Loreto* por ser el más cercano. Esta afirmación motivó la movilización de ACNUR, CEAR y otras organizaciones que rechazaron que este país, del que parten la mayoría de embarcaciones y en el que se han documentado detenciones, maltratos, torturas, trata y condiciones de esclavitud a las que son sometidas las personas migrantes y refugiadas, pudiera considerarse un lugar seguro[136].

Finalmente, el capitán del buque, Pascual Durá, decidió regresar a España con las personas rescatadas, haciendo caso omiso al presidente del Gobierno, que instaba a dirigirse a un puerto libio. No obstante, después de varias horas de navegación hacia las costas españolas, recibieron la autorización para dirigirse a Malta, donde fueron desembarcadas las once personas que quedaban. El ministro del Interior maltés señaló que serían reubicadas en España una vez que hubieran recibido asistencia médica y así fue[137].

Por otra parte, a principios de 2019 la Dirección General de la Marina Mercante, dependiente del Ministerio de Fomento, denegó el permiso de salida a los barcos *Open Arms* y *Aita Mari* entre otras razones porque Italia y Malta tienen sus puertos cerrados a embarcaciones de rescate. CEAR hizo un llamamiento al Gobierno para que rectificara y facilitara el trabajo de las ONG de rescate españolas en el Mediterráneo central. Advirtió también que, ante la ausencia de dispositivos de rescate puestos en marcha por los Estados europeos, ambas embarcaciones, junto con otras, realizan una labor imprescindible que lograba reducir las muertes de personas refugiadas y migrantes.

CEAR comparte la preocupación de ACNUR sobre las acciones de los Estados para disuadir a las ONG de realizar operaciones de búsqueda y rescate, así como la declaración de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española que censuró los requisitos de "cumplimiento imposible" impuestos para justificar el bloqueo. Asimismo, CEAR reclamó la aprobación de un protocolo de desembarco se-

136 Fuente: https://www.cear.es/cear-ofrece-apoyo-juridico-al-barco-nuestra-madre-loreto-y-a-las-personas-rescatadas/

137 Fuentes: https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-barco-santa-pola-12-migrantes-rescatados-espera-solucion-llegar-puerto-20181126120750.htmhttps://elpais.com/politica/2018/12/02/actualidad/1543738171_743328.html http://cearpv.org/cear-reclama-al-govern-que-no-done-lesquena-al-seu-compromis-amb-les-persones-que-necessiten-proteccio/ https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/malta-los-inmigrantes-de-nuestra-madre-loreto-seran-reubicados-en-espana/10004-3830718

guro y predecible, por el cual ninguna persona migrante pueda ser deportada a un país en el que su vida pueda correr peligro, como Libia, de acuerdo con el principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.

En esta línea, CEAR solicita que los países europeos cumplan los siguientes compromisos. En primer lugar, terminar con la improvisación y la incertidumbre tras cada rescate; se necesitan soluciones para dar una respuesta rápida a una situación de emergencia, sin tener que esperar a la buena voluntad de los países para cada caso concreto. En segundo lugar, lugar que las personas migrantes y refugiadas rescatadas puedan ser desembarcadas lo antes posible en un puerto seguro. La cerrazón de Italia y Malta condena a los barcos de rescate a estar días e incluso semanas en alta mar a la espera de que un país les facilite un puerto seguro, que en ocasiones se encuentra a varios días de navegación, con el riesgo que supone para la tripulación y las personas rescatadas. En tercer lugar, agilizar los desembarcos y asegurar que no se realicen en países donde las violaciones de los derechos humanos son la norma cotidiana. En cuarto lugar, garantizar el acceso de las personas rescatadas al procedimiento de asilo; después de llegar a un puerto seguro es imprescindible que se realice una identificación inmediata de las personas en situación de extrema vulnerabilidad o con necesidad de protección internacional. En quinto lugar, establecer un sistema justo de reubicación entre diferentes países europeos. Aquellos que reciben las llegadas por mar de personas migrantes (Grecia, Malta, Italia o España) no pueden afrontar la acogida en solitario; se requiere un mecanismo de corresponsabilidad para que exista un reparto justo, equitativo y vinculante entre los Estados miembro de la UE. Y, por último, ofrecer garantías jurídicas a todas las embarcaciones que realicen labores de rescate.

CAPÍTULO 4

# LOS RETOS DE LA ACOGIDA E INCLUSIÓN EN ESPAÑA

En 2018, España fue el país europeo que más personas migrantes y refugiadas recibió por vía marítima, 58.569, más del doble que el año anterior y un dato sin precedentes desde 2006, cuando se registraron cerca de 40.000 llegadas. La mayoría de las embarcaciones (más de dos mil) llegaron al litoral situado entre Almería y Algeciras. Este notable incremento en el número de llegadas, que en los años anteriores se había producido principalmente en Italia o Grecia, obligó a potenciar el Programa de Acogida Humanitaria y a reforzar el Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional, que, aun así, como se analiza en el primer epígrafe, quedaron desbordados durante el verano.

Una vez que han podido formalizar la solicitud de protección internacional, las personas se enfrentan al enorme desafío de la inclusión en la sociedad de acogida. El segundo epígrafe aborda la importancia de la formación (en muchos casos en primer lugar del aprendizaje de la lengua española) y las enormes dificultades para el reconocimiento de los estudios realizados en el país de origen. Y este capítulo se cierra con un análisis de las alianzas con las empresas como estrategia para enfrentar y sortear los obstáculos para el acceso al mercado laboral durante el tortuoso proceso de instrucción de la solicitud de asilo y sobre todo si esta concluye con la denegación de la protección internacional.

## 4.1. LOS DESAFÍOS ANTE EL AUMENTO DE LAS LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA.

El sistema de acogida de personas solicitantes de protección internacional creció en 2018, alcanzando las 8.500 plazas[138]. El aumento exponencial del número de personas que llegaron por la frontera sur exigió el fortalecimiento del sistema de acogida humanitaria previsto para personas migrantes en situación de vulnerabilidad (algunas posteriormente identificadas como susceptibles de recibir protección internacional), así como la agilidad y adecuación en la atención a las rescatadas en grandes embarcaciones.

2018 superó los máximos históricos en cifras de llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima a España: 58.569[139] personas en más de dos mil embarcaciones (2.109 según datos del Ministerio del Interior)[140]. Esta cifra carece de precedentes comparables desde 2006, cuando llegaron más de 39.000 personas migrantes, principalmente a Canarias. El número de embarcaciones también fue superior al de años anteriores y éstas, a su vez, transportaron a más personas de media[141]. Además, hay que sumar el número de personas migrantes que llegaron por vía terrestre (6.814 personas en 2018), lo que supone un total de 65.383 llegadas. El análisis en este epígrafe se centrará en aquellas personas que fueron incluidas en el Programa de Acogida Humanitaria y en su evolución ante el notable incremento de las llegadas.

Según datos de ACNUR, la costa andaluza (especialmente Málaga, Motril, Algeciras y Almería) fue la región donde estas llegadas aumentaron más. La mayoría fueron hombres (79% de las personas llegadas) y las nacionalidades mayoritarias fueron la marroquí (22%), la guineana (20%) o la maliense (17%)[142].

A lo largo del verano, tras la incorporación del nuevo Gobierno presidido por Sánchez, se pusieron en marcha, casi contrarreloj, distintos dispositivos de emergencia para responder al imperativo humanitario de proveer una primera atención y acogida a las personas migrantes recién llegadas en embarcaciones, tras su identificación

138 El mayor crecimiento se dio de 2016 a 2017, año en que el sistema duplicó la capacidad de las plazas de acogida; posteriormente, creció de manera más lenta hasta las aproximadamente 8.500 plazas existentes en diciembre 2018.

139 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226

140 Fuente:: Ministerio del Interior. http://www.interior.gob.es/documents/10180/9654434/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf/d1621a2a-0684-4aae-a9c5-a086e969480f

141 En 2018, la media fue de 27 personas por embarcación frente a las 17 personas por nave en 2017. Al parecer, muchas de las embarcaciones utilizadas en 2018 se sobreocuparon, lo que ciertamente agravó aún más el riesgo de las personas que viajaron en ellas.

142 ACNUR: *Spain Sea and Land Arrivals*. Datos de enero-diciembre de 2018. https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67552

y reseña por parte del Ministerio de Interior. En este sentido, se abrieron los Centros de Estancia Temporal para Extranjeros (CATE) en las costas de Andalucía (Motril y Algeciras), que funcionan como centros de detención temporal, dependientes del Ministerio del Interior. En ellos, las personas pueden permanecer por un máximo de 72 horas, durante las que se identifica a las recién llegadas por mar.

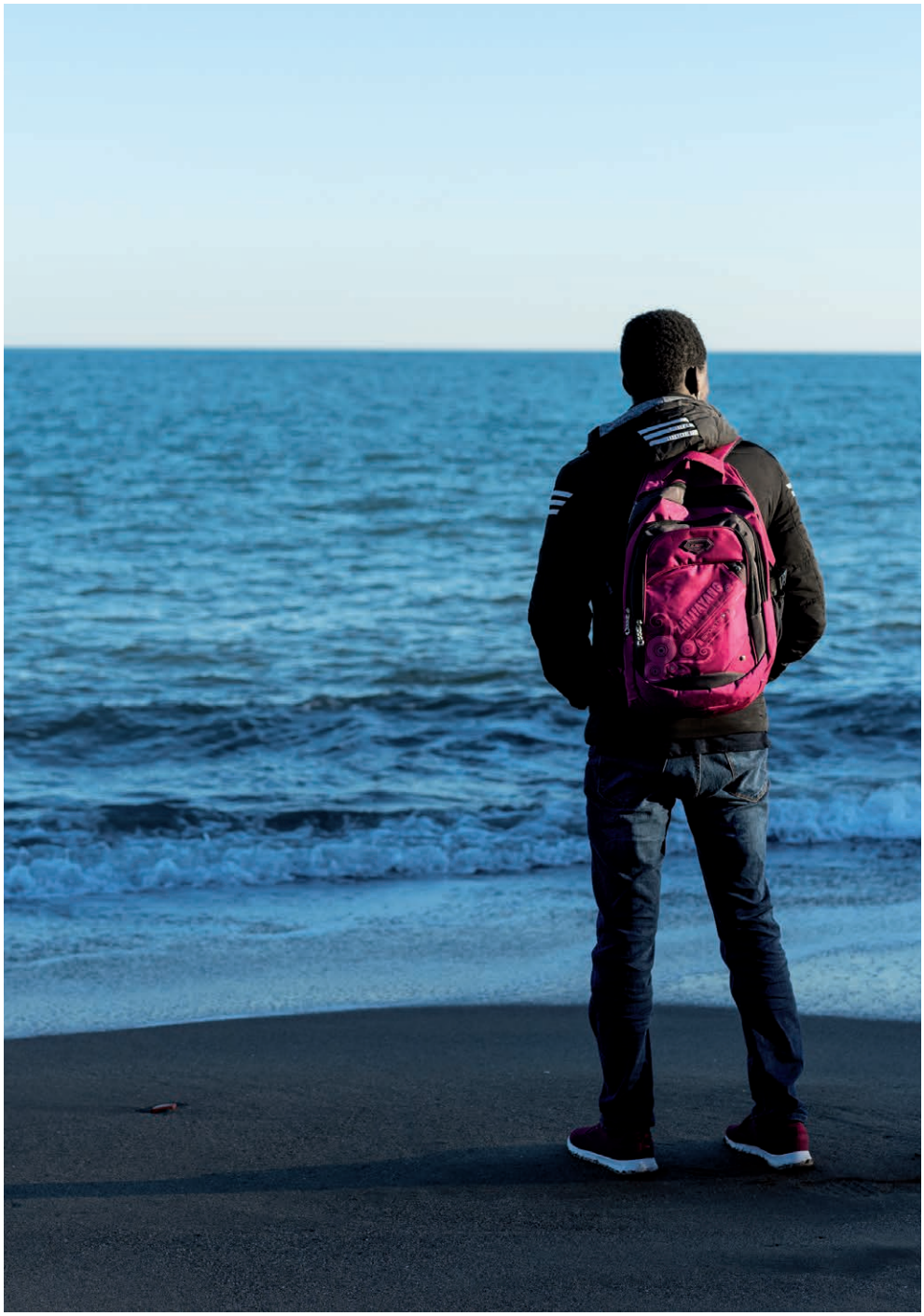
Por otro lado, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social apostó por fortalecer el sistema de plazas de acogida humanitaria y hubo un incremento considerable de las mismas a partir de septiembre de 2018. Además, se crearon tres Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED): uno en Sevilla (gestionado por CEAR, con 200 plazas), otro en el complejo de Campano, en Chiclana de la Frontera (dirigido por Cruz Roja, con unas 600 plazas) y otro en Mérida (a cargo de Cruz Roja, con unas 200 plazas). Las personas pueden estar en estos dispositivos un máximo de quince días y de ahí, si han solicitado protección internacional, se tramita su solicitud por procedimiento en territorio y, si son migrantes en situación de vulnerabilidad, son derivados a plazas de acogida humanitaria. También se abrieron dispositivos de emergencia en grandes ciudades (Bilbao, Valencia, Barcelona y Madrid) y Centros de Día de Emergencia Social en distintos municipios donde habitualmente se producen las llegadas de embarcaciones.

Estos centros permitieron desplegar una atención de emergencia y la cobertura de necesidades básicas, especialmente en materia de atención sanitaria, así como una mejora en el proceso de rápida identificación e información para realizar una correcta derivación a centros de atención humanitaria de media estancia o a centros para solicitantes de protección internacional dependiendo de los perfiles de las personas. Sin embargo, la magnitud de las llegadas por mar del verano de 2018 desbordó los recursos y originó que, pese al aumento de la capacidad de respuesta humanitaria, faltaran medios para atender esta situación[143].

El Defensor del Pueblo constató en verano un fallo estructural que causó la saturación de las comisarías de policía y que se tuvieran que habilitar como espacios de acogida pabellones polideportivos en muchos municipios para poder ofrecer una mínima atención humanitaria a las personas llegadas por mar[144].

143 Ante esta circunstancia, cabe destacar la puesta en marcha del proyecto conjunto de ACNUR y CEAR en la costa sur española para contribuir a la mejora de la identificación de las personas con necesidades de protección internacional que llegan por mar. https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2018/8/5b729e014/acnur-refuerza-su-presencia-en-la-costa-sur-de-espana-para-apoyar-en-la.html

144 Fuente: https://www.defensordelpueblo.es/noticias/dia-personas-migrantes/



SOLICITANTE DE ASILO DE 23 AÑOS OBLIGADO A HUIR DEL OESTE DE MALÍ DEBIDO A LA VIOLENCIA Y LA FALTA DE PROTECCIÓN. LLEGÓ EN ABRIL DE 2018 Y VIVE EN EL CENTRO DE MIGRACIONES DE CEAR EN MÁLAGA. © ACNUR / MARKEL REDONDO.

## LA ACOGIDA DE PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA

En España, cuando las personas rescatadas llegan a puerto y solicitan protección internacional son incluidas en el Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional en las mismas condiciones que el resto de personas que han formalizado su solicitud de asilo, aunque con una particularidad especialmente relevante ya que acceden a una plaza sin pasar previamente por el servicio de primera acogida[145]. Tras el desembarco, son documentadas con una autorización provisional de estancia de cuarenta y cinco días para que puedan formalizar su solicitud de protección internacional si lo estiman necesario. Con independencia de la fecha de su formalización, estas personas fueron derivadas directamente (tras estancias cortas en dispositivos de emergencia) a plazas del sistema de acogida de solicitantes de protección internacional, sin tener que afrontar prolongadas espera de semanas, incluso de meses, hasta lograr la asignación de una plaza. Una situación que personas que solicitan protección internacional por otras vías padecen.

Por otro lado, es importante destacar la situación de vulnerabilidad física y psicológica de las personas migrantes y refugiadas que llegan en embarcaciones. Cuando se menciona la peculiaridad del proceso migratorio que han vivido la mayoría de las personas rescatadas, se alude especialmente a la violencia, torturas y tratos inhumanos y degradantes que han sufrido en su paso por Libia. En general, estas personas muestran rechazo y un gran temor ante la posibilidad de ser devueltas a este país. Este miedo es absolutamente fundado, ya que en varias ocasiones se ha valorado la posibilidad de devolver embarcaciones de rescate a Libia ante la ausencia de puertos europeos puestos a disposición para el desembarco, pese al posicionamiento de ACNUR y entidades como CEAR en favor del cumplimiento del principio de no devolución[146].

Asimismo, es llamativo el considerable número de menores no acompañados que llegaron en estas embarcaciones. Estas niñas y niños fueron acogidos en el sistema de protección de menores y una parte fueron derivados meses después al sistema de acogida de solicitantes de asilo tras la realización de las pruebas de determinación de la edad que probaron que ya habían cumplido los 18 años. Igualmente, es importante señalar que ninguno de los casos de personas acogidas por CEAR que manifestaron ser parejas o matrimonios haya finalizado su estancia de manera conjunta, por lo que

145 Fuente: https://www.cear.es/desbloqueo_barcos_rescate_y_protocolo_de_desembarco_europeo/

146 Tomando como ejemplo la llegada del *Aquarius* en junio, de las 549 personas que quedaron en España, aproximadamente el 13% ha abandonado el sistema de acogida.https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-fue-630-inmigrantes-acogidos-julio-aquarius-20190218174942.html

es razonable creer que se trataba de parejas en las que medió violencia tras la llegada, lo que determinó la voluntad o la necesidad de separarse desde las primeras semanas tras la acogida.

