

INFORME 2017: Las personas refugiadas en España y Europa



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

CEA(R)

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 MIGREUROPEA, 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 2017 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado
(CEAR)**

Las personas refugiadas en España y Europa

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

HAN COORDINADO ESTE INFORME:

NURIA DÍAZ, JAUME DURÀ, PALOMA FAVIERES, ESTRELLA GALÁN,
MÓNICA LÓPEZ, RAMIRO MUÑIZ, ALBERTO SENANTE, MAURICIO VALIENTE
Y MARIO AMORÓS.

Y TAMBIÉN HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:

IGNACIO ÁLVAREZ, MONIQUE AUBEL, RICARDO CANA, ORLANDO
CAZORLA, REBECA GARCÍA BRAVO, FRANCISCO GARRIDO, NAIARA
GUTIÉRREZ, HASSINA MH KHADAD, MARÍA CONCEPCIÓN MARÍA BARBA,
ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO Y RAQUEL SANTOS.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A TODOS LOS
PERIODISTAS CITADOS EN EL CAPÍTULO 5 POR SUS CONTRIBUCIONES,
A FRANCISCO JAVIER DE VELASCO GRIMA POR SU PARTICIPACIÓN EN LA
PREPARACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS Y A DANIEL LÓPEZ ACUÑA POR EL
ARTÍCULO ESCRITO PARA EL CAPÍTULO 8.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

UN NIÑO EN LA CIUDAD IRAQUÍ DE MOSUL,
DESTRUIDA POR AÑOS DE GUERRA. © OLMO CALVO.

LOS CATORCE ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR ESTÁN
DISPONIBLES EN WWW.CEAR.ES/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.

ISSN 2530-6669.

© 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.



SECRETARÍA GENERAL
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE MIGRACIONES



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. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO	17
1.1. La agudización de un drama humano sin precedentes.	18
1.2. La situación en Oriente Próximo.	25
1.3. La externalización del procedimiento de asilo en Australia: ¿exportación del modelo a Europa?	32
2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA	41
2.1. La evolución de la política comunitaria.	42
2.2. Rutas y fronteras mortales.	47
3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	53
3.1. Las sombras de unos datos históricos.	54
3.2. El acceso al procedimiento y a la protección: la frontera como barrera no solo física.	59
3.3. Descenso de solicitantes en la Frontera Sur.	66

4. ACOGIDA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	75
4.1. El fortalecimiento desigual, limitado e incompleto del sistema de acogida.	75
4.2. Las comunidades autónomas y los municipios: competencias y convivencias.	79
4.3. Dos desafíos para la inclusión: el empleo y la vivienda.	83
5. LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO INFORMATIVO Y DEL IMPACTO EN LAS REDES SOCIALES	93
5.1. Claroscuros en la información sobre las personas refugiadas.	94
5.2. El uso de las redes sociales para influir en la agenda mediática, política y ciudadana.	101
6. CONCLUSIONES	111
7. HACIA UN PACTO DE ESTADO POR EL DERECHO DE ASILO	119
8. PARA SABER MÁS	121
8.1. Cinco puntos críticos de la propuesta de reforma normativa del Sistema Europeo Común de Asilo.	121
8.2. La respuesta sanitaria al influjo reciente de refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes en la UE. Por Daniel López Acuña.	132
9. APÉNDICE ESTADÍSTICO: MÁS QUE CIFRAS	151
9.1. La protección internacional en España.	151
9.2. La protección internacional en la Unión Europea.	155
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA	158
DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS	159

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Presentamos nuestro decimoquinto Informe anual en un momento muy difícil para el derecho de asilo y las personas refugiadas en Europa y en el mundo. A 30 de junio de 2016, casi setenta millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares a consecuencia de las guerras, la violencia y la persecución. Las proporciones del drama en Siria han llevado esta cifra a las magnitudes más elevadas que jamás hemos conocido. Después de seis años de conflicto, más de once millones y medio de ciudadanos y ciudadanas de este país (casi dos tercios de su población) han dejado atrás sus casas. De ellas, cinco millones son personas refugiadas que viven hoy repartidas por más de cien países, principalmente en Turquía, Líbano y Jordania.

En septiembre de 2015, la fotografía del cuerpo sin vida del pequeño Aylan estremeció nuestras conciencias porque simbolizó, en toda su crudeza, en todo su dramatismo, la tragedia de las personas refugiadas. El terrible naufragio del 20 de abril de 2016, en el que más de quinientas personas perdieron la vida entre Libia e Italia, ya había llevado a la Unión Europea a trabajar en la Agenda Europea de Migraciones y a adoptar los primeros acuerdos para la reubicación y el reasentamiento de personas refugiadas. Bajo el impacto global que tuvo la muerte de Aylan, se terminaron de definir los acuerdos para reubicar a un total de 160.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia y, en el marco de programas de reasentamiento, acoger a 22.504 personas refugiadas, principalmente originarias de Oriente Medio y del norte y este de África. El plazo límite que se marcaron entonces fue septiembre de 2017.

Sin embargo, a fines de marzo de este año, la Comisión Europea ya ha admitido que solo se acogerá al 25% de las 160.000 personas que se comprometieron a reubicar¹. Se trata de un fracaso en toda regla que desnuda la falta de voluntad política y la claudicación ante los sectores xenófobos, que están protagonizando un avance electoral muy preocupante en la mayor parte de los países miembros.

Pero no nos resignamos. Si desde la aprobación de aquellos acuerdos CEAR ha realizado un trabajo constante y continuado para que sean una realidad, recientemente, junto con cincuenta organizaciones sociales, hemos lanzado la campaña "Venid Ya" para exigir al Gobierno que cumpla sus compromisos y traslade a España, antes del 26 de septiembre, a las 17.387 personas refugiadas que nos corresponden. Hasta el 1 de junio de 2017, solo habían llegado el 7,5%. Además, con motivo del Día Mundial del Refugiado, hemos promovido la iniciativa "Tu silla, su refugio", por la que más de sesenta personas del mundo de la cultura, la comunicación y las artes plásticas han personalizado una silla para simbolizar y reivindicar la acogida de las personas refugiadas.

Desde marzo de 2016 está en vigor el controvertido acuerdo suscrito entre la Unión Europea y Turquía, que supone una clara vulneración del derecho de asilo. La pretendida impermeabilización de las fronteras exteriores de la UE solo sirvió para empujar a miles de personas refugiadas y migrantes a arriesgar sus vidas en las travesías clandestinas más peligrosas, que han convertido el Mediterráneo en la ruta migratoria más mortífera del planeta. En 2016, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), más de cinco mil personas murieron cuando intentaban alcanzar las costas europeas desde Egipto, Libia, Turquía o Marruecos. Es el dato más elevado que se ha registrado hasta el momento. Revela la dimensión de una tragedia inaceptable, porque es evitable, e interpela a los gobiernos europeos a imprimir un giro copernicano a su política de asilo y a abrir de forma urgente vías legales y seguras para obtener protección internacional.

El pasado año, 15.755 personas solicitaron asilo en España. Es, claramente, la cifra más alta de la serie histórica, pero, de nuevo, es significativamente ínfima si tenemos en cuenta la ubicación geográfica de nuestro país y si, además, la comparamos con las 745.265 de Alemania, las 123.370 de Italia o las 83.485 de Francia. El Gobierno solo otorgó el estatuto de refugiadas a 355 personas de las 10.250 cuyo expediente de asilo se resolvió, aunque es cierto que brindó la protección subsidiaria a 6.500 personas, la mayor parte de ellas originarias de Siria. No obstante, nos preocupa que deje desamparadas a muchas personas que huyen de otros conflic-

¹ *El País*, 28 de marzo de 2017. p. 10.

tos igualmente cruentos o por otros motivos de persecución que también merecen protección internacional. De igual manera, queremos llamar la atención sobre la sensible disminución de solicitantes que se produjo en Ceuta y Melilla, así como sobre los problemas de acceso a las dos oficinas de asilo situadas en sus perímetros fronterizos.