Probablemente, muchas de estas personas no tenían proyectado acabar en España cuando decidieron asumir el riesgo de cruzar el Mediterráneo, pero, pese a ello, su permanencia en el sistema de acogida español[147] pone de manifiesto la necesidad de protección que les lanzó al mar por encima de cualquier expectativa construida de llegar a un país europeo en concreto, una expectativa ciertamente diferencial respecto a las personas participantes en los programas de reubicación[148], por ejemplo.

Muchas de las personas que han permanecido en el sistema de acogida en España han necesitado prórrogas de los tiempos de estancia previstos para la acogida temporal inicial (seis meses) debido a sus circunstancias de vulnerabilidad física y mental, la dificultad en el aprendizaje del idioma, las escasísimas posibilidades de encontrar una vivienda y la ausencia de redes de apoyo sociales o familiares. Sin embargo, no se ha dado un trato diferencial a estas personas debido a la gran demanda existente en el sistema y las prórrogas de estancia que el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ha autorizado apenas han sido de quince días o de un mes para propiciar su salida de los centros, sin considerar en muchos de los casos las secuelas psicológicas de estas personas como barrera objetiva en el proceso de inclusión y adquisición de autonomía en el nuevo país de acogida.

Esto choca frontalmente con la prioridad de la Directiva de Acogida que obliga a los Estados europeos a "garantizar la protección de la salud mental de los refugiados", así como con el trabajo intensivo en el terreno psicológico y sanitario que se ha iniciado durante su proceso de acogida y pone de manifiesto que el trato diferencial prácticamente solo ha tenido lugar en el momento de acceso al sistema de acogida, pero no en sus etapas posteriores.

En el caso de las personas rescatadas en el mar (aunque no es exclusivo de ellas) son usuales las graves secuelas por la desaparición de referentes vitales y la pérdida de vidas humanas que generan síntomas agravados cuanto más largo y peligroso ha sido el trayecto migratorio. Muchas han sufrido experiencias traumáticas en sus países de origen, pero también detenciones, torturas, abusos, violaciones y agresiones

147 En la experiencia de CEAR con las personas acogidas procedentes del programa de reubicación para solicitantes de protección internacional desde finales de 2015 (personas sirias, iraquíes, libias, eritreas y nigerianas procedentes de Italia, Grecia y Malta), analizado en los Informes anuales anteriores, la tasa de abandono alcanzó el 39,4%. Este dato evidencia la brecha que existe entre las expectativas de las personas tras su salida de Grecia, Italia o Malta, muy relacionadas con el deseo de reunificarse con redes familiares que están en países del norte de Europa y no en España.

148

durante el trayecto migratorio y, tras la travesía en el mar en condiciones de extrema precariedad e incertidumbre, aumenta la presencia de sintomatología asociada al trastorno de estrés postraumático o la sucesión de angustia, ansiedad, pesadillas, apatía, desesperanza, frustración, somatizaciones como cefaleas o dolores musculares, problemas de sueño, depresión...; se trata de situaciones habituales que se agravan tras la llegada a España.

## 4.2. LA FORMACIÓN COMO VEHÍCULO DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL.

La formación es un pilar esencial tanto para quienes quieren comenzar a trabajar como para el reciclaje de quienes ya forman parte del mercado laboral. Sin la formación, las dificultades y los obstáculos para la inserción sociolaboral aumentan de manera considerable y sin un empleo digno la inclusión social es imposible. Para las personas refugiadas, la inclusión social es una meta a largo plazo difícil de conseguir puesto que deben comenzar de cero por varias razones. En el caso de aquellas que desconocen la lengua española, el aprendizaje del idioma es el primer objetivo. Y para todas las personas refugiadas, los procesos de homologación, convalidación, certificación y acreditación de la formación realizada en su país de origen son arduos y complicados, ya que han huido de sus países, en la mayoría de los casos, solo con el pasaporte.

### EL APRENDIZAJE DEL IDIOMA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

El aprendizaje de la lengua española ocupa un papel central dentro del programa de acogida e integración de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional y, aunque de antemano pudiera parecer obvio, no siempre fue así. La priorización de esta cuestión y el crecimiento del sector de la enseñanza de la lengua española dirigido a personas extranjeras, aún con mucho margen de mejora en lo referente a las personas migrantes, ha supuesto la profesionalización del servicio y una mejora exponencial de los resultados.

El avance no ha sido solo la especialización del profesorado encargado de impartir clases a personas solicitantes de asilo y refugiadas, sino el encaje de este proceso dentro de una estructura con un programa y un método definidos. Estas clases son para la mayoría de estas personas mucho más que un lugar de aprendizaje del idioma, se convierten también en un espacio de encuentro, de compañerismo, de nuevas amistades, de libertad, en suma. En esa línea, es preciso remarcar la contribución del profesorado, ya que comparten con estas personas una gran cantidad de horas den-

tro del aula, en especial en los primeros pasos tras su llegada, un periodo de tanta complejidad como de especial importancia para su desarrollo posterior.

Joanna, una de las docentes que trabaja en CEAR en Canarias, atendió a un total de 108 personas a lo largo de 2018 dentro del Servicio de Aprendizaje del Idioma. "Es una experiencia profundamente enriquecedora, el aprendizaje es mutuo", señala esta profesora, quien añade que uno de los mayores retos al entrar en clase es "poder trabajar de forma individualizada con grupos de tan diversas procedencias y sometidos a un goteo constante de incorporaciones". Sin embargo, en su opinión, este último aspecto no representa un obstáculo, ya que esta misma situación "fortalece a nivel emocional al alumnado que lleva más tiempo asistiendo a los cursos, dado que se genera empatía por haber vivido la misma parte del proceso y se genera una ayuda continua que permite hacer fluir las lecciones".

El compromiso y la empatía son fundamentales en el desempeño de estos profesionales, que en su día a día tienen que afrontar retos como lograr que cada persona cuente con su espacio de aprendizaje. En este sentido, existe consenso sobre el rol clave que el aprendizaje del español tiene en el proceso de inclusión y se destaca su importancia para establecer relaciones con la población local, favorecer el acceso rápido al mercado laboral o encontrar una vivienda; en definitiva, contribuye a crear un entorno social para la persona refugiada y a que llegue a tener la mayor autonomía posible.

La transversalidad del Servicio de Aprendizaje del Idioma de CEAR y la aplicación de una metodología basada en un aprendizaje participativo permiten un trabajo flexible y adaptado a las circunstancias individuales de cada una de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. En el caso de las mujeres se tiene en cuenta, por un lado, la creación de grupos específicos con alumnas con un perfil académico determinado (normalmente con poco o ningún bagaje académico y con carencias en la destreza lectoescritora) y, por otro, con una elevada responsabilidad en las tareas familiares, por lo que se garantiza flexibilidad horaria. El fin último es estimular la motivación, la predisposición y el interés por la autonomía propia facilitado por el manejo de la lengua meta. Para A. M., mujer de origen sirio, la clase de lengua española es "el lugar para desconectar, reír, compartir mi tiempo con otras mujeres y estar con mi niño, pero de otra manera". Y para R. S., mujer de origen paquistaní, "en la clase de español aprendo y me siento bien. Conozco a otras personas que no son paquistanís y que no hablan urdu".

Ciertamente, ofrecer un recurso que atiende las necesidades de las mujeres solicitantes de asilo o refugiadas muestra cómo los espacios de aprendizaje de la lengua

española son un primer vehículo de inclusión que impulsa la creación de redes y el empoderamiento para las alumnas que acceden a este recurso. El aprendizaje de la lengua ha cambiado sus realidades: lo integran en su día a día, en la nueva sociedad de acogida.

Sin embargo, el aprendizaje de la lengua española no está exento de dificultades, tanto internas como externas a las personas solicitantes de asilo y refugiadas. Algunas de ellas ya han sido comentadas, como la atención en solitario a las familias (agravado por ser mujer) o las dificultades de las personas con carencias de habilidades lectoescritoras.

Además, cabría señalar, en primer lugar, que el período medio para alcanzar una comunicación eficaz en la nueva lengua dura unos veinticuatro meses, según el perfil de la persona y su lengua materna. En segundo lugar, apenas existen escuelas, centros de formación o profesorado expertos en la enseñanza de español al colectivo de personas solicitantes de asilo y refugiadas. En tercer lugar, la formación de los grupos es siempre heterogénea porque responde al ritmo de ingreso de las personas en el programa de acogida e integración y no a su nivel idiomático. En cuarto lugar, sus expectativas laborales hacen que los esfuerzos, el tiempo y los recursos se centren esencialmente en la búsqueda de empleo, incluso cuando carecen de un nivel básico o medio de conocimiento del español. En quinto lugar, conviene tener presente la incertidumbre que sufren ante la renovación de sus documentos de identidad o por la necesidad de acceder a una vivienda de alquiler, puesto que ambas circunstancias crean unos sentimientos de inquietud, desazón y cuestionamiento de si el esfuerzo invertido para aprender español será proporcional a los resultados posteriores. En último lugar, está el desánimo por conseguir tan largo plazo el objetivo de aprendizaje del español, ya que las personas tienen que hacer frente en su día a día a los estereotipos y las creencias sobre las personas solicitantes de asilo y refugiadas, que terminan afectando a su proceso de aprendizaje.

Estudios como el de Van Tubergen y Kalmijn (2005)[149] demuestran que este colectivo es porcentualmente menos competente en la lengua del país de acogida en comparación con otras categorías de inmigrantes. Según su investigación, solo una persona refugiada de cada dos, con más de diez años de residencia en un país de la Unión Europea, logra adquirir un conocimiento avanzado de la lengua. Estas conclusiones avalan la recomendación de CEAR de diseñar y utilizar una metodología de aprendizaje de la lengua del país de acogida basada en la comunicación, que proporcione los recursos necesarios para desenvolverse de manera autónoma en su

149 Van Tubergen, F. y Kalmijn, M.: "Destination-Language Proficiency in Cross-National Perspective: A Study of Immigrant Groups in Nine Western Countries". *American Journal of Sociology*, nº 110 (5). 2005. pp. 1.412-1.457.

vida, y a la vez trabaje la autoestima del alumnado a través de estrategias basadas en el aprendizaje afectivo y en la atención individual para elaborar una programación que aúne los distintos modelos de aprendizaje que se abordan en el aula, así como la necesidad de unificar criterios y de dotar de más recursos a un servicio cada vez más importante en el proceso de inclusión sociolaboral.

## LA HOMOLOGACIÓN, CONVALIDACIÓN, CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN EL PAÍS DE ORIGEN

Uno de los primeros obstáculos que una persona solicitante de protección internacional encuentra para iniciar el itinerario de empleo es el reconocimiento de la formación realizada en su país de origen. Este proceso es diferente en función del tipo de titulación que se posea (si son estudios universitarios o no, si es formación obligatoria o no, si existen convenios entre el país de origen y España), de la forma de legalizar la documentación y del grado de la formación, ya que el proceso se puede resolver desde las comunidades autónomas (los procedimientos cambian de unas a otras) o desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Además, a veces también tendrán que superar unas pruebas de aptitud, realizar un proyecto o algún curso adicional para que se reconozca la formación.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, en función de la normativa aplicable, diferencia entre la homologación de títulos[150], la equivalencia[151], la convalidación[152] y la acreditación. El procedimiento de uno u otro difiere si son estudios universitarios o no, pero no establece ninguna distinción respecto a las personas refugiadas, como sí ocurre en algunos países de la UE, como es el caso de Alemania, donde la Oficina Federal de Migración y Refugiados tiene una línea directa para la convalidación de titulaciones profesionales de estas personas. En el caso de la formación no universitaria, mediante la tabla de equivalencias de competencias se determina el curso al que pertenecen los estudios realizados en su país y es competencia de la comunidad autónoma donde resida la persona refugiada[153]. En cambio, la convalidación de los estudios universitarios extranjeros corresponde a las universidades y por tanto al Ministerio de Educación y Formación Profesional. Por otro lado, hay que señalar que existen etapas del sistema educativo español (como

150 Véase: http://www.todofp.es/pruebas-convalidaciones/convalidaciones-equivalencias-homologaciones/convalidaciones-equivalencias.html

151 Véase: http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/en/catalogo/educacion/gestion-titulos/estudios-no-universitarios/titulos-espanoles/equivalencias.html

152 Véase: http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/en/catalogo/educacion/gestion-titulos/estudios-no-universitarios/titulos-espanoles/convalidaciones.html

153 Véase: http://www.todofp.es/acreditacion-de-competencias/convocatorias/2017.html

la educación primaria o la Enseñanza Secundaria Obligatoria) que no requieren la convalidación de los estudios realizados en el país de origen, solo se tienen que incorporar al curso que corresponda en función de la edad.

Las dificultades de las personas refugiadas para homologar o convalidar sus estudios son varias y obedecen no solo a los requisitos establecidos, sino también a la necesidad de legalización de la documentación exigida, un trámite que debe hacerse en el país de origen, bien por vía diplomática o con la apostilla de La Haya.

Otra dificultad es la acreditación de la competencia lingüística necesaria para el ejercicio de la correspondiente profesión regulada (recogida en el Anexo I del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre). Para ello es necesario aportar el Diploma DELE que otorga el Instituto Cervantes (en nombre del Ministerio de Educación y Formación Profesional) de nivel B2 por lo menos, un certificado oficial de nivel avanzado (B2), el anterior certificado de aptitud en español para extranjeros (expedido por las escuelas oficiales de idiomas), un documento emitido por el centro donde se han cursado los estudios en el que conste que al menos el 75% de la formación se cursó en español o un certificado de que la formación previa al acceso a los estudios superiores fue cursada en castellano.

Una dificultad añadida es la excesiva duración del proceso de homologación o convalidación, puesto que, a pesar de estar fijada en tres meses para la formación no universitaria y en nueve para la universitaria, suele alargarse durante años[154]. Este es un hándicap notable para las personas refugiadas, que deben comenzar sus itinerarios de inclusión sociolaboral desde cero sin poder aportar su formación y experiencia laboral previas.

En otros países de la UE el proceso es diferente. A partir del propósito de la Convención de Lisboa[155], que busca facilitar una mayor movilidad académica en Europa, los países firmantes se han comprometido a desarrollar procedimientos satisfactorios para reconocer las cualificaciones de la educación superior. Este compromiso incluye los procedimientos para decidir si las personas refugiadas, desplazadas y en una situación similar cumplen los requisitos pertinentes para el acceso a la educación superior, los programas de educación superior o las actividades de empleo. Esto también se aplica a los casos en que las calificaciones obtenidas no pueden documentarse.

Para ello las autoridades de los países firmantes de esta Convención deben trabajar con los empleadores para facilitar el acceso de estas personas al mercado

154 Véase: http://www.ugt.es/sites/default/files/ok-folleto_por_un_trabajo_digno_2018_homologaciones.pdf

155 Véase: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165

laboral. Por tanto, la institución educativa, el Ministerio responsable de educación o el centro de información nacional ENIC-NARIC[156] serán responsables del reconocimiento de la cualificación académica de las personas refugiadas. Si estas no pueden proporcionar documentación, sus cualificaciones deben reconocerse utilizando métodos alternativos y los empleadores deberán tener confianza en el reconocimiento realizado por las instituciones.

Algunos centros ENIC-NARIC han puesto en marcha modelos y señalan las mejores prácticas. Algunos ejemplos son el procedimiento de reconocimiento para personas sin documentación verificable de la Agencia Noruega para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación (NOKUT), el centro NUFFIC de Holanda, que proporciona información a las personas refugiadas, la Agencia Danesa de Educación Superior, que realiza el informe de antecedentes sobre cualificaciones educativas a personas extranjeras, o el Centro de Información sobre la Movilidad y la Equivalencia Académica de Italia, que entrega información sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas refugiadas.

En esa línea, el Consejo de Europa impulsa un documento como el *Pasaporte Europeo de Cualificaciones para las personas Refugiadas*[157], que se obtiene una vez evaluado el nivel de educación, la experiencia laboral y el dominio de idiomas de las personas refugiadas que carecen de los documentos necesarios para demostrar dichas cualificaciones. Este documento se ha puesto en marcha en Grecia, Italia, Noruega, el Reino Unido, Francia, Alemania, los Países Bajos y también en Armenia y Canadá[158] y sirve para que las autoridades públicas y las instituciones tales como las universidades y las empresas puedan evaluar mejor las capacidades y así ayudar a las personas refugiadas a acceder al mercado laboral o continuar sus estudios.