Ante el incremento de la llegada a España de personas necesitadas de protección internacional, el Ejecutivo aumentó de manera notoria los presupuestos públicos destinados a los programas dirigidos a estas personas, pero asignó el mayor esfuerzo de la acogida a las organizaciones no gubernamentales. Tampoco quiso asumir la tarea de coordinar e incentivar la voluntad solidaria expresada por diferentes comunidades autónomas y los municipios que han formado la red de ciudades refugio. La sensibilidad mostrada por una amplia parte de nuestra sociedad y por tantas instituciones públicas debe encontrar cauces de concreción que contribuyan a mejorar y ampliar la recepción que nuestro país brinda a las personas refugiadas. Por ello, deseamos destacar la masiva manifestación ciudadana que discurrió por las calles de Barcelona el 18 de febrero de este año, que exigió la ampliación de los compromisos adquiridos en su acogida.

En los dos últimos años, las personas refugiadas han ocupado un lugar principal en las páginas y los espacios de los grandes medios de comunicación. Como organización que desarrolla un trabajo permanente de sensibilización y de atención y apoyo a los periodistas desde hace muchos años, nos felicitamos por ello. Aunque este protagonismo está asociado principalmente al drama de Siria y a la tragedia recurrente de los naufragios en el Mediterráneo, creemos que la sociedad podrá conocer mejor sus circunstancias y la trascendencia del derecho de asilo. En el capítulo 5 de este Informe, algunos de los periodistas que han hecho un trabajo más riguroso y comprometido reflexionan sobre el tratamiento informativo de los medios. Y también examinamos en profundidad, por primera vez, la importancia creciente de las redes sociales en la movilización y concienciación acerca de la realidad de las personas refugiadas, sin dejar de exponer los peligros de una manipulación que en 2016 fue evidente, puesto que en varias ocasiones se intentó estigmatizarlas asociándolas con el terrorismo.

Como cada año desde su primera edición en 2003, el Informe anual de CEAR expone, en su parte final, un conjunto de propuestas para fortalecer el compromiso de nuestra sociedad y de nuestras instituciones con las personas refugiadas y el derecho de asilo, en este caso con la fórmula de un Pacto de Estado. A continuación, el apéndice documental incluye un importante análisis de nuestra organiza-

ción sobre los retos y las amenazas que implica el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y presenta un amplio conjunto de sugerencias al respecto. Le sigue un artículo de Daniel López Acuña acerca de la respuesta sanitaria que merecen las personas refugiadas y migrantes que llegan a nuestro país y a nuestro continente.

En esta ocasión, por primera vez en quince años, el apéndice estadístico solo puede ofrecer los datos más importantes. Por una parte, hemos encontrado contradicciones en las estadísticas de Eurostat. Pero, sobre todo, la responsabilidad recae en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, que, al cierre de este Informe a fines de mayo de 2017, aún no había dado a conocer los datos de asilo en España correspondientes a 2016.

Ante las sombras que se ciernen sobre el derecho de asilo y las personas refugiadas en España y en Europa, ante el espectro de la xenofobia y del racismo que vuelve a amenazar las libertades y los derechos humanos, desde CEAR hacemos un ferviente llamamiento, en particular a los responsables políticos, a garantizar el derecho de asilo y a articular políticas de inclusión y convivencia que fomenten los valores de igualdad, no discriminación e interculturalidad para contribuir así a la construcción de una sociedad más justa y solidaria que acoga a las personas refugiadas de la forma que merecen.

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 de ACNUR como invitado. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado y las otras formas de protección internacional.

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

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

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

ONU: Naciones Unidas.