En el caso de Alemania, en 2012 se modificaron varias leyes para facilitar la incorporación al mercado laboral de personas extranjeras especializadas, se creó un visado de seis meses de duración para facilitar la búsqueda de empleo y se mejoró el proceso de reconocimiento de los títulos académicos extranjeros[159]. Para los estudios universitarios, en este país el procedimiento de homologación varía en función de si la carrera universitaria está relacionada con una profesión regulada o con ámbitos profesionales no regulados. Si la persona desea trabajar en una profesión regulada (como por ejemplo enfermería o auxiliar médico, doctores o profesores),

156 European Network of Information Centres in the European Region / National Academic Recognition Information Centres in the European Union. Véase: https://www.enic-naric.net/recognise-qualifications-held-by-refugees-employers.aspx

157 Véase: https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications

158 Fuente: https://www.acnur.org/noticias/press/2018/3/5af2ea5914/el-pasaporte-europeo-de-cualificaciones-para-refugiados-integrarse-a-traves-de-la-educacion-y-el-empleo.html

159 Fuente: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/es/

debe homologar oficialmente el título y este procedimiento es similar al español. Si tiene un título universitario, pero no está relacionado con una profesión regulada, el título no podrá someterse a un procedimiento de homologación formal. Sin embargo, puede solicitar una evaluación de certificados para títulos universitarios no alemanes ante la Oficina Central de Educación para Extranjeros. En esta evaluación se describirá la titulación universitaria extranjera y se certificarán las posibilidades de ejercicio profesional y académico. No es obligatoria, pero concede la oportunidad de demostrar al empleador potencial la calidad y el nivel del título universitario.

Para la homologación de cualificaciones profesionales obtenidas en el extranjero con documentación, el procedimiento vuelve a ser similar al español[160]. En el caso de no tener todos los documentos necesarios en Alemania, dentro del procedimiento de homologación puede realizar un análisis de cualificaciones en el que podrá demostrar sus competencias profesionales en el ámbito de las profesiones de formación profesional dual y la maestría, por ejemplo, por medio de una prueba de trabajo, preguntas técnicas o un examen práctico en una empresa. Se trataría de una demostración práctica de su cualificación profesional. En el caso de otras profesiones reguladas, ante la falta de documentos se estipula que se puede realizar una prueba de conocimientos y el órgano competente de la homologación asesorará respecto al proceso.

En esta Ley se recoge el derecho en Alemania al procedimiento de homologación para personas refugiadas, con independencia de su nacionalidad, su permiso de residencia o su permiso de trabajo. Las personas refugiadas, las solicitantes de asilo y las que tienen un permiso de "estancia tolerada"[161] también pueden presentar una solicitud de homologación. Si no puede demostrar su cualificación profesional por falta de documentos o porque se tengan dudas sobre el contenido, el órgano competente deberá evaluar las competencias profesionales a través de expertos, por medio de un examen práctico o de preguntas técnicas. Este órgano competente puede exigir que preste una declaración jurada afirmando que no es responsable de carecer de los documentos.

En Alemania, hay aproximadamente 1.500 órganos competentes para la homologación profesional: son, por ejemplo, las cámaras de industria y comercio, las cámaras artesanales o los colegios de médicos. Incluso los gobiernos de distrito, los juzgados locales, los ministerios y las oficinas públicas también pueden ser órganos competentes para algunas profesiones. El tiempo que puede tardar el proceso es de un mes inicial para confirmar la recepción de la solicitud y se establece un plazo de

160 Fuente: https://www.bmbf.de/files/bqfg_englisch.pdf

161 Permiso de "estancia tolerada" según lo dispuesto en el artículo 60 de la ley de residencia alemana.

tres meses desde el momento en que se disponga de toda la documentación para decidir sobre la equivalencia.

Vista la eficacia de sistemas de homologación como el alemán, y como es injusto que las personas refugiadas también tengan que renunciar a sus años de formación y experiencia laboral previos, sería recomendable la aplicación en España de métodos alternativos que evalúen las competencias, no solo transversales, sino también las técnicas y lingüísticas, para el desarrollo tanto de titulaciones profesionales recogidas en el Anexo I como en el Anexo II del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, para aquellas personas refugiadas que no pueden presentar la documentación requerida.

## 4.3. LAS ALIANZAS CON EMPRESAS: UNA ESTRATEGIA PARA LA INCLUSIÓN LABORAL.

En una sociedad como la española, el derecho al trabajo se desarrolla en un contexto de mercado, generalmente en el mercado laboral, aunque también en el de los bienes y servicios en aquellos casos en que las personas optan por el trabajo por cuenta propia[162]. En ambos, el grueso de la demanda corresponde a las empresas: por un lado, contratan trabajo por cuenta ajena[163]; por otro, consumen bienes y servicios en las diferentes fases de su proceso productivo. Por tanto, desde una perspectiva de pleno derecho, que incluye el derecho al trabajo, las empresas son aliadas fundamentales para la inclusión laboral de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

### LAS ALIANZAS CON LAS EMPRESAS

Estas alianzas pueden concretarse en un amplio abanico de acciones. En lo que se refiere al trabajo por cuenta ajena, las empresas pueden contratar y por tanto incorporar a sus plantillas a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de protección internacional, ofreciendo oportunidades de empleo y, en función de las condiciones, de autonomía económica. En lo relacionado con los itinerarios de inclusión de las personas migrantes y refugiadas en España, estas tienen un papel relevante tanto en la generación de estas oportunidades de empleo como en el acceso a las mismas.

162 Según la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2018, el número de trabajadores por cuenta propia se sitúa en 3.104.500 personas frente a las 16.453.600 de personas asalariadas.

163 Según la Encuesta de Población Activa del cuatro trimestre de 2018, el empleo privado se sitúa en 16.353.600 personas contratadas y el del sector público en 3.211.000.

Las personas solicitantes de protección internacional carecen, en su inmensa mayoría, de redes profesionales, sociales y familiares y tienen una nula o escasa experiencia laboral en España y, por tanto, encuentran grandes dificultades para acceder al mundo profesional. En muchos casos, poseen competencias técnicas, especializadas y suficientes para un adecuado desempeño profesional, pero las posibilidades reales son reducidas pues son pocas las oportunidades de empleo cualificado a las que suelen acceder. La ausencia de redes es la principal causa de la escasez de oportunidades, pues alrededor del 75% de las oportunidades profesionales se generan en el "mercado oculto" y son los puestos menos cualificados los que más se publican en el mercado laboral "abierto"[164]. Por otro lado, muchas de estas personas carecen de un dominio del idioma suficiente para generar estas redes y en la mayoría de los casos, si no en todos, desconocen los canales y espacios profesionales donde desarrollarlas. Además, los códigos profesionales que manejan, y que en su trayectoria profesional previa han podido ser claves de éxito, no siempre se consideran de utilidad en España, lo que genera en muchos casos una gran sensación de frustración.

A todos los factores de riesgo de exclusión social presentes para estas personas, se les suma, en el caso de aquellas con formación cualificada, la dificultad para la homologación de sus títulos, especialmente complicada en el caso de las solicitantes de protección internacional. "Soy licenciada en Derecho, litigué en mi país como tal. Homologar mi carrera en España es una de mis siguientes metas. Es un segundo paso que daré, buscar el hueco para retomar mi carrera y homologarla. Darme de nuevo la oportunidad", afirma Damaris, quien trabaja como supervisora en una reconocida empresa de hostelería en Madrid.

Las empresas no solo tienen la capacidad de generar empleo en forma de ofertas de trabajo, procesos de selección y contrataciones, sino que también tienen un gran potencial en forma de recursos intangibles útiles para que esos procesos de selección e incorporación a las organizaciones se realicen en mejores condiciones y con mayores probabilidades de éxito. Estos recursos intangibles se concretan en aspectos como el conocimiento sobre sectores específicos en materia de formaciones reconocidas, las competencias valoradas, las publicaciones de referencia, las tendencias de mercado, los contactos, las redes profesionales, los códigos profesionales, los usos y costumbres en el entorno de trabajo...

En este sentido, es interesante destacar el potencial de generación de redes de las empresas y organizaciones, puesto que al fin y al cabo están formadas por pro-

164 Según el informe publicado por Lee Hecht Harrison (del Grupo Adecco) en marzo de 2017, en España el mercado laboral oculto supone el 75% de las vacantes y hace referencia a aquellos puestos que las empresas prefieren cubrir acudiendo a sus propias fuentes de reclutamiento, bases de datos, intermediarios o referencias de personas de confianza.

fesionales que son parte de la sociedad de acogida. "Con mi tutor me quedo hoy y creo que para toda la vida porque lo conocí como persona, como jefe y como la mejor persona que me ha apoyado y sigue actualmente aquí", comenta Damaris, participante de la primera edición del programa de formación, mentoría y tutoría que CEAR desarrolla en colaboración con la empresa donde ahora está empleada. Así pues, el trabajo desde las entidades por una mejor inclusión de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en la sociedad de acogida consiste no solo en el acompañamiento en su itinerario, sino también en desarrollar alianzas con actores clave como las empresas. Alianzas que permitan acercar la realidad empresarial de la sociedad de acogida a las personas migrantes.

## TUTORÍA Y MENTORÍA: HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS

En el contexto empresarial actual, las políticas de recursos humanos se articulan en torno a la gestión por competencias, de ahí que trabajar su desarrollo de la mano de las empresas sume eficacia a la intervención. Este desarrollo puede promoverse a escala individual o grupal, en aula o en puesto (formación en prácticas) y enfocarse al desarrollo de competencias técnicas, transversales o para la empleabilidad. Cuando se da en puesto, se facilita a través de "tutores", es decir, de profesionales que comparten su experiencia y conocimientos con otros que están en proceso de formación. Este proceso suele darse a nivel individual y con un gran componente técnico.

También se utiliza a nivel individual la mentoría para el desarrollo de competencias transversales y para la empleabilidad con resultados positivos, aunque aún son escasas las mediciones que avalan su eficacia con personas refugiadas[165]. En el programa belga *DUO for a JOB*[166], en el que las parejas de mentoría se proponen en función de la experiencia y conocimiento del mentor en el sector en que la persona mentorizada busca empleo, el 54% de los participantes logró un contrato de trabajo y el 22% accedió a prácticas o volvió a estudiar[167].

Una de las características principales de la mentoría es que se construye sobre la confianza, de ahí que las primeras sesiones del proceso suelan dedicarse a la generación de este vínculo. Se caracteriza también por ser un proceso a través del cual personas con experiencias vividas valiosas comparten su utilidad en torno a un

165 Fuente: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592617301613?via%3Dihub

166 Véase: https://www.duoforajob.be/en/about/

167 Fuente. https://www.equaltimes.org/mentors-for-migrants-integrating#.XI0ROkxFw2w

objetivo determinado. "Recibí mucho apoyo por parte de mi mentora, mucha confianza, mucha empatía" destaca Damaris.

La inclusión en la sociedad de acogida es el objetivo general de la persona solicitante de protección internacional y como objetivos específicos se consideran otros más concretos, como la búsqueda de empleo. Incluso dentro de esta podrían trabajarse otros más tangibles, como el desarrollo de una competencia específica, por ejemplo, la comunicación no verbal en un proceso de selección o la generación de redes en un sector concreto como el de la ingeniería.

Desde el proyecto *Mentoring Partnership*[168], desarrollado en alianza entre la Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC), entidades comunitarias y empresas privadas, el responsable de una de estas, Faisal Yusuf, de TD Bank, afirma que "los mentores suelen abrir sus redes a los *mentees* al proporcionarles orientación de valor incalculable para el desarrollo del *networking* y otras competencias transversales"[169]. En esa línea, la consolidación de relaciones fue el principal resultado de los treinta y dos procesos evaluados en el marco del proyecto piloto *Mentoring Program for Migrants* desarrollado en Portugal[170].

Además de la búsqueda, el mantenimiento del empleo es un componente fundamental para la inclusión que también puede trabajarse a través de la mentoría. Y aquí de nuevo las empresas destacan por su potencial, ya que conocen qué aspectos son importantes para desempeñar correctamente un puesto de trabajo concreto. "Mi mentora principalmente me ayudó a avanzar en el camino que estábamos recorriendo para conseguir que nos contrataran, conseguir adaptarnos a esta sociedad, al ritmo de trabajo, a los cambios y compañeros", señala Damaris.

Estas experiencias, con las que las empresas comparten sus recursos intangibles con las personas en itinerario, tienen un denominador común y es que son los profesionales que las integran quiénes las desarrollan a través de su participación como formadores, tutores o mentores. Si, además, esta participación se realiza de manera altruista, podría hablarse de un voluntariado corporativo enfocado a la mejora de la empleabilidad. "Firmé mi contrato después de las prácticas, un proceso que superamos todos y que dependió mucho de la gente que me formó, que me acompañó en el camino, de mi tutor, de mi mentora y del apoyo que recibí por parte de CEAR", indica Damaris.

168 Véase: http://www.mentoringpartnership.ca/about-us/how-the-program-works/

169 Véase: http://www.mentoringpartnership.ca/2019/02/27/td-bank-on-reaching-1500-matches/

170 Véase: https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/mentoring-program-for-migrants

## EL ARRAIGO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN EL EMPLEO

Por el potencial de estabilidad que supone en materia de derechos, una de las herramientas en manos de empleadores que más contribuye a la sostenibilidad en el empleo de las personas migrantes es el arraigo social, que es también una vía para obtener una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. La Ley de Extranjería posibilita que una persona que pueda demostrar tres años de estancia en España y presente un compromiso de contratación igual o superior a un año y una jornada no inferior a las treinta horas por parte de una persona empleadora solvente y dentro de los rangos salariales definidos en función del salario mínimo interprofesional, obtenga un permiso estable de residencia y trabajo.

Se califica como estable una situación que no excede del año vista[171] y que, si se compara con la de las personas solicitantes de protección internacional, la duración del permiso de residencia y trabajo concedido en virtud de la Ley de Extranjería duplica la de las autorizaciones de estancia y trabajo otorgadas en el marco de la Ley de Asilo, ya que las personas solicitantes de protección internacional están autorizadas a trabajar a partir del sexto mes desde la formalización de su solicitud. Esta autorización de trabajo es temporal y está sujeta a la vigencia de la tarjeta roja de identificación, que expresamente indica "autoriza a trabajar" y que se renueva cada seis meses mientras el procedimiento de solicitud de asilo está en curso. Sin embargo, el periodo de duración del procedimiento es incierto y por tanto, también el tiempo durante el cual la autorización de trabajo se renueva. Así, el derecho al trabajo de las personas solicitantes de protección internacional está sujeto a la temporalidad y la incertidumbre.

"Mi primera experiencia de trabajo en España fue un logro, me costó mucho trabajo por mi documentación, que caducaba cada seis meses, y era difícil que la empresa contratara a las personas así", recuerda Damaris. "Vives con la incertidumbre de qué pasará dentro de seis meses porque dependes de una autorización de trabajo". En esta línea, las experiencias de mentoría con jóvenes solicitantes de protección internacional del proyecto *Referents*[172] de la organización Punt de Referència, representan bien esta realidad: "El acompañamiento fue dando sus frutos y el joven encontró trabajo. Su primer día iba a ser un lunes del pasado mes de abril. El viernes anterior, Pedro acompañó a Abdoulaye a la renovación de la 'tarjeta roja'. (...) A Abdoulaye le fue denegada

171 Se trata de un permiso de residencia y trabajo por un año, renovable al año siguiente demostrando un mínimo de nueve meses de cotización o la vigencia del contrato en virtud del que se concedió o un nuevo contrato de empleo con las características ya mencionadas.

172 Véase: http://www.puntdereferencia.org/es/project/referentes/

la renovación y con ella perdió la oportunidad de trabajar y de seguir residiendo de manera regular en Barcelona"[173].

Hasta el reciente informe emitido por la Secretaría de Estado de Migraciones sobre la petición del Defensor del Pueblo de clarificar la compatibilidad entre los procedimientos de protección internacional y extranjería, el procedimiento de solicitud de arraigo podía ser paralelo al de la solicitud de asilo. Esto se traducía en que una persona, de acuerdo con los requisitos que exige la Ley de Extranjería, podía presentar su solicitud de arraigo social tanto cuando el procedimiento de asilo estaba en curso como cuando estaba resuelto. La obtención del permiso de residencia y trabajo a través del arraigo social que se produce mientras el procedimiento de asilo está en curso ofrecía protección ante una posible denegación, tanto para la persona titular del permiso como para la empresa de cuya plantilla forma parte. "Pasé un proceso muy difícil cuando se me denegó el asilo. Por parte de la empresa recibí el mejor de los apoyos porque no finiquitaron mi contrato, siguió en vigor, pero suspendido. Eso demostraba que la empresa me seguía esperando y eso significaba mucho para mí porque fue y es uno de los requisitos para el arraigo social", reconoce Damaris.

En aquellos casos en que la solicitud de asilo es resuelta con la concesión del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, la persona afectada mantiene el derecho de residencia y trabajo.

El citado informe de la Secretaría de Estado de Migraciones establece la incompatibilidad de los procedimientos de extranjería y de protección internacional, aunque reconoce que se podrá computar el periodo de residencia en España durante la solicitud de protección internacional en una posterior solicitud de residencia por arraigo en caso de denegación. Estos criterios están siendo aplicados de forma desigual, dependiendo del territorio.

## EL AJUSTE PERSONA-PUESTO COMO CONDICIÓN PARA LA CONTRATACIÓN ESTABLE

Sin embargo, aunque podría interpretarse que el arraigo social es un "salvavidas" ante la denegación de la protección internacional, no está al alcance de todas las personas, puesto que las personas empleadoras no ponen esta herramienta a disposición de las personas de manera genérica, sino que la experiencia señala que son las personas, con su buen desempeño, quienes las animan a realizar un esfuerzo extra en materia de gestión administrativa para la contratación.

173 Fuente: http://mentoriasocial.org/actualidad/la-experiencias-los-mentores-acompanamiento-personas-refugiadas/#.XI-0d20xFw2w

En este sentido, es interesante retomar la idea de cómo los profesionales de las empresas pueden participar en los itinerarios de inclusión como formadores, mentores o tutores. Y debe unirse este concepto con el del ajuste persona-puesto que buscan las organizaciones en el momento de vincular de manera estable una persona a su plantilla para tener una visión global de las colaboraciones ONG-empresa que, a través de programas de voluntariado corporativo enfocado a la mejora de la empleabilidad y otras acciones de formación y desarrollo, contribuyen a la sostenibilidad en la inclusión (y por tanto a la prevención de la exclusión) precisamente porque coadyuvan a mejorar ese ajuste persona-puesto que facilita la contratación estable que exige la solicitud del arraigo social.

Sin embargo, este ajuste persona-puesto es complicado de estimar cuando la persona solicitante ve denegada su solicitud de asilo, pues son nulas las herramientas legales que permiten a una persona en situación irregular acceder, por ejemplo, a experiencias de formación en puesto (prácticas) que pudieran permitir al empleador evaluar su desempeño y su posible contratación. Esta cuestión administrativa es relevante para la intervención sociolaboral en la medida en que pone de manifiesto que es recomendable que este tipo de aspectos se tengan presente con carácter previo a la resolución de la solicitud de asilo pues, ante una posible denegación, el trabajo previo con el empleador puede resultar decisivo.

Por último, si bien las alianzas con empresas son un eje estratégico dentro del trabajo en favor de la inclusión de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en la sociedad de acogida, el Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social no contempla recursos técnicos específicos para su desarrollo. En este sentido, y a partir de iniciativas como las desarrolladas en Suecia[174] y Canadá[175], sería importante la posibilidad de complementar el Sistema de Acogida e Integración con otras iniciativas de ámbito más local que permitan iniciar, sostener y evaluar este tipo de colaboraciones con empresas.

174 En 2010, el ministro de Trabajo sueco encargó a la Comisión Nacional para Asuntos de la Juventud el desarrollo de un programa experimental de mentoría enfocado a la empleabilidad. El presupuesto asignado a este propósito había de ser distribuido entre entidades no lucrativas para financiar programas de mentoría.

175 Véase: http://www.mentoringpartnership.ca/about-us/how-the-program-works/

CAPÍTULO 5

# CONCLUSIONES

## 1. EL ÉXODO GLOBAL: DE SIRIA A VENEZUELA.

El desplazamiento forzado de población sigue creciendo en el mundo. A junio de 2018, según los datos de ACNUR más recientes al cierre de este informe, había más de 70 millones de personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas. Siria es el país de origen de un mayor número de personas exiliadas, casi 6,5 millones a mediados de 2018, y con 6,2 millones de personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales era, por detrás de Colombia (7,7 millones), el segundo con más personas en esta situación. La guerra en Sudán del Sur y los conflictos en Afganistán o Venezuela también acentuaron el éxodo global. Los países más empobrecidos asumieron un año más una responsabilidad desproporcionada en la acogida de personas refugiadas: el 85% del total, lo que supone un incremento respecto a 2016 (84%).

Siria sigue inmersa en el conflicto desatado en 2011 y, aunque en 2018 disminuyó el grado de violencia y el número de víctimas registradas, los niños y niñas continúan acusando especialmente el conflicto. El exilio sirio se reparte por más de un centenar de países y más de un millón de niños y niñas han nacido lejos de su país, como refugiados. Aún no hay condiciones para un retorno con garantías de seguridad a un país devastado en el que la ayuda humanitaria no puede subsanar la situación catastrófica de la mayor parte de su población.

Igual de preocupante es la situación en Sudán del Sur, uno de los Estados más jóvenes del planeta, azotado por una guerra civil desde 2013, con 1,8 millones de personas

desplazadas internamente y 2,2 millones de personas refugiadas a mediados de 2018, principalmente en los países vecinos y sobre todo en Uganda.

Por otro lado, la guerra terminó en Afganistán en 2014 y, sin embargo, persiste una grave inestabilidad política y la violencia casi crónica que sigue forzando a la población a desplazarse de sus lugares de residencia. El avance de los cultivos para el narcotráfico y sus vínculos con los grupos armados que operan en el país auguran un aumento de la inseguridad y la violencia en los próximos años y, por tanto, también de los desplazamientos de población dentro y fuera de sus fronteras.

La crisis política y social en Venezuela hizo que en el primer semestre de 2018 fuera el país de origen de un mayor número de nuevas solicitudes de asilo en el mundo, más de 150.000 (cuatro veces más que entre enero y junio de 2017), que se formalizaron principalmente en Estados Unidos, Perú, Brasil o España.

También conviene destacar la aprobación en diciembre de 2018, por parte de Naciones Unidas, del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* y del *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. A pesar de su carácter no vinculante y de la falta de adhesión de algunos Estados, estos acuerdos internacionales son una oportunidad para un cambio de paradigma y un abordaje global, bajo el principio de responsabilidad compartida, de los retos que plantean los desplazamientos de población en el contexto actual.

## 2. UNIÓN EUROPEA: ENTRE EL FRACASO DEL SISTEMA COMÚN DE ASILO Y EL CIERRE DE LAS FRONTERAS.

El prolongado y complejo proceso de construcción del Sistema Europeo Común de Asilo está estancado. Solicitar protección internacional en los países de la Unión Europea sigue siendo una "lotería", puesto que, en función del Estado que instruya la petición, la persona afectada quedará sometida a unas normas, plazos y condiciones de acogida e integración notoriamente diferentes y tendrá más o menos opciones de lograr finalmente protección internacional. El ascenso de los discursos antinmigración y su influencia en la agenda política tampoco ayuda a que la armonización de las políticas comunitarias culmine de manera positiva.

En 2018, según los datos de Eurostat, en la UE se presentaron 637.895 solicitudes de asilo, menos que en 2017 (704.630) y casi la mitad de las formalizadas en 2016 (1.259.265). La caída más acentuada se produjo en Alemania, que pasó de las 754.265 solicitudes de 2016 y las 222.560 de 2017, a las 185.853 de 2018, aunque conservó el primer lugar. Detrás, se situaron Francia (122.743) y Grecia (66.970).

La tendencia descendente en el número de solicitudes de asilo va unida indisolublemente a la política de externalización de fronteras llevada a cabo por la Unión Europea y sus Estados miembros. A la firma de acuerdos con países de origen y tránsito como el suscrito por la UE y Turquía en 2016 o el alcanzado entre Italia y Libia en 2017, se suma una férrea política de control de fronteras y de criminalización de la labor de rescate y salvamento que realizan diversas organizaciones humanitarias en el Mediterráneo. A ello se añade la ausencia de una apuesta firme y contundente por el refuerzo de las vías legales y seguras para obtener protección.

Durante 2018 fallecieron al menos 2.299 personas en el Mediterráneo, que volvió a ser la ruta migratoria más peligrosa del planeta. Aunque es un dato inferior a años anteriores, describe una tragedia inadmisible y que aún no tiene fin. Así, aumentó la tasa de muertes por llegada: 1 de cada 52 en 2018 frente a 1 de cada 55 en 2017 y 1 de cada 72 en 2016. Un capítulo especialmente preocupante del sostenido proceso de externalización de fronteras es la creciente supeditación de los programas de cooperación al desarrollo al compromiso de los países de origen y tránsito con el "control migratorio". España, desde la aprobación del primer "Plan África" en 2006 y con su estrecha relación con el régimen marroquí, ha sido pionera en este proceso.

## 3. ESPAÑA: RÉCORD HISTÓRICO DE SOLICITUDES, DESCENSO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

En 2018, España volvió a superar su máximo histórico con 54.065 solicitudes de asilo y se situó como el cuarto país de la Unión Europea, con el 8% del total, por encima de Italia, Reino Unido o Suecia. Por tercer año consecutivo, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de solicitantes de protección internacional en España, con 19.280, casi el doble que en 2017 (10.350). Le siguieron Colombia (8.650), Siria (2.775), Honduras (2.410) y El Salvador (2.275).

El año pasado, volvió a reducirse la concesión de protección internacional en España. De las 11.875 personas afectadas por las resoluciones firmadas por el ministro del Interior, solo 575 lograron el estatuto de persona refugiada y 2.320 la protección subsidiaria (24% de resoluciones favorables), mientras que a 8.980 se les denegó la protección (76% de resoluciones desfavorables). Solo treinta personas originarias de Venezuela lograran protección (frente a 1.495 rechazadas) y llama también la atención la elevada denegación de las personas de El Salvador y Honduras, en su mayoría víctimas de las maras. En el ángulo contrario, 195 de las 245 personas palestinas afectadas por resoluciones de asilo lograron protección. Sin embargo, la exigencia desde febrero de 2019 de un visado de tránsito para estas personas dificultará aún más su llegada a España.

SAIDOU K., PROCEDENTE DE SIERRA LEONA, SE DESPIERTA AL AMANECER EN LA CUBIERTA DEL BARCO OPEN ARMS, RODEADO DE CIENTOS DE PERSONAS QUE AÚN DUERMEN. EL 21 DE DICIEMBRE DE 2018, PROACTIVA OPEN ARMS RESCATÓ A MÁS DE 300 PERSONAS EN TRES EMBARCACIONES DIFERENTES FRENTE A LAS COSTAS DE LIBIA. DEBIDO AL BLOQUEO A LOS BARCOS DE RESCATE DE LOS PUERTOS MÁS CERCANOS, COMO LOS DE ITALIA O MALTA, PROACTIVA OPEN ARMS TUVO QUE NAVEGAR DURANTE SIETE DÍAS PARA PODER DESEMBARCARLAS EN ALGECIRAS. © OLMO CALVO.

El acceso al sistema de asilo en España enfrenta una grave situación que requiere una respuesta urgente. El propio ministro del Interior, poco después de tomar posesión, manifestó la intención de corregir la "lamentable situación" de la Oficina de Asilo y Refugio, adscrita a su Ministerio. Las cifras hablan por sí solas: a fines de diciembre de 2018, había 78.710 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución, más de la mitad de ellas de personas procedentes de Venezuela (31.620) y Colombia (10.385). Esta cifra ascendía ya a 93.140 expedientes en febrero de 2019. La saturación afecta a todas las etapas del procedimiento y, en primer lugar, desde las esperas de meses para formalizar la solicitud. En noviembre de 2018, CEAR dirigió una carta abierta al ministro del Interior instándole a dar una solución inmediata a esta situación.

Por otro lado, en 2018, a pesar de la jurisprudencia de los últimos años, generada en buena parte por la labor de CEAR y respaldada por el Defensor del Pueblo y ACNUR, persistió la limitación ambulatoria en Ceuta y Melilla. Y continuaron las denominadas "devoluciones en caliente". A lo largo de 2019 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunciará de manera definitiva sobre si estas medidas, como ya ha señalado en primera instancia, son ilegales. Por otro lado, es importante señalar que el 23 de agosto de 2018 la Policía Nacional de Ceuta devolvió a Marruecos a 116 personas subsaharianas que habían saltado la valla el día anterior en aplicación del Acuerdo Bilateral de Readmisión España-Marruecos de 1992, asegurando que se había realizado de manera individual, con asistencia letrada y de intérprete.

Sin embargo, este procedimiento acelerado impide detectar personas en situación de vulnerabilidad o con necesidad de protección internacional, como constató el Defensor del Pueblo y subrayó CEAR. A pesar de estas advertencias, en octubre volvió a procederse a la devolución a Marruecos, invocando el mismo Acuerdo, de 55 personas que habían entrado por la valla de Melilla. Tanto CEAR como el Colegio de Abogados de esta ciudad autónoma denunciaron estas devoluciones aceleradas al estimar que se limitó el derecho de defensa de las personas afectadas y se conculcó el principio de no devolución al ser retornados a Marruecos, un país que no puede ser considerado seguro.

## 4. EL *AQUARIUS* Y LA ODISEA DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN EL MEDITERRÁNEO.

2018 será recordado, entre otros hitos, por el desembarco el 17 de junio en el puerto de Valencia de las 630 personas migrantes del *Aquarius* (entre ellas 123 menores no acompañados, 11 niños, 7 mujeres embarazadas y un bebé que nació allí mismo), una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno presidido por Pedro Sánchez. El nuevo ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, había negado los puertos de su país para el desembarco de este buque operado por SOS Méditerranée en asociación con Médicos Sin Fronteras y también Malta rechazó darle acogida.

En el dispositivo de acogida y recepción participaron las diferentes administraciones públicas, los servicios sanitarios y la policía, organismos internacionales como ACNUR y la OIM y varias ONG, entre ellas CEAR, así como decenas de abogados y de traductores. La mayor parte de estas 630 personas procedía de países africanos como Sudán, Argelia, Eritrea y Nigeria, aunque también de Afganistán, Pakistán o Bangladés. Muchas de ellas relataron la violencia que habían padecido en Libia. Todas tuvieron la posibilidad de solicitar protección internacional y lo hicieron 608.

Pero el episodio del *Aquarius* fue la excepción, y no la norma, en un año marcado por el acoso y la criminalización de los barcos de la ONG que salvan vidas en el Mediterráneo, hasta el punto de que en diciembre SOS Méditerranée y Médicos Sin Fronteras anunciaron que por el momento este buque, que había prestado asistencia a treinta mil personas durante casi tres años, no volvería al mar ante los constantes obstáculos para cumplir su misión y los ataques sufridos.

La odisea del pesquero alicantino *Nuestra Madre Loreto*, que el 22 de noviembre de 2018 salvó a doce migrantes cerca de las costas de Libia, ilustra muy bien la desidia de la UE. Después de navegar durante diez días a la espera de un puerto seguro donde desembarcar a estas personas, desde la Vicepresidencia del Gobierno de España les indicaron que las llevaran a un puerto libio. De inmediato, ACNUR, CEAR y otras organizaciones alzaron la voz para recordar que en este país se han documentado violaciones sistemáticas de los derechos humanos de personas migrantes y que, de ningún modo, podía considerarse un lugar seguro. Por su parte, el capitán del pesquero decidió poner rumbo a España, si bien después de unas horas de navegación les comunicaron que podía dirigirse a Malta para desembarcar a las once personas que quedaban. El ministro del Interior maltés señaló que serían reubicadas en España una vez que hubieran recibido asistencia médica.

## 5. LOS RETOS DE LA ACOGIDA Y DE LA INCLUSIÓN.

En 2018, España fue el país europeo que más personas migrantes y refugiadas recibió por vía marítima, 58.569, el 51% del total, un dato que no admite comparación desde lo sucedido en 2006, el año de la denominada "crisis de los cayucos", cuando llegaron cerca de 40.000 personas. La mayoría de las más de dos mil embarcaciones se dirigieron a las costas de Andalucía, al litoral comprendido entre Almería y Algeciras, principalmente en los meses de verano.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social gestionó la ampliación de las plazas del programa de acogida humanitaria y se crearon tres Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED) en Sevilla, Chiclana de la Frontera y Mérida, así como Centros de Día de Emergencia Social en algunos de los municipios donde se produce la llegada de las embarcaciones y dispositivos de emergencia en ciudades como Valencia, Madrid, Bilbao y Barcelona. A pesar de tan encomiable esfuerzo, el número de llegadas desbordó los recursos y faltaron medios para atender a las personas migrantes y a las necesitadas de protección internacional. También se abrieron dos Centros de Atención Temporal para Extranjeros (CATE) en Motril y Algeciras.

Aquellas personas que llegaron por vía marítima y solicitaron asilo accedieron directamente, sin pasar por el servicio de primera acogida, al Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Fue entonces cuando las organizaciones especializadas, como CEAR, pudieron detectar las graves secuelas que padecen a consecuencia del peligroso trayecto migratorio que acababan de superar. En estos casos, es precisa una mayor flexibilidad en la ampliación de los plazos de estancia en el Sistema de Acogida debido a su situación de especial vulnerabilidad.

El proceso de inclusión de las personas solicitantes de protección internacional en la sociedad española es una verdadera carrera de obstáculos. Entre los más complejos, destacan la importancia del aprendizaje de la lengua española para aquellas personas que la desconocen a partir de una enseñanza a cargo de profesionales especializados en el trabajo con este colectivo y la trascendencia del reconocimiento de la formación previamente adquirida. Otro es la inserción en el mercado laboral, directamente vinculada a los plazos y el resultado final de la instrucción de la solicitud de protección internacional. Las alianzas con empresas que realmente asumen una responsabilidad social y muestran una sensibilidad hacia la situación de estas personas son una herramienta muy útil para culminar con éxito este objetivo.