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

LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

En 2016, los movimientos forzados de población alcanzaron una cota nunca antes registrada en la historia de la humanidad, tal y como se explica en el primer epígrafe de este capítulo. A 30 de junio de 2016, según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), había un total de 68,5 millones de personas refugiadas, desplazadas internamente y pendientes de la resolución de su solicitud de protección internacional. Siria, devastada por una cruenta guerra civil desde 2011, volvió a ser el país de origen de un mayor número de personas refugiadas y el segundo con más personas desplazadas internas, después de Colombia. El análisis de las cifras del asilo en el mundo confirma que, un año más, fueron los países más empobrecidos los que acogieron a un mayor número de personas refugiadas.

El segundo epígrafe expone la evolución de la situación en Oriente Próximo, la región que genera un mayor número de personas refugiadas y en la que conviven el exilio histórico de Palestina, los sucesivos éxodos motivados por las recurrentes guerras en Irak o la tragedia más reciente de Siria.

El tercer epígrafe de este capítulo examina la ya prolongada apuesta de Australia por la externalización del procedimiento de asilo. Desde 2001, sus sucesivos gobiernos han derivado a terceros países la atención a las personas que llegaron por vía marítima y solicitaban protección internacional. Se trata de una práctica rechazada por ACNUR y otras agencias de Naciones Uni-

das, pero que, como se subraya en la parte final de este capítulo, ha sido un espejo para la Unión Europea.

1.1. LA AGUDIZACIÓN DE UN DRAMA HUMANO SIN PRECEDENTES.

Un año más, el desplazamiento humano forzado ha alcanzado, a escala global, unas cotas sin precedentes, hasta el punto de que, si todas estas personas formaran un país, ocuparía el vigésimo primer puesto en la relación de naciones más populosas. Según el informe *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2015: Forzados a Huir*¹ de ACNUR, a fines de 2015 había 65,3 millones de personas desplazadas en el mundo, 5,8 millones más que un año antes. De la cifra total, 21,3 millones eran refugiadas (16,1 millones estaban bajo el amparo de ACNUR y 5,2 millones eran personas palestinas registradas por la UNRWA), 40,8 millones eran desplazadas internas y 3,2 millones, solicitantes de asilo. Por el contrario, 201.400 personas retornaron a sus países de origen, principalmente a Afganistán (61.400), Sudán (39.500), Somalia (32.300) y República Centroafricana (21.600).

En 2015, las mujeres y las niñas suponían el 47% de la población refugiada. Los menores de 18 años representaban el 51%, idéntico porcentaje que en 2014, pero con un aumento del 41% respecto a 2009. En 2015, se formalizaron en todo el mundo 98.400 solicitudes de asilo de menores no acompañados, en su mayoría procedentes de Afganistán, Eritrea, Siria y Somalia, la cifra más elevada registrada por ACNUR desde 2006. El 46% de la población refugiada tenía una edad comprendida entre los 18 y 59 años y las personas mayores de 60 años alcanzaban el 3%. También hubo alrededor de 12,4 millones de nuevas personas desplazadas por los conflictos o la persecución; de ellas, 8,6 millones eran desplazadas internas y 1,8 millones personas refugiadas.

En su documento *Tendencias del primer semestre de 2016*², el más reciente publicado antes del cierre de este Informe en mayo de 2017, ACNUR estima que, a fecha de 30 de junio de 2016, se sumaron al menos 3,2 millones de personas desplazadas de manera forzosa, de las que 1,5 millones se exiliaron y 1,7 millones se movieron dentro de las fronteras de sus países. La cifra total es

1 Véase este informe en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>

2 El informe completo puede consultarse en: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>



UN BOTE DE GOMA CON UNAS 140 PERSONAS A BORDO ES REMOLCADO POR UNA LANCHAS DE LA ONG PROACTIVA OPEN ARMS, A VEINTE MILLAS DE LIBIA EL 12 DE ENERO DE 2017. CUANDO EL EQUIPO DE RESCATE LAS ENCONTRÓ, IBAN A LA DERIVA PORQUE SU MOTOR SE HABÍA ROTO. © OLMO CALVO.

sensiblemente inferior a la del mismo periodo de 2015, cuando se registraron 5 millones más de desplazamientos en todo el mundo.