MARIANA HA ALQUILADO UNA HABITACIÓN DE SU CASA EN ALICANTE A MAMADOU, DE 28 AÑOS, QUIEN NACIÓ EN GUINEA CONAKRY Y LLEGÓ A ESPAÑA EN UNA PATERA JUNTO A 34 PERSONAS.
© PILAR CORTÉS / CEAR.

CAPÍTULO 6

# PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Con motivo de las elecciones generales del 28 de abril y de las elecciones europeas, municipales y autonómicas del 26 de mayo, CEAR ha presentado un amplio conjunto de propuestas dirigidas a los partidos políticos para que incorporen la mejora de la protección internacional y el respeto de los derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas a la agenda política como una prioridad.

A continuación, se exponen las propuestas formuladas por CEAR ante las recientes elecciones generales[176].

## PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

**1.** Evitar que la incertidumbre política y los intereses vinculados a la captación de votos afecten a la agenda de asilo y a las personas migrantes y refugiadas. Al mismo tiempo, prevenir y combatir su criminalización en el discurso político en las próximas elecciones europeas, estatales, autonómicas y locales. En el contexto actual en el que se está produciendo un alarmante aumento de los mensajes xenófobos, racistas y de odio hacia las personas migrantes y refugiadas, es necesario que las y los líderes políticos actúen con responsabilidad promoviendo, a través de sus discursos, la igualdad, tolerancia y

176 Las elaboradas con motivo de las elecciones municipales, autonómicas y europeas del 26 de mayo están disponibles en este enlace: https://www.cear.es/elecciones_propuestas_para_la_mejora_de_la_proteccion_de_las_personas_refugiadas/

la construcción de sociedades inclusivas proponiendo medidas para combatir aquellas narrativas que dañan la dignidad, estigmatizan y criminalizan a las personas migrantes y refugiadas al tiempo que amenazan gravemente la cohesión social y la convivencia intercultural.

**2.** Adoptar medidas para poner fin a la criminalización de la solidaridad hacia las personas migrantes y refugiadas y garantizar el respeto de los derechos humanos en la gestión de las políticas migratorias, impidiendo la pérdida de vidas humanas. Para ello, es fundamental facilitar la labor que realizan las organizaciones de rescate incrementando al mismo tiempo los recursos públicos destinados al salvamento de vidas humanas y garantizando, en todos los casos, un desembarco seguro. El gobierno español debe promover la aprobación a nivel europeo de un protocolo de desembarco seguro y predecible por el cual ninguna persona migrante pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro en cumplimiento con el principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.

**3.** Adoptar un Plan de acción a nivel estatal para dar respuesta adecuada al incremento de llegadas de personas migrantes y refugiadas a las costas españolas, en el que se incluya un protocolo unificado de actuación, con los mismos medios y recursos en todos los puntos de llegada, que sirva para mejorar la gestión de las llegadas por vía marítima y asegurar la identificación de necesidades de protección y derivación a los canales de protección adecuados.

**4.** Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma homogénea, adecuada e individualizada en todos los puntos fronterizos aéreos, marítimos y terrestres. Al mismo tiempo, se debe asegurar el acceso a asistencia letrada e interpretación desde el momento de la llegada, así como una correcta y temprana identificación de personas con necesidades especiales, antes de su puesta a disposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con el fin de asegurar un tratamiento apropiado de las mismas.

**5.** Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de personas víctimas de trata con la participación y asistencia de equipos multidisciplinares junto con la aplicación de un enfoque centrado en su protección. Es también necesario que el personal de los puestos fronterizos reciba formación en materia de género para identificar y atender adecuadamente las necesidades especiales derivadas de situaciones de especial vulnerabilidad, de posibles casos trata con fines de explotación o de violencia sexual.

**6.** Garantizar una adecuada protección de los niños y niñas en puestos fronterizos y territorio, evitando que sean detenidos/as bajo ninguna circunstancia, respetando el interés superior de los mismos/as y asegurando una apropiada identificación de aquellas

y aquellos no acompañados, así como la revisión del procedimiento actual de determinación de la edad, para la aplicación de pruebas adecuadas que no tengan en cuenta únicamente las pruebas radiológicas y/o el aspecto físico de los niños/as, sino también su maduración psicológica, con criterios científicos, imparciales y seguros.

**7.** Garantizar unos estándares de calidad adecuados a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional, evitando, entre otras cuestiones, que se produzcan dilaciones excesivas tanto en la formalización de la solicitud como en la instrucción y en la resolución de la misma. Para ello, es necesario dotar de medios materiales y recursos humanos suficientes a la Oficina de Asilo y Refugio y a la Policía Nacional procurando formación continua a los mismos. Es urgente concluir la instrucción de los más de 78.700 expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada.

**8.** Garantizar que las citas para la formalización de las solicitudes de asilo se lleven a cabo de forma inmediata, asegurar su registro y que desde este momento las personas estén documentadas, para así poder acceder al sistema de acogida.

**9.** Reconocer la persecución por maras y pandillas en Centroamérica como motivo de concesión de protección internacional, en línea con las sentencias de la Audiencia Nacional.

**10.** Suprimir las restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios para realizar traslados a la península. Garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras de estas dos ciudades, así como por los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla donde pueden solicitar asilo con todas las garantías.

**11.** Garantizar el acceso físico a las embajadas y consulados españoles en situación de seguridad de los familiares a los que se extiende la protección internacional y el trato correcto a los mismos por parte de todo el personal de las misiones diplomáticas.

**12.** Valorar en la instrucción del expediente de extensión familiar el contenido del dossier de solicitud de protección internacional del titular de la protección y comunicar por escrito a la persona titular y a su abogada/o actuante la recepción de la documentación presentada en las embajadas, así como la asignación del número de expediente de este procedimiento.

**13.** Para la valoración de extensión familiar, establecer criterios uniformes para la acreditación de la relación de parentesco y, en su caso, dependencia o existencia de convivencia previa. Estos criterios han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares, así como a las condiciones de seguridad de los mismos. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos en que se van a requerir pruebas de ADN (por nacionalidad, por falta de documentación de identidad, por falta de documentación de parentesco...), para así agilizar su realización desde un inicio.

Long
THANUR

SOLICITANTE DE ASILO ENTRANDO AL CENTRO DE ACOGIDA JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE DE CEAR EN GETAFE.
© JOSÉ SANCHO.

**14.** Eliminar los límites a la extensión familiar no previstos en la ley y que han originado que haya solicitudes de extensión presentadas hace años y que no se estén instruyendo. Agilizar la tramitación de expedientes de extensión familiar que actualmente se demoran más de un año, tanto en la Oficina de Asilo y Refugio como en las embajadas, algo incompatible con el principio de reagrupación familiar, el derecho a la vida en familia y el principio humanitario de permitir a que las personas refugiadas reconstruyan su vida en el país de acogida.

**15.** Garantizar la articulación de un sistema de acogida flexible y sostenible que asegure a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de inclusión efectivo, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas con necesidades especiales, atendiendo a su vez las diversidades de las personas (de género y preferencia sexual, religiosa, cultural, edad, entre otras).

**16.** Diseñar políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas teniendo en cuenta la tasa de desempleo que afecta a esta población, la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión y la valoración de los recursos existentes. Todo ello, 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.

**17.** Garantizar vía Real Decreto que, en un posible proceso de descentralización del sistema de asilo, todas las Comunidades Autónomas mantengan las mismas garantías, servicios y coberturas a las personas solicitantes de asilo, evitando generar múltiples sistemas dentro del territorio español.

**18.** Garantizar el diseño e implementación efectiva de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación en todos los niveles de la administración desde un enfoque comunitario y con la asignación presupuestaria necesaria.

**19.** Garantizar que ante una posible descentralización del sistema no se pierda la especialización en la atención a las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

**20.** Garantizar que el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 priorice el alquiler social para las personas en situación de vulnerabilidad entre las que se encuentran las solicitantes de asilo y refugiadas.

**21.** Defender una posición garantista en las negociaciones de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para que no suponga un retroceso en los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

**22.** Garantizar y defender la transparencia, el respeto de los derechos humanos y el adecuado acceso al derecho de asilo en el marco de la actividad de Frontex.

**23.** Poner en marcha vías legales y seguras de acceso al procedimiento de asilo: habilitar la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles, facilitar la emisión de visados humanitarios, cumplir los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento y aprobación de un programa ambicioso y permanente de reasentamiento y flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar. Todo ello, además de garantizar el acceso al procedimiento de asilo y facilitar la unidad familiar, evitaría que las personas refugiadas se vean obligadas a ponerse en manos de traficantes arriesgando sus vidas y en muchos casos perdiéndolas en peligrosas rutas por tierra y por mar.

**24.** Eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, Palestina, Gambia y Camerún, a quienes actualmente se les exige, y cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos y son susceptibles de recibir protección internacional.

**25.** Velar y asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos frente a cualquier impacto que las actividades de las empresas pudieran tener sobre los derechos humanos. Todo ello, en coherencia con el apoyo a la aprobación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos, dentro de su Marco "Proteger, Respetar y Remediar". Para ello las empresas deben tener control sobre el trazado completo de sus actuaciones en territorio extranjero para garantizar que ellas y sus subsidiarias actúan conforme al respeto y protección de los DDHH. De especial relevancia es este compromiso al constatar que los intereses económicos en los territorios son una de las principales causas de los conflictos armados y de los desplazamientos forzados.

**26.** España debe poner fin a la condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control de fronteras centrando el objetivo de estas políticas en el desarrollo humano. El objetivo sobre movilidad sostenible y ordenada del III Plan África debe estar basado en un enfoque de desarrollo humano que incluya la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la igualdad de género.

**27.** España debe asegurar que sus actuaciones en el exterior no pongan en riesgo a las personas defensoras de derechos humanos y proporcionar, en origen y en territorio europeo, en coherencia con Real Decreto 1257/2007 (de 21 de septiembre), el apoyo estable, integral y con perspectiva de género a estas personas, a sus comunidades y a sus organizaciones.

**28.** Garantizar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030, la Agenda del Cambio climático, la Agenda de los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos globales de migración y refugio asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.

**29.** Crear una estructura administrativa (agencia o similar) dependiente de Presidencia que aglutine todas las competencias en materia de asilo y refugio. Esta estructura deberá contar con capacidad de decisión y gestión asi como del presupuesto necesario y de mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.

## PROPUESTAS EN MATERIA LEGISLATIVA

**30.** El retraso en la aprobación del Reglamento de Asilo, que lleva casi diez años de demora, está dificultando aspectos fundamentales para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las 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. Ante esta situación y teniendo en cuenta el retraso en la aprobación de la reforma del SECA, es urgente la trasposición de las Directivas de procedimientos, reconocimiento y acogida a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

**31.** 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 siguen siendo expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto es una grave vulneración de la normativa europea e internacional.

**32.** Aprobación de la Ley Integral de Protección y Asistencia a las Personas Víctimas de Trata de Seres Humanos.

**33.** Aprobación de la Ley Integral de igualdad de trato y no discriminación y creación de un órgano independiente para la Igualdad de Trato y no Discriminación dotado de recursos suficientes para la atención, acompañamiento y reparación de víctimas de discriminación, así como para el trabajo de vigilancia e incidencia sobre políticas y agentes discriminatorios de diferente carácter y ámbito.

CAPÍTULO 7

# PARA SABER MÁS

## 7.1. LAS CARAVANAS DEL ÉXODO CENTROAMERICANO Y SU TRÁNSITO POR MÉXICO.

POR MARIANA ZARAGOZA
PROGRAMA DE ASUNTOS MIGRATORIOS,
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, CIUDAD DE MÉXICO-TIJUANA.

### 1. INTERÉS DE ESTE ARTÍCULO.

El Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México-Tijuana (PRAMI) realizó un trabajo de documentación y seguimiento al primer grupo de la *Caravana del Éxodo*[177] desde su llegada a la Frontera Sur de México hasta Tijuana. Este trabajo permitió, no solo conocer su forma interna de organización, sino también monitorear la situación de las personas defensoras que las acompañaban, documentar las violaciones de derechos humanos y analizar la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones estatales que operaron de diversas maneras en las distintas etapas del caminar colectivo de la población migrante.

177 Las organizaciones sociales y personas defensoras decidimos nómbrarlo como *Éxodo Centroamericano* porque se trata un contexto en el que miles de personas huyen de la violencia y la pobreza generalizadas.

Este artículo tiene como objetivo recoger todo esta información y análisis llevado a cabo durante la primera Caravana del Éxodo 2018. Se pondrá especial énfasis en los factores estructurales que expulsan a la población de sus países, las respuestas de los gobiernos regionales y de la sociedad civil, las violaciones de derechos humanos cometidas durante su tránsito por México y los retos a los que nos enfrentamos en la región frente a las nuevas formas de migración colectiva de personas que buscan una vida digna y segura en el norte global.

## 2. CONTEXTO QUE PROVOCÓ EL ÉXODO MIGRATORIO.

Desde hace varias décadas, la región centroamericana vive y resiste múltiples crisis permanentes producto de la imposición de un modelo económico neoliberal apoyado por oligarquías nacionales que mantiene sistemas políticos autoritarios que cuentan con el respaldo del Gobierno de Estados Unidos. Los impactos de estos sistemas económicos y políticos se pueden observar en los rostros de las personas que integraron las caravanas, las cuales tuvieron que huir de su país en busca de una vida digna y libre de violencia.

Honduras fue el país de origen de la mayoría de las personas que caminaron con la caravana del año 2018. Este país sufre una gran inestabilidad sociopolítica. Por un lado, debido a desastres naturales como el Huracán Mitch que además de graves daños, provocó la salida del país de miles de personas. Por otro lado, un contexto político inestable producto de un golpe de Estado en el año 2009 que derrocó al Presidente Manuel Zelaya quien, después de un periodo de dictaduras, buscaba cambios estructurales que no fueron aceptados por los poderes militares y legislativos del país. Esta situación se agravó en noviembre de 2017 con el fraude electoral que impulsó la reelección de Juan Orlando Hernández como Presidente y que contó con el beneplácito de la comunidad internacional. Además, la apuesta política por la militarización del país con el supuesto objetivo de salvaguardar la seguridad ha provocado un aumento generalizado de la violencia. Honduras tiene una de las tasas de homicidio más altas a nivel mundial: 43,6 por cada 100.000 habitantes, y entre 2002 y 2017 se registraron 1.944 casos de feminicidios, de los cuales el 95% quedaron impunes[178]. Además, datos del Informe de 2017 del Banco Mundial muestran que el 64.3% de las personas en Honduras viven por debajo del umbral de la pobreza –cifra que no ha variado en los últimos años-.

178 Informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23873&LangID=S Consultado el 7 de marzo de 2019.

Las caravanas del 2018 visibilizaron la crisis de violencia estructural que enfrenta Honduras, pero también los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica. Un análisis realizado por la Red Jesuita con Migrantes Centroamérica identifica como motivos de esta violencia estructural: un modelo de seguridad y violencia militarizada y una economía excluyente de despojo que afecta a toda la población, principalmente a personas jóvenes y mujeres.

Todos estos factores, junto con los testimonios de las personas integrantes de las caravanas, evidencian que nos encontramos frente a una población que está siendo expulsada de manera forzada de sus territorios al tener que huir de secuestros, extorsiones, violaciones, asesinatos, desapariciones y violencia por parte de pandillas, combinada con la violencia de género que afecta a las mujeres y especialmente a la población LGTB y la falta de oportunidades laborales dignas.

Algunos de los pocos datos que existen sobre las personas en tránsito por México fijan en 400 y 500 mil el número de personas que cada año ingresan de manera irregular por la frontera sur del país[179]. Las condiciones de clandestinidad y vulnerabilidad que sufren se han incrementado desde el año 2014 con la implementación del Programa Integral Frontera Sur[180]. Este programa, bajo el argumento de salvaguardar la seguridad nacional, supuso un enfoque de seguridad restrictivo que en la práctica generó mayor violencia en las rutas. Datos de la Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) demuestran que el 10% de las personas que pasaron por alguno de los 23 albergues de la red en México manifestaron ser víctimas de algún delito. Los principales delitos que se tienen registrados son robo, secuestro y extorsión y los estados donde más delitos se cometieron son los del sur del país: Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz.

Dentro de este contexto, la convocatoria a salir en grupo fue, y sigue siendo, una mejor opción para miles de personas que desde hace años están siendo expulsadas de manera masiva y silenciosa. Entre octubre y noviembre de 2018 se documentaron

179 ACNUR. México. Fichas de Datos julio 2016. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf Consultado por última vez: 4 de marzo de 2019.

180 El PIFS tiene como objetivos "proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, y ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región". Con las siguientes líneas de acción:
1. Paso formal y ordenado.
2. Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes.
3. Protección y acción social a favor de los migrantes.
4. Corresponsabilidad regional.
5. Coordinación interinstituciona

seis grupos que sumaron aproximadamente 15.000 personas[181]. Las caravanas estuvieron integradas por personas con necesidades de protección específicas: niñas, niños, mujeres embarazadas, familias, personas de la comunidad LGTB, adultos mayores, personas con discapacidad, periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

A pesar de que en esta ocasión las caravanas tuvieron una gran repercusión por el número de personas que participaron, es importante señalar que no se trata de un fenómeno nuevo. Desde el año 2010 se vienen realizando caravanas de migrantes[182]. Muchas conocidas como "viacrucis migrante" y lideradas por defensores de la Iglesia católica que vieron en el caminar colectivo una forma de reivindicar los derechos y defender la dignidad de las personas migrantes.

En esta ocasión, las caravanas del éxodo sirvieron para que las personas encontraran en lo colectivo una manera de ser visibles y tener una voz propia. En un mundo en el que las personas migrantes forzadas y refugiadas son ignoradas y se encuentran sin protección[183], consiguieron que miles de personas salieran de la clandestinidad para conformarse como un sujeto migrante colectivo que nos reta desde diferentes aspectos: social, político, jurídico y cultural.

## 3. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS: CRIMINALIZACIÓN Y VULNERACIÓN DE DERECHOS.

La salida de las caravanas movilizó a todos los Estados de la región. La primera respuesta de los gobiernos de Honduras y Guatemala fue la criminalización personal y colectiva del éxodo. El Presidente de Honduras afirmó que las caravanas fueron organizadas por grupos interesados en desestabilizar al país[184] y se registró el uso de la fuerza en Aguas Calientes –frontera entre Honduras y Guatemala- para impedir que la ciudadanía hondureña pudiera salir de su propio país.

181 Existen grupos de caravanas que ni siquiera alcanzaron a tener visibilidad. Estos son datos aproximados y calculados a partir del monitoreo que se realizó de finales de octubre a finales de diciembre de 2018.

182 COLEF – Vargas, Felipe 2016. El Viacrucis del Migrantes: demandas y membresía.

183 Amnistía Internacional: *Ignoradas y sin protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/7602/2018/es/

184 *La Tribuna.* "Presidente Hernández sobre caravana migrante: "hondureños no deben prestarse a ese juego político inhumano y condenable". Disponible en: http://www.latribuna.hn/2018/10/17/presidente-hernandez-sobre-caravana-migrante-hondurenos-no-deben-prestarse-a-ese-juego-politico-inhumano-y-condenable/

En Guatemala, a pesar de que existe un Código Migratorio[185] que señala que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas migrantes forzadas y refugiadas, se registró la presencia de policía nacional y de retenes a lo largo de todo el tránsito de la caravana. Además, hay que señalar que ningún Estado brindó apoyo a las personas y la única ayuda humanitaria recibida fue gracias a las comunidades, albergues y sociedad civil organizada.

El primer grupo del éxodo llegó a la frontera con México el 19 de octubre de 2018 y estaba conformado por aproximadamente 7.000 personas. El Gobierno mexicano respondió usando la fuerza de manera desproporcional, continuando con su política de seguridad fronteriza; la Policía Federal atacó y roció con gases lacrimógenos a las personas del éxodo, incluyendo a mujeres, niños, niñas y bebés que estaban al frente esperando en el puente internacional Rodolfo Robles, que une México con Guatemala, para poder cruzar la frontera con México. Las imágenes de este uso de la fuerza desproporcionado dieron la vuelta al mundo y evidenciaron la vulneración de derechos humanos y la falta de voluntad política del Gobierno mexicano.

Con el argumento de un ingreso *regular, seguro y ordenado*[186] las personas se tuvieron que quedar a esperar en el puente internacional, situación que puso en riesgo la vida de miles de ellas, que durante días no tuvieron acceso a comida, agua, servicios médicos y sanitarios. La ayuda humanitaria se condicionó al ingreso regular que significó la detención y posterior deportación. Algunas de las personas que optaron por esta opción vieron violados de nuevo sus derechos debido a que no se les brindó ningún tipo de información sobre las opciones que tenían para solicitar protección internacional en México. Miles de personas, entre ellas menores de edad, estuvieron en detención, y se les deportó violando el principio de no devolución. En cambio, las personas que se negaron a aceptar las condiciones de detención tras los acontecimientos de brutalidad policial y las horas de espera decidieron ingresar de forma irregular a través del río Suchiate y comenzar la travesía colectiva por México hasta llegar a Tijuana.

En general, el camino hasta la Ciudad de México se caracterizó por la hostilidad y la amenaza del uso de la fuerza e intimidación por parte de diferentes cuerpos policiales, tanto a las personas migrantes, como a las personas defensoras que las acompañaban. Los grupos más pequeños que entraron después se enfrentaron a la hostilidad e, incluso, a la detención y deportación.

185 Plaza Pública. "Código Migratorio: ¿Guatemala como puente o como un muro más al sur? Disponible en: https://www.plazapublica.com.gt/content/codigo-migratorio-guatemala-como-puente-o-como-un-muro-mas-al-sur

186 México ha sido uno de los principales impulsores de la firma del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. A partir de su firma, el discurso ha ido encaminado a una migración regular, segura y ordenada, bajo este discurso y con un enfoque de seguridad nacional se está vulnerando y desprotegiendo aún más a la migración en situación regular e irregular en México.

Durante todo el camino, las autoridades se dedicaron a disuadir y fragmentar el éxodo, al principio a través del hostigamiento y la amenaza con el uso de la fuerza y después prometiéndoles transporte. Todo esto, además de generar falsas expectativas que desmotivaban a las personas, deshacía al contingente en los caminos más peligrosos, conocidos por el secuestro y desaparición de migrantes por parte de grupos del crimen organizado. Se identificó que este tipo de promesas que se hicieron antes de los principales puntos de llegada (Ciudad de México y Tijuana) deshizo el contingente y provocó una llegada en grupos más pequeños a las ciudades. Frente a este contexto hostil, las personas integrantes del éxodo se fueron organizando ya que identificaron que la única manera de exigir un tránsito libre, seguro y con respeto a sus derechos humanos era permanecer en grupo.

El camino estuvo lleno de contrastes por parte de la sociedad civil y las poblaciones a las que llegaron. Mientras que en el sur de México existió una gran solidaridad, en el norte existían pocas redes solidarias producto, en parte, de un contexto caracterizado por la violencia de grupos del crimen organizado. Esto provocó que las personas recibieran muy poca ayuda humanitaria y quedaran aún más expuestas y desprotegidas. A pesar de todo, fueron las iglesias, organizaciones y albergues las que respondieron a la emergencia humanitaria frente a un Estado completamente ausente que lejos de proteger a las personas, las puso en mayor riesgo.

Cuando el primer grupo de personas llegó a Tijuana el 14 de noviembre, ya había un contexto hostil que comenzó con agresiones por parte de la población local y que continuó con la intimidación, detenciones y deportaciones por parte de las autoridades.

El rechazo de la sociedad tijuanense a la llegada colectiva de personas instó a que las autoridades habilitaran dos espacios en diferentes momentos. En el primero, las condiciones de hacinamiento pusieron en riesgo la vida e integridad de miles de personas con necesidades específicas. El segundo espacio generó rechazo por parte de la población migrante y refugiada ya que estaba a 20 kilómetros del centro y en una de las zonas más peligrosas de Tijuana y, además, las condiciones no mejoraron sustancialmente porque las necesidades específicas de las personas nunca fueron tomadas en cuenta al momento de brindar la ayuda humanitaria.

Además, en los alrededores de los albergues se identificó un patrón de disuasión, hostigamiento y criminalización hacia las personas migrantes y refugiadas. Esto desembocó en detenciones arbitrarias por parte de autoridades municipales a personas que, pese a cumplir con los requisitos para ser candidatas a solicitar asilo e incluso de encontrarse en trámites de solicitud, fueron privadas de su libertad en Estaciones Migratorias (Centro de Detención), sufrieron tratos crueles e inhumanos y fueron de-

portadas de manera expedita violentando su derecho a buscar y recibir asilo. Además, el Gobierno de Estados Unidos utilizó el contexto del éxodo centroamericano como pretexto para justificar el endurecimiento de la política migratoria y restringir el acceso al asilo para las personas que llegan a la frontera.

La respuesta ante las caravanas del éxodo ha sido desproporcional y se vio demostrado el domingo 25 de noviembre en la Garita Internacional El Chaparral (Cruce Fronterizo entre México y Estados Unidos), cuando un grupo de aproximadamente 600 personas migrantes salieron a una marcha pacífica para demostrar que no venían a provocar problemas y que fue desviada por elementos de la policía federal hacia el muro fronterizo, lo que provocó que las autoridades migratorias de Estados Unidos lanzaran bombas de gas lacrimógeno y balas de goma haciendo un uso desproporcionado de la violencia y sin importar la presencia de mujeres y niños en el área.

Frente a un contexto hostil y el control de la narrativa por parte del nuevo Gobierno de Andrés Manuel López Obrador[187], que dijo haber resuelto el problema en Tijuana, las personas integrantes de la caravana del éxodo se enfrentaron a un escenario de violencia, xenofobia, criminalización y olvido. Se conformaron y organizaron con el objetivo de cruzar México de forma segura, pero al llegar a la frontera norte volvieron a la clandestinidad de la que habían logrado salir. Sin embargo, el proceso colectivo que se inició ya no tiene vuelta atrás. Las personas demostraron su capacidad de organización que transgredió a la ayuda humanitaria tradicional y construyeron una identidad colectiva que dio inicio a un nuevo paradigma de lo migratorio en la región.

## 4. VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS INTEGRANTES DEL ÉXODO MIGRANTE.

A continuación, se enumeran las principales violaciones a derechos humanos que sufrieron las personas migrantes y refugiadas y que se rescatan del documento colectivo realizado por organizaciones y redes de sociedad civil de toda la región presentado ante la Audiencia Regional: *"Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes"* en el 170 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[188]:

187 Hay que recordar que el 1 de diciembre de 2018 entró al poder el nuevo Gobierno del partido político MORENA y el Presidente Andrés Manuel López Obrador.

188 El Prami, como parte de la Dimensión de Incidencia de la Red Jesuita con Migrantes Centroamérica y Norteamérica, participamos en la elaboración del documento colectivo.

MANIFESTACIÓN POR LA LLAMADA "CARAVANA MIGRANTE" CENTROAMERICANA EN LA FRONTERA QUE SEPARA ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO, FRENTE A LAS PLAYAS DE TIJUANA. 10 DE DICIEMBRE DE 2018.
© EDU PONCES / RUIDO PHOTO.

- Uso de la fuerza policial y militar de Honduras para impedir a personas ciudadanas hondureñas salir libremente de su propio país.
- Ausencia de un plan de retorno que cumpliera con las condiciones dignas mínimas, como un consentimiento informado y válido.
- Retornos masivos aéreos y terrestres que dejaban a las personas en Honduras a altas horas de la noche, o la habilitación de una frontera temporal de retorno en Aguas Calientes que desde hace años ya no fungía como tal, por las malas condiciones de la misma.
- Violación del derecho a buscar y solicitar asilo al ser deportados o persuadidos por las autoridades migratorias a volver al expresar interés en obtener la condición de refugiadas en México.
- Incumplimiento de garantías de protección a la vida e integridad de las personas que ingresaron al país y los daños irreparables que sufrieron, incluyendo graves violaciones a derechos humanos, criminalización y cierre de frontera.
- Condicionamiento de la ayuda humanitaria a la detención y la emergencia humanitaria.
- Tratos crueles e inhumanos durante la privación de libertad por motivos migratorios.
- Privación de libertad arbitraria por agentes de la Policía Municipal de Tijuana y deportaciones de personas migrantes y sujetas de protección internacional.
- Ausencia total de protección integral acorde al derecho internacional de los derechos humanos.
- Criminalización hacia las personas defensoras de derechos humanos que acompañaron en el camino.

## 5. RETOS FRENTE A LAS NUEVAS MIGRACIONES COLECTIVAS.

*Las caravanas del éxodo migrante* demostraron que nos encontramos ante un nuevo paradigma migratorio donde las personas migrantes organizadas tienen voz propia y se han convertido en sujetas activas de su propia realidad. Las personas que integraron las caravanas reivindicaron el derecho a la vida y con valentía caminaron hacia el norte global negándose a un destino impuesto por un sistema que vive del despojo y la explotación.

La voz colectiva y organizada de las personas integrantes del éxodo cuestionó el papel de muchos líderes sociales y organizaciones de las que ya no necesitaban su

representación puesto que ellas mismas hablaban desde sus propias formas. Esta realidad fue difícil de entender por gran parte de las instituciones ya que siempre se ha asumido un papel pasivo de las personas a las que se acompaña. El reto para las organizaciones consiste en aprender a trabajar con las personas organizadas, en sus formas y contextos de movilidad.

Frente a la llegada del nuevo Gobierno mexicano, preocupa que, a partir de la falta de comprensión del contexto, se ha construido una narrativa de criminalización a las personas migrantes y refugiadas que se organizan y las defensoras que les acompañan. Desde el año 2018, los gobiernos de toda la región han buscado responsables evitando evidenciar las causas estructurales que han provocado la salida colectiva de las personas. Además de no brindarles condiciones de vida digna, se les criminaliza y deshumaniza por haberse negado a un destino que les llevaría a la muerte.

Por último, la llegada colectiva de personas debe dejar de entenderse y atenderse desde las lógicas de las caravanas, ya que la llegada de grupos grandes es el nuevo contexto al que nos enfrentamos en la región. Se deben de pensar respuestas complejas frente a un contexto que se complejiza cada vez más. Mientras no se atiendan las causas estructurales de violencia y pobreza que provocan la huida de estas miles de personas de personas nada va a cambiar. El nuevo Gobierno de México está implementando una política migratoria que criminaliza a cualquier persona que decida no ingresar de manera *regular, segura y ordenada*; sin proporcionar respuestas reales a las necesidades de protección, incluso negando la ayuda humanitaria y exponiéndolas a mayores riesgos y vulnerabilidades durante el tránsito.

A pesar de que el Ejecutivo tiene en su discurso las intenciones por implementar un enfoque de derechos humanos, se mantienen prácticas heredadas del Programa Frontera Sur. El reto para las organizaciones seguirá siendo el reconocer al sujeto colectivo de las personas migrantes forzadas, continuar defendiendo los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de protección internacional y defender el derecho a defender los derechos de las personas en movilidad.

## 7.2. CEAR: CUARENTA AÑOS DE COMPROMISO CON EL DERECHO DE ASILO Y LAS PERSONAS REFUGIADAS.

POR RAMÓN MUÑAGORRI,
VOLUNTARIO Y EX PRESIDENTE DE CEAR

El 7 de mayo de 2019 la Comisión Española de Ayuda al Refugiado ha cumplido cuarenta años. A lo largo de estas cuatro décadas, nuestra entidad se ha enfrentado a numerosos obstáculos y ha promovido diferentes hitos en la defensa del derecho de asilo. Queremos poner en valor el trabajo realizado en un momento en el que emergen nuevos retos en el cumplimiento de la legislación que lo regula, en la acogida y en la convivencia, así como en la defensa de los derechos humanos, tal y como se desprende de las páginas de este Informe. El recorrido por las distintas etapas de CEAR es un ejercicio de memoria para salvaguardar el espíritu que subyace en todas ellas hasta nuestros días: el compromiso irrestricto con la protección de las personas refugiadas.

### AÑOS 70: HACIA LA FUNDACIÓN DE CEAR

El nacimiento de CEAR fue un proceso de larga duración que se entrelaza con la Transición a la democracia en España y con la llegada de las primeras personas refugiadas, que esencialmente procedían de Uruguay, Chile y Argentina, países sometidos a dictaduras militares que suprimieron las libertades y conculcaron de manera sistemática los derechos humanos.

A finales de los años 60, desde Justicia y Paz, con Joaquín Ruiz-Giménez, Juan José Rodríguez Ugarte y María Jesús Arsuaga, y desde el secretariado de Cooperación Internacional al Desarrollo Socioeconómico, donde trabajaban personas después vinculadas al Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), se empezaron a tejer lazos fraternales con los pueblos del Sur y se realizaron las primeras acciones de solidaridad con las personas refugiadas. Así, el 12 de septiembre de 1973, Justicia y Paz emprendió una campaña de recogida de fondos que permitió recaudar 250.000 pesetas, que sirvieron para ayudar a las primeras personas refugiadas de Chile y de Uruguay que llegaron a España. También desde IEPALA se apoyó tempranamente a las personas exiliadas del Cono Sur[189].

189 Véase la entrevista a Carmen Victory, entonces presidenta de IEPALA, en: *Frontera Cero*, nº 7. Primavera de 2009. Número especial con motivo del trigésimo aniversario de CEAR. p. 4. Disponible en línea: https://issuu.com/cearayudaalrefugiado/docs/frontera_cero_n___7

"Nosotros hablábamos de 'acogida' y alguien podía pensar que fuimos protectores, acogedores, de los chilenos, argentinos, uruguayos... pero nosotros fuimos admiradores de toda esta gente, porque eran luchadores por la libertad", recordó Juan José Rodríguez Ugarte hace una década1. Miles de militantes de partidos políticos y organizaciones sociales, víctimas de esa represión, o sencillamente personas defensoras de los derechos humanos tuvieron que huir y buscar asilo en diversos países, entre ellos España.