Además, durante 2016, 7.872 personas perdieron su vida en rutas marítimas. 5.098 de ellas (65%) en el Mediterráneo mientras intentaban alcanzar las costas europeas³. Es la cifra más alta registrada hasta ahora y es también muy preocupante al compararla con los años anteriores: 3.784 personas fallecidas en 2015 y 3.279 en 2014. Y, en total, durante el pasado año se registraron 7.583 personas fallecidas o desaparecidas en todo el mundo. La tragedia continúa en las rutas migratorias, ya que entre el 1 de enero y el 23 de marzo de este año se han reportado 1.018 muertes y desapariciones en todas las monitoreadas por la OIM. La más peligrosa sigue siendo la del Mediterráneo, puesto que 525 personas fallecieron durante estos casi tres meses.

Ante esta situación, el máximo responsable de ACNUR, Filippo Grandi, señaló con motivo del Día Mundial del Refugiado de 2016: "Los líderes mundiales no pueden continuar asistiendo de forma pasiva, mientras tantas vidas se pierden innecesariamente. Debemos encontrar soluciones creativas para ayudar a los refugiados. Debemos encontrar maneras humanas y dignas para asegurar que no arriesguen sus vidas y las de sus familias recurriendo a tra-

3 Los datos pueden consultarse en: <https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>

ficantes sin escrúpulos o a frágiles embarcaciones en un intento por alcanzar un lugar seguro”⁴.

En septiembre de 2016 se celebró una Reunión de Alto nivel en Naciones Unidas⁵ con el fin de abordar la situación de desplazamiento forzado a nivel global. El resultado de la Reunión visibilizó la falta de voluntad de la comunidad internacional para tomar medidas urgentes y eficaces. No se abordaron medidas concretas y se aplazó la adopción de un Plan global sobre personas refugiadas a 2018.

Desde 2013, los principales países de origen y destino de las personas refugiadas están relacionados con el conflicto en Siria y con desplazamientos a gran escala en algunas regiones africanas. En 2015, se mantuvo la tendencia y Siria continuó siendo el país con un mayor número de personas refugiadas, con 4,9 millones residentes en 120 naciones. En la relación de países de origen, le siguieron Afganistán (2,7 millones), presente en esta lista desde hace más de tres décadas; Somalia (1,12 millones); Sudán del Sur (778.700); Sudán (628.800); República Democrática del Congo (541.500); República Centroafricana (471.100); Myanmar (451.800); Eritrea (411.300) y Colombia (340.200). El 76% de la población refugiada global procedía de estos diez países. La tendencia persistió durante el primer semestre de 2016, con un incremento del 9% de la población siria refugiada y del 10% de la procedente de Sudán del Sur.

En 2015, la relación de los diez principales países de acogida apenas varió respecto a 2014. Los países que recibieron a más personas refugiadas se encontraban en regiones empobrecidas y tenían dificultades para garantizar los derechos básicos a su propia población. El 86% de las personas refugiadas fueron acogidas por los países más empobrecidos, por lo que se mantuvo la tendencia de los últimos años. Turquía estuvo a la cabeza por segundo año consecutivo, ya que acogió a 2,5 millones de personas refugiadas. Le siguieron Pakistán (1,6 millones), Líbano (1,1 millones), Irán (979.400), Etiopía (736.100), Jordania (664.100), Kenia (553.900). Uganda (477.200), República Democrática del Congo (383.100) y Chad (369.500). Hasta junio de 2016, Turquía seguía a la cabeza con 2,8 millones de personas refugiadas, procedentes de Siria casi en su totalidad. En la mayoría de los casos, las personas refugiadas llegaron a los países limítrofes, en gran medida debido a las

4 Fuente: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-filippo-grandi-para-el-dia-mundial-del-refugiado-2016/>

5 Fuente: <http://refugeesmigrants.un.org/es/summit-refugees-and-migrants>

políticas de cierre de fronteras que les impiden avanzar más, pero también por la esperanza de un retorno temprano.