La llegada de personas como el abogado argentino Eduardo Luis Duhalde[190], los jóvenes médicos uruguayos Miguel Fernández Galeano[191] y Liliana Píriz o el chileno Antonio Llorca fue determinante para la confluencia de esfuerzos y voluntades en la creación de una organización social específicamente dedicada a la defensa del derecho de asilo. Gracias a la contribución de Fred Bennet y su esposa Pat (hermana de Miguel Woodward, sacerdote asesinado por la dictadura del general Pinochet en septiembre de 1973), la Sección Española de Amnistía Internacional, que entonces también daba sus primeros pasos, apoyó el nacimiento de CEAR.

Asimismo, Joaquín Ruiz Giménez y Juan José Rodríguez Ugarte viajaron a Sudamérica y se entrevistaron con instituciones defensoras de los derechos humanos, como la Vicaría de la Solidaridad de Chile, la Asamblea Argentina de Derechos Humanos y el Servicio "Paz y Justicia" de Argentina o la Universidad Católica de Asunción. A pesar de las dificultades y los riesgos que representaban estas visitas, que generaron diversos conflictos con aquellos regímenes, se articularon planes de apoyo a los derechos humanos y de conexión con personas exiliadas.

A partir de 1977, tras la derogación de la institucionalidad franquista y la apertura del horizonte democrático en España, la llegada de personas refugiadas se multiplicó y se convirtió en una realidad socialmente visible, por su activismo en defensa de los derechos humanos en sus países de origen, la importancia de sus artistas e intelectuales (por ejemplo, los escritores uruguayos Mario Benedetti y Eduardo Galeano o el cantautor argentino Rafael Amor, creador de la bellísima canción "No me llames extranjero") y la solidaridad de las fuerzas democráticas españolas. Entonces, diferentes personas y organizaciones consideraron la necesidad de fundar una organización no gubernamental especializada en la asistencia social y jurídica a las personas refugiadas.

190 Véase la entrevista a Juan José Rodríguez Ugarte y María Jesús Arsuaga en: *Frontera Cero,* nº 7. Primavera de 2009. p. 3.

191 Véase la entrevista de Eugenia García Raya a Eduardo Luis Duhalde, quien fue secretario de Derechos Humanos de Argentina, en: *Frontera Cero*, nº 7. Primavera de 2009. p. 12.

Carmen Victory, por IEPALA, y Juan José Rodríguez Ugarte junto a María Jesús Arsuaga, desde Justicia y Paz, coordinaron los trabajos previos y definieron un modelo innovador de ONG, con la participación en el máximo órgano de decisión, la Asamblea General, de importantes entidades sociales (la Asociación Pro Derechos Humanos de España, el Club de Amigos de la UNESCO, IEPALA) y de una pluralidad muy significativa de partidos políticos (PCE, PSOE, UCD), sindicatos (CCOO, UGT, USO) y confesiones religiosas (Asociación Musulmana de España, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica Española). Eran la representación de la voluntad de convertir España en una tierra de asilo para las personas refugiadas.

Justino de Azcárate, diputado republicano en 1931 y senador por designación real en las Cortes Constituyentes de 1977, quien vivió un largo exilio en Venezuela, fue el primer presidente de CEAR y Juan José Rodríguez Ugarte, el primer secretario general. Nuestra organización inició su andadura con profesionales que eran principalmente personas refugiadas, como el abogado argentino Andrés López y la letrada uruguaya María Elena Martínez, mientras que Liliana Píriz y la argentina Carmen de la Cruz formaron el primer equipo de acogida.

Si la Constitución aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 reconoció el derecho de asilo en su artículo 13 como un derecho fundamental (gracias a la sensibilidad que mostraron ponentes como Gregorio Peces-Barba, Miquel Roca o Jordi Solé Tura), el apoyo internacional de ACNUR y de organizaciones como France Terre d'Asile fue un importante aval para CEAR, que pronto se vinculó también al Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) y se convirtió en el principal interlocutor social de ACNUR. En 1978, se produjo, además, la adhesión de España a la Convención Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967, tras diversas campañas de incidencia en las que participaron activamente muchas de las personas y organizaciones que suscribieron la fundación de CEAR aquel 7 de mayo de 1979.

## AÑOS 80: LA PRIMERA LEY DE ASILO

En aquella década, con Alfons Cucó (1982-1987) y Ramón Muñagorri (1988-1992) como presidentes y María Jesús Arsuaga como secretaria general desde 1982, cuando Juan José Rodríguez Ugarte se integró en el equipo de Joaquín Ruiz-Giménez como Defensor del Pueblo, la prioridad esencial fue la promulgación de la primera Ley de Asilo, aprobada en 1984. Su preámbulo hace referencia tanto a ACNUR como a CEAR, que desplegó una intensa labor de incidencia política en los trabajos institucionales y parlamentarios previos y promovió la publicación de un manifiesto que suscribieron setenta persona-

lidades, entre ellas Sabino Fernández Campo, jefe de la Casa Real. Nuestra aportación fue determinante para la definición en España de un marco legal de reconocimiento y protección del derecho de asilo equiparable al de las democracias con mayor tradición de acogida[192].

De manera paralela, desde 1983, durante la etapa de Joaquín Almunia como ministro de Trabajo, CEAR fue designada junto con Cruz Roja como entidad especializada para gestionar los programas de atención a solicitantes de asilo a través de una partida de los Presupuestos Generales del Estado, iniciándose así una colaboración con la Administración central que llega hasta la actualidad. Con los años, CEAR abrió sus primeros Centros de Acogida Temporal (después denominados Centros de Migraciones) en Málaga y Las Palmas; hoy gestiona centenares de plazas en pisos y centros en diversas ciudades, como Getafe, donde actualmente se encuentra el mayor centro de acogida de nuestro país. Desde los años 80, también impulsó la apertura de sus delegaciones territoriales, que ofrecieron los diversos servicios de atención y ayuda a personas refugiadas en el ámbito local, con una estrecha cooperación con las autoridades autonómicas y municipales. CEAR se estructura territorialmente para actuar en las fronteras de entrada en España y en la acogida a las personas refugiadas, con el apoyo profesional de los equipos de inclusión.

Otra de nuestras aportaciones en la defensa y efectividad del derecho de asilo en España es la estructuración del Servicio Jurídico, que tiene un gran prestigio en los ámbitos judiciales en la defensa de solicitantes de asilo; de hecho, una parte significativa de la jurisprudencia en la materia proviene de sus iniciativas.

En 1988, CEAR impulsó el Consejo de Apoyo a los Refugiados en el marco de la campaña "Refugiados en el Mundo", una de sus primeras acciones de sensibilización. Estuvo presidido por la Reina Doña Sofía y contó también con la participación de ACNUR, así como de empresarios, abogados, personalidades de la cultura y de la sociedad civil, entre los que cabría mencionar a Marcelino Camacho, entonces presidente de CCOO. El Consejo tenía por objetivo promover y financiar programas de cooperación en favor de personas refugiadas que residían en países del Sur global, puesto que estos países, de economía empobrecida y precaria, acogían (y siguen acogiendo) a la inmensa mayoría de las personas refugiadas. Esta apuesta de CEAR representó una apertura, la ampliación de su ámbito de intervención, que daría lugar posteriormente al desarrollo directo de proyectos de ayuda y protección en países en desarrollo y, a partir de esa experiencia, a la creación de la Fundación CEAR.

192 Véanse al respecto los artículos de Juan José Rodríguez Ugarte y Patricia Bárcena, secretaria general de CEAR-Euskadi, en el Informe 2009 de CEAR, al cumplirse veinticinco años de la primera Ley de Asilo: https://cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2009-de-CEAR.pdf

## AÑOS 90: CRECIMIENTO Y ESPECIALIZACIÓN

Juan María Bandrés fue nuestro presidente entre 1992 y 1997. Su gran prestigio contribuyó a reforzar el crecimiento de CEAR, que a mediados de 1992, junto con el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, promovió y articuló la acogida en España de más de 2.500 personas refugiadas bosnias, evacuadas desde diferentes territorios afectados por la guerra de los Balcanes, la mayor parte familias con niños y ancianos. Su llegada logró desde el primer momento un gran despliegue de solidaridad de la sociedad civil y el apoyo de comunidades autónomas y ayuntamientos. Se desarrolló también la campaña "Lápices para La Paz", con una gran participación social. Todo ello permitió la estructuración del voluntariado, que con el tiempo ha adquirido un valor central en nuestra organización.

Fue en aquellos años también cuando CEAR transformó su "bolsa de trabajo" en un área profesional de empleo y formación, con presencia en todas sus delegaciones territoriales y la gestión de programas estatales y europeos, desde la consideración del empleo como una herramienta fundamental para la integración de las personas refugiadas.

En el terreno jurídico, una actuación significativa en aquellos años fue la denuncia de CEAR y ACNUR, y la intervención judicial posterior, ante la expulsión de setenta y cinco solicitantes de asilo iraquíes en 1992 por deficiencias graves en el procedimiento regular y su devolución sin garantías de seguridad a Jordania, lo cual generó un fuerte conflicto con el Gobierno.

En 1992, por impulso de CEAR el Gobierno creó la Oficina de Asilo y Refugio. En esta línea de permanente adaptación a la complejidad de la protección de las personas refugiadas, desplazadas y migrantes, consciente de que la acción a favor de estas personas hace de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria un todo con la protección y ayuda, CEAR amplió su trabajo a la acción humanitaria internacional. Fue una etapa en la que se profundizó en el enfoque amplio de la actividad desde los derechos humanos y se iniciaron las acciones humanitarias exteriores, en la protección de las personas refugiadas fuera de España, en regiones de conflicto. Así, CEAR intervino en Guatemala, Oriente Medio (Jordania, Líbano y territorios palestinos ocupados con la UNRWA), en el Sáhara Occidental, con las personas desplazadas afectadas por las inundaciones en Mozambique y en la defensa de las víctimas del genocidio en Ruanda. En 1997, se constituyó la Fundación CEAR, que en su primera etapa presidió el ex Presidente D. Adolfo Suárez. Aquel año, Álvaro Gil-Robles, posteriormente elegido Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, relevó a Juan María Bandrés en la presidencia de CEAR.

En 1999, durante la etapa como rector de Gregorio Peces-Barba, CEAR participó activamente en la puesta en marcha del Título de Experto en Acción Humanitaria de la Universidad Carlos III, que después se convirtió en Máster, ya ha cumplido veinte ediciones y sigue siendo el mejor valorado de su especialidad.

También en 1999 tuvo lugar la acogida de casi 1.500 personas de origen albanokosovar, que fueron trasladadas directamente desde Macedonia en el marco de un acuerdo del Gobierno español y otros países europeos..

## CEAR EN EL SIGLO XXI

La elección de Delia Blanco como la primera mujer presidenta de CEAR y de Enrique Santiago como secretario general abrió una nueva etapa. En 2002, los estatutos se renovaron para incluir dentro de nuestra misión la atención a personas migrantes en situación vulnerable, teniendo en cuenta la nueva realidad de las personas refugiadas que estaban llegando a España y que requería de un compromiso por parte de la organización. De este modo, continuó el crecimiento en todas las esferas de la actividad y así, por ejemplo, durante varios años CEAR entregó el Premio Juan María Bandrés a la Defensa del Derecho de Asilo a Enrique Figaredo, Marguerite Barankitse, Aminatou Haidar o Salah Salah, como parte de su permanente labor de sensibilización social.

Asimismo, por el proceso de armonización de las políticas europeas de asilo e inmigración se reforzó el vínculo con el ECRE y el trabajo hacia la Unión Europea. Al mismo tiempo, CEAR se vinculó al movimiento altermundista y, en 2006 y 2008, organizó el II y III Foro Social Mundial de las Migraciones en Rivas Vaciamadrid, con la participación de miles de personas, entre activistas, organizaciones de migrantes y personas refugiadas, líderes y lideresas indígenas, ONG, dirigentes políticos, intelectuales, artistas...

Desde 2006 hasta hoy, Ignacio Díaz de Aguilar, Javier de Lucas y Carlos Berzosa se han sucedido en la presidencia de CEAR, así como Amaya Valcárcel, Mauricio Valiente, Alfredo Abad y Estrella Galán, en la secretaría general, dirigiendo el rumbo de la entidad, que sigue siendo un referente fundamental a escala estatal y europea.

Sin duda, la última década ha estado marcada por la guerra civil en Siria y el éxodo de casi trece millones de personas entre desplazadas y refugiadas (un destino trágico simbolizado en aquella fotografía del cuerpo sin vida del pequeño Aylan Kurdi en una playa), las muertes de miles de migrantes en el Mediterráneo, la tragedia de El Tarajal, las nuevas situaciones de violencia y violaciones de los derechos humanos que generan desplazamientos forzados de población a lo largo del planeta, los obstáculos en el ac-

ceso al asilo en España y el incremento del número de solicitudes de protección internacional en nuestro país, que se ha convertido en uno de los cinco primeros de la UE en número de solicitudes.

El derecho de asilo está en crisis en Europa debido al cierre de las vías legales y seguras de acceso para las personas refugiadas y la apuesta por la externalización del control de las fronteras, así como al ascenso, ya también en nuestro país, de las fuerzas políticas racistas y xenófobas, que propagan un perverso discurso del miedo que pone en riesgo nuestra cohesión social.

Por ello, en estos últimos años CEAR ha vuelto a liderar acciones importantes para la defensa del derecho de asilo y de las personas refugiadas. Nuestra personación como acusación popular en las muertes de El Tarajal, la denuncia ante varios organismos europeos del acuerdo UE-Turquía de 2016, la intervención ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra las "devoluciones en caliente" o la participación activa en el dictamen para la reforma del SECA son solo algunos de los desafíos que hemos enfrentado en el último periodo.

A lo largo de estos cuarenta años, el mundo ha vivido un verdadero cambio de época histórica. Sin embargo, la defensa del derecho de asilo y el compromiso con la protección de las personas refugiadas son más necesarios que nunca.

*Acto inaugural del Centro Estatal del Servicio Social de Refugiados, Asilados, Apátridas y Desplazados. De izquierda a derecha: Juan José Rodríguez, de la Oficina del Defensor del Pueblo; León Davico, Jefe de la Sección de Información Pública del ACNUR; Excmo. Sr. D. Joaquín Almunia, Ministro de Trabajo y Seguridad Social; Silvia Escobar, Directora Adjunta de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores; M.ª Jesús Arsuaga, Secretaria General de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado; M. Azam Chaudhry, Representante en España del ACNUR; y Ramón Muñagorri, representante de la UGT en CEAR.*

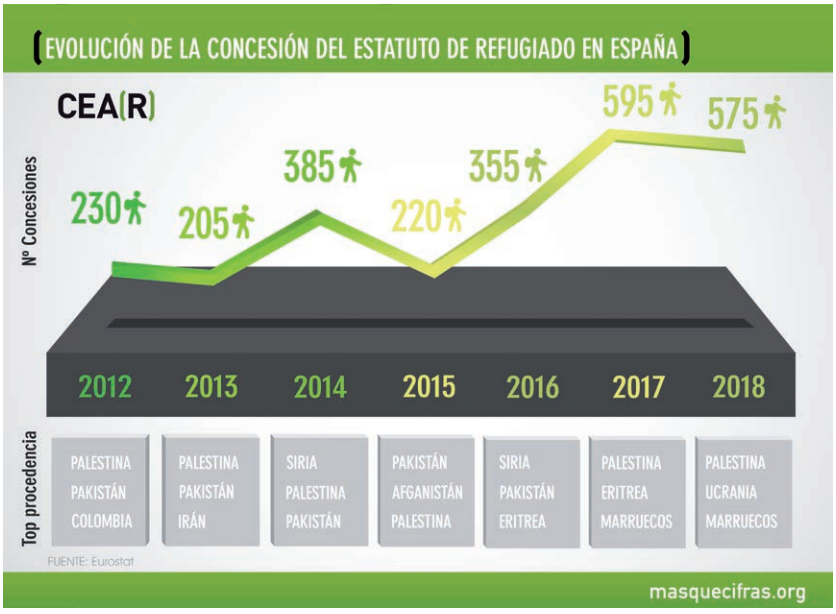
INAUGURACIÓN EN ENERO DE 1985 DEL CENTRO ESTATAL DEL SERVICIO SOCIAL DE REFUGIADOS, ASILADOS, APÁTRIDAS, CON LA PRESENCIA DE VARIOS DE LOS IMPULSORES DE LA FUNDACIÓN DE CEAR. © ARCHIVO CEAR.