Otra perspectiva muy ilustrativa la ofrece la comparación del número de personas refugiadas en relación con el PIB del país de recepción. En 2015, 13,9 millones de los 16,1 millones de personas refugiadas bajo la protección de ACNUR vivían en países empobrecidos, frente a los 2,2 millones que lo hacían en países industrializados. De hecho, las treinta naciones con el mayor número de personas refugiadas por 1 dólar de PIB *per cápita* pertenecían a regiones en vías de desarrollo. Es decir, las capacidades y los recursos económicos de los países empobrecidos se ven superados en la acogida de personas refugiadas. En 2015, la República Democrática del Congo fue la primera en esta lista, con 471 personas refugiadas por un dólar PIB *per cápita*, seguida de Etiopía, Pakistán, Uganda, Kenia, Chad, Sudán del Sur, Afganistán, Nigeria y Turquía. En relación a 2014, Turquía y Nigeria aparecen en los diez primeros puestos, mientras que desaparecen Camerún y Níger.

Otro ángulo de análisis es la comparación del número de personas refugiadas acogidas con el de la población del país de recepción. En este caso, Líbano y Jordania volvieron a liderar los primeros puestos de la lista. En Líbano, casi el 20% de la población son personas refugiadas, ya que tiene 183 por cada

UN REFUGIADO SIRIO ESPERA EN LA FRONTERA ENTRE SERBIA Y CROACIA JUNTO CON SU ESPOSA Y SUS DOS HIJOS PEQUEÑOS. © ACNUR / MARK HENLEY.



1.000 habitantes. Le siguieron Jordania (87), Nauru (50), Turquía (32), Chad (26), Yibutí (22), Sudán del Sur (21) y Mauritania (19). Suecia y Malta fueron los únicos países industrializados situados en los diez primeros puestos, ambos con 17 refugiados por cada 1.000 habitantes. Esta tendencia se mantuvo durante el primer semestre de 2016.

Por otro lado, en 2015 el número de personas en situación de refugio prolongado ascendió a 6,6 millones y aumentó respecto a 2014 (6,4 millones) y 2013 (6,3 millones)⁶. La mayoría eran originarias de Afganistán.

En 2015, la población de personas desplazadas internamente se elevó a 40,8 millones, con un incremento de 2,6 millones respecto a 2014. Fue el quinto año consecutivo en que aumentó, en gran medida debido a la agudización de los conflictos en Oriente Medio, ya que más de la mitad de los movimientos se produjeron en Siria, Irak y Yemen. No obstante, Colombia volvió a ser el país con un mayor número de personas desplazadas internas (6,9 millones), mientras que Siria descendió al segundo lugar (6,6 millones), ya que el desplazamiento interno cayó a consecuencia del incremento de las personas refugiadas. Irak continuó en el tercer puesto (4,4 millones) debido a la agudización de los conflictos internos derivados de la ofensiva del Daesh y la acción de otros grupos armados. En Sudán, la cifra se elevó a 3,2 millones de personas, frente a los 2,1 millones del año anterior. Los siguientes países fueron Yemen (2,5 millones), Nigeria (2,2 millones), Sudán del Sur (1,8 millones), República Democrática del Congo (1,6 millones), Afganistán (1,2 millones), Pakistán y Somalia (1,1 millones).

En cuanto a las solicitudes de protección internacional, en 2015 se produjo un aumento del 48%. En total, hubo 2,45 millones de personas que pidieron asilo en el mundo, frente a 1,66 millones en 2014. De ellas, se estima que 2,04 millones se presentaron por primera vez. Alemania fue el país que atendió más solicitudes nuevas, 441.900, una cifra muy superior a la de 2014 (173.100), y Siria fue el principal país de origen. Le siguió Estados Unidos con 172.700, un 42% más que el año anterior, la mayoría procedentes de México, El Salvador, Honduras y Guatemala. Suecia pasó a ocupar el tercer lugar con 156.400, más del doble que en 2014, sobre todo de personas naturales de Afganistán.