CAPÍTULO 8

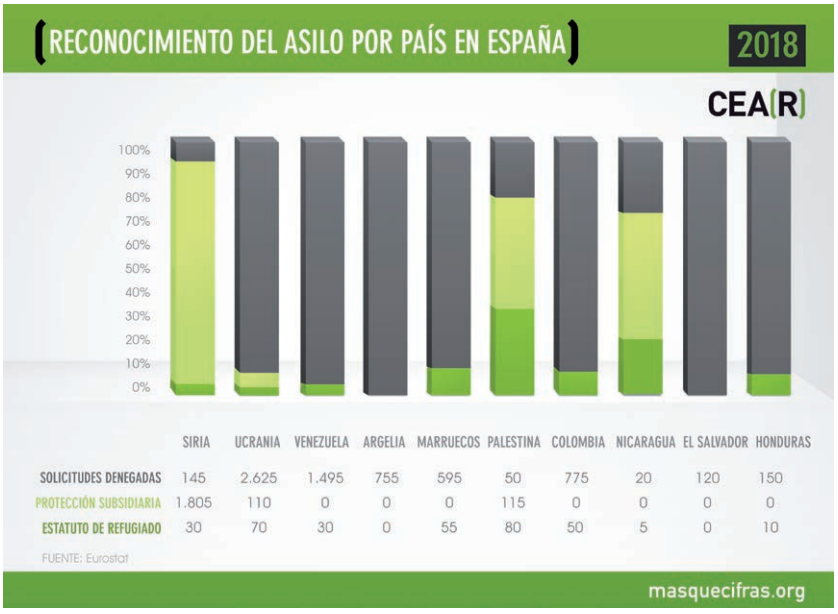
# APÉNDICE ESTADÍSTICO

## 8.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA.

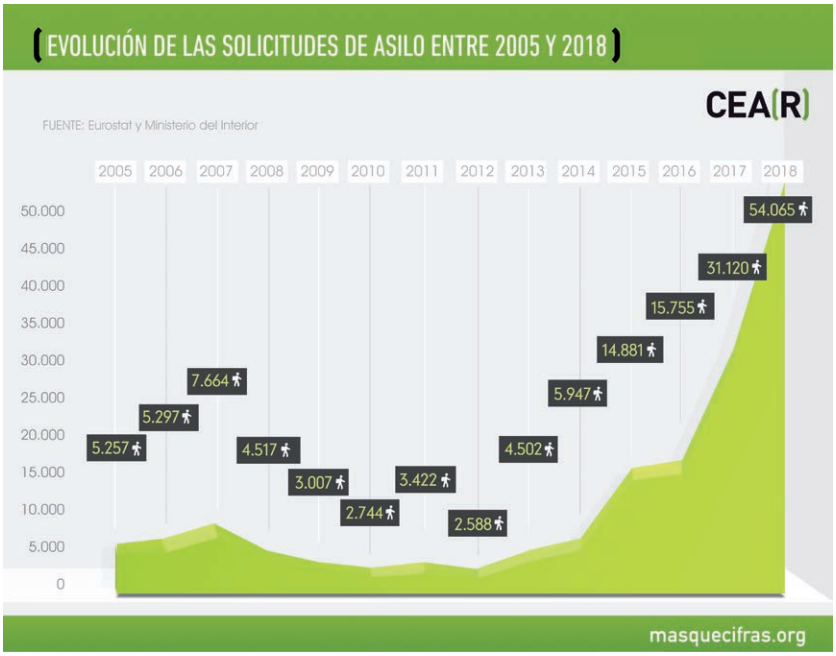
RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN ESPAÑA
2018
CEA(R)
Total 11.875
76%
Resoluciones desfavorables
8.980
24%
Resoluciones favorables
2.895
575 Estatuto de refugiado
2.320 Protección subsidiaria
FUENTE: Eurostat
masquecifras.org


EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN ESPAÑA
CEA(R)
Nº Concesiones
230
205
385
220
355
595
575
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
Top procedencia
PALESTINA PAKISTÁN COLOMBIA
PALESTINA PAKISTÁN IRÁN
SIRIA PALESTINA PAKISTÁN
PAKISTÁN AFGANISTÁN PALESTINA
SIRIA PAKISTÁN ERITREA
PALESTINA ERITREA MARRUECOS
PALESTINA UCRANIA MARRUECOS
FUENTE: Eurostat
masquecifras.org

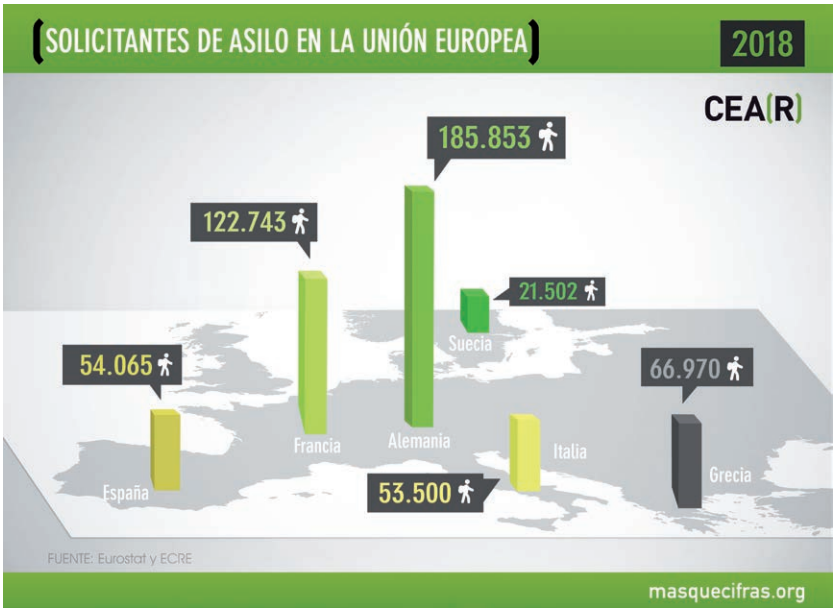
EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA
CEA(R)
Nº Concesiones
285
325
1.200
800
6.500
4.080
2.320
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
Top procedencia
C.MARFIL SOMALIA SUDÁN
SIRIA SOMALIA AFGANISTÁN
SIRIA SOMALIA PALESTINA
SIRIA SOMALIA AFGANISTÁN
SIRIA SOMALIA PALESTINA
SIRIA UCRANIA PALESTINA
SIRIA UCRANIA PALESTINA
FUENTE: Eurostat
masquecifras.org

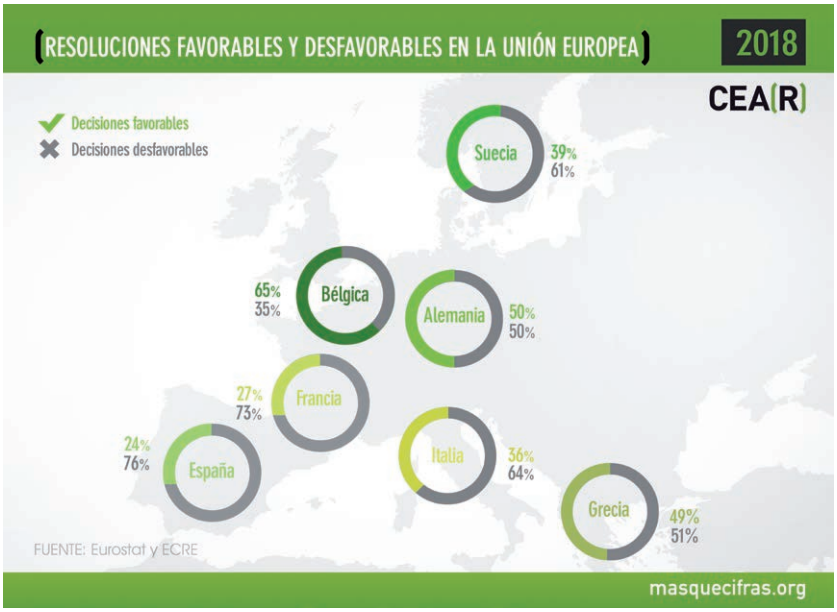

RECONOCIMIENTO DEL ASILO POR PAÍS EN ESPAÑA
2018
CEA(R)
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
SIRIA UCRANIA VENEZUELA ARGELIA MARRUECOS PALESTINA COLOMBIA NICARAGUA EL SALVADOR HONDURAS
SOLICITUDES DENEGADAS 145 2.625 1.495 755 595 50 775 20 120 150
PROTECCIÓN SUBSIDIARIA 1.805 110 0 0 0 115 0 0 0 0
ESTATUTO DE REFUGIADO 30 70 30 0 55 80 50 5 0 10
FUENTE: Eurostat
masquecifras.org

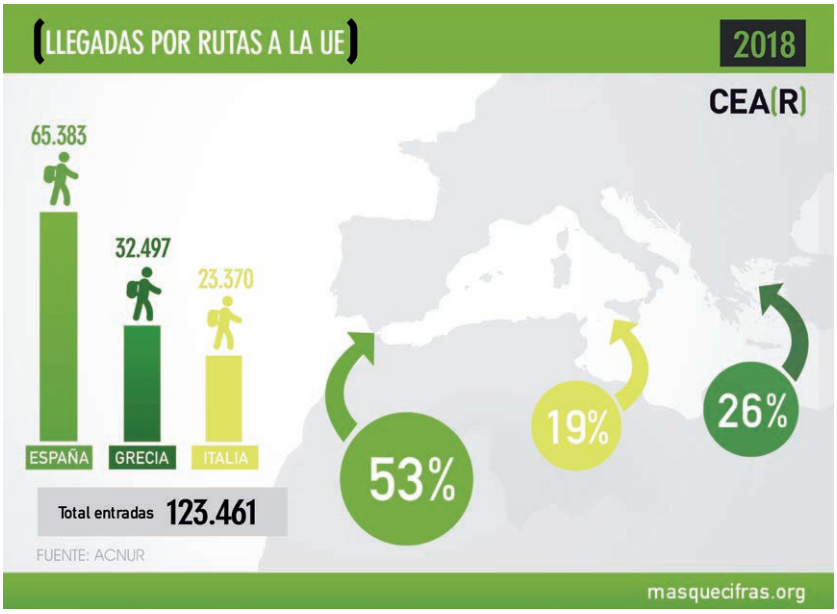
SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD
2018
CEA(R)
NIGERIA 1.250
NICARAGUA 1.380
SIRIA 2.320
PALESTINA 2.510
EL SALVADOR 3.685
HONDURAS 3.690
UCRANIA 4.300
COLOMBIA 10.385
VENEZUELA 31.620
TOTAL SOLICITUDES PENDIENTES
78.710
0 5.000 10.000 15.000 20.000 25.000 30.000 35.000
FUENTE: Eurostat | Datos hasta 31 de diciembre de 2018
masquecifras.org


EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO ENTRE 2005 Y 2018
CEA(R)
FUENTE: Eurostat y Ministerio del Interior
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
50.000
45.000
40.000
35.000
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
5.257
5.297
7.664
4.517
3.007
2.744
3.422
2.588
4.502
5.947
14.881
15.755
31.120
54.065
masquecifras.org

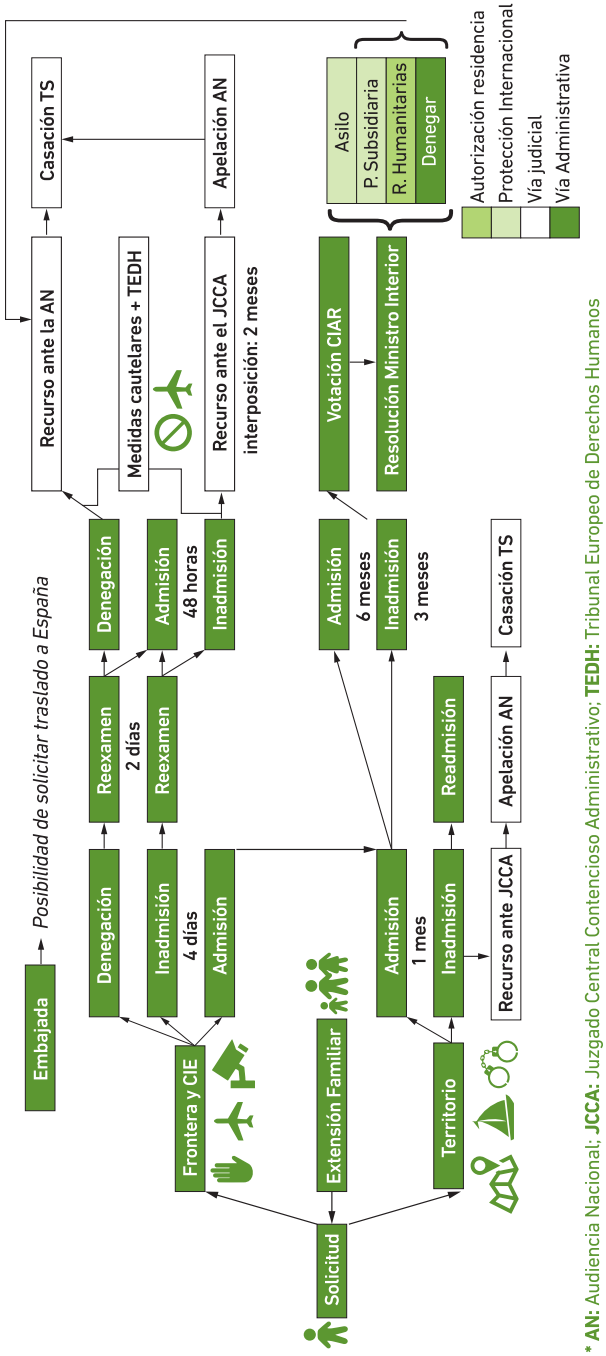
## 8.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.




LLEGADAS POR RUTAS A LA UE
2018
CEA(R)
65.383
32.497
23.370
ESPAÑA
GRECIA
ITALIA
53%
19%
26%
Total entradas 123.461
FUENTE: ACNUR
masquecifras.org

# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.




* **AN:** Audiencia Nacional; **JCCA:** Juzgado Central Contencioso Administrativo; **TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

# 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

**ALICANTE**
C/ Ramón de Campoamor, s/N, local 1-2, (Esq. Dr. Severo Ochoa)
03550 Sant Joan d'Alacant
Tel: 96 564 12 55

**ANDALUCÍA OCCIDENTAL**
C/ San Jorge, 7, casa 2 local A. 41010 Sevilla
Tel: 95 461 91 64

**ANDALUCÍA ORIENTAL**
Avenida de Fátima, 3. 29009 Málaga
Teléfono: 95 156 10 71

**CANARIAS**
Avenida de las Escaleritas, 66. 35011 Las Palmas de Gran Canaria
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

**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

**MADRID**
Avenida de Asturias, 33. Bajo. 28029 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

**NAVARRA**
C/ Sandoval, 2. Bis. Local. 31002 Pamplona

**PAÍS VALENCIANO**
C/ Francisco Moreno Usedo, 21, bajo. 46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77
Fax: 96 344 09 31

Desembarco en Valencia de las personas rescatadas por el *Aquarius*, operado por SOS Méditerranée en asociación con Médicos Sin Fronteras, tras muchos días en alta mar sin que se les facilitara un puerto seguro. © KENNY KARPOV / SOS MÉDITERRANÉE.

El decimoséptimo Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la situación de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España a lo largo de 2018. A 30 de junio de 2018, según los datos de ACNUR, había más de 70 millones de personas desplazadas de manera forzada debido a los conflictos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos. Siria, Afganistán y Sudán del Sur son los principales países de origen de las personas refugiadas y la crisis en Venezuela también acentuó el éxodo global, con decenas de miles de solicitudes de asilo formalizadas en Estados Unidos, España, Perú o Brasil.

En 2018, el Mediterráneo volvió a ser la ruta migratoria más peligrosa del planeta. Sin embargo, la respuesta de la mayor parte de los países de la UE fue criminalizar la labor solidaria de salvamento que realizan los barcos de las ONG. Europa cerró aún más sus fronteras a las personas refugiadas y el largo y complejo proceso de construcción de un sistema común de asilo permanece estancado.

España volvió a batir su máximo histórico con 54.065 solicitudes de asilo y se situó en un inédito cuarto lugar en el conjunto de la UE. Fue, además, el principal país de llegadas por vía marítima, con 58.569, el 51% del total. Pero apenas 575 personas obtuvieron el estatuto de refugiado y 2.320 la protección subsidiaria. El acceso al sistema de asilo enfrenta una grave situación, con largas esperas para formalizar las solicitudes y cerca de ochenta mil expedientes pendientes de resolución a fines de 2018, una cifra que ya ascendía a 93.140 en febrero de 2019. A pesar del refuerzo de los recursos puestos para la atención humanitaria a las personas llegadas por vía marítima y para la acogida e integración, el número de llegadas desbordó las previsiones y faltaron medios para atender a las personas migrantes y solicitantes de asilo.

En su 40º aniversario, CEAR manifiesta su preocupación por la situación de las personas refugiadas en el mundo, en Europa y en España y convoca al conjunto de la sociedad al compromiso irrestricto con el derecho de asilo. El contexto actual requiere la adopción de un pacto de Estado en nuestro país, así como la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo garantista con los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas y coherente con los compromisos internacionales en la materia.

CEA(R) Comisión Española de Ayuda al Refugiado
40 años de (R)efugio
MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES
SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN Y ATENCIÓN HUMANITARIA
UNIÓN EUROPEA
FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN
Por una Europa plural