El conflicto ucraniano volvió a situar a Rusia entre estos países, ya que el 98% de las 152.500 nuevas solicitudes presentadas en 2015 fueron de per-

6 ACNUR define la situación de refugio prolongado como aquella en la que 25.000 personas refugiadas o más procedentes de la misma nación llevan al menos cinco años en un determinado país de asilo.

sonas procedentes de este país. No obstante, la cifra se aleja de la de 2014 (274.700), cuando encabezó la relación de países receptores de solicitudes de asilo. Turquía siguió siendo el quinto país (133.300) y fue también el que atendió a más solicitantes iraquíes (53.800). Le siguieron Austria (85.800, la mayoría procedentes de Afganistán), Italia (83.200, principalmente personas originarias de Nigeria), Hungría (74.200, la mitad naturales de Siria), Francia (74.200, la mayoría de Sudán) y Sudáfrica (62.200, la mayor parte de Zimbabue). Aunque son países empobrecidos los que acogen a la inmensa mayoría de las personas refugiadas, es en las regiones industrializadas donde se tramitan un mayor número de solicitudes de protección internacional.

En el primer semestre de 2016 la tendencia se mantuvo. Alemania continuó siendo el país con un mayor número de solicitudes de asilo (387.700) y el 44% las formalizaron personas originarias de Siria. En el segundo pues-to permaneció Estados Unidos, con un incremento del 44% en comparación con el mismo periodo de 2015 (112.400 nuevas solicitudes). El tercer lugar correspondió a Italia con 49.100 nuevas solicitudes, un aumento del 63%.

En lo referido a los menores no acompañados hubo un incremento sustancial, ya que en 2015 se presentaron 98.400 nuevas solicitudes de asilo en todo el mundo, frente a las 34.300 de 2014. Suecia registró 35.800, la mayoría de jóvenes procedentes de Afganistán (23.600). De hecho, los menores afganos fueron el grupo más numeroso, con 50.300 solicitudes registradas en todo el mundo, seguidos de los originarios de Siria (14.800), Eritrea (7.300), Irak (5.500) y Somalia (4.100).

En 2015, se resolvieron más de 1,18 millones de solicitudes, de las que 428.800 fueron reconocidas como personas refugiadas y 243.400 recibieron algún tipo de protección. Por el contrario, 491.900 fueron rechazadas. En la Unión Europea, en 2015 se concedió protección internacional a 333.400 solicitantes de asilo, con un incremento del 72% respecto a 2014⁷: a 246.200 personas se reconoció el estatuto de refugiadas, a 60.700 la protección subsidiaria y a 26.500 la protección por razones humanitarias. Alemania (148.215) y Suecia (34.470) sumaron más del 50% de las concesiones de asilo en la UE. La mitad de las personas que lograron protección internacional procedían de Siria y el resto de países como Eritrea (8%), Irak (7%) o Afganistán (5%).

⁷ Eurostat: "Asylum decisions in the EU. EU Member States granted protection to more than 330.000 asylum seekers in 2015". <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>



DOS NIÑAS REFUGIADAS DE EL SALVADOR EN CHIAPAS (MÉXICO). © ACNUR.

Del total de decisiones adoptadas en 2015, se estimó que el Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado fue del 37%, superior al de 2014 (27%), y el Índice de Reconocimiento Total del 57%, casi idéntico al del año anterior (59%)⁸.

Respecto a la apatridia, ACNUR tiene registradas a 3,7 millones de personas en esta situación, tanto en 2015 como durante el primer semestre de 2016. No obstante, al igual que en 2014 y 2013, se estima que podría haber cerca de 10 millones de personas sin nacionalidad reconocida en todo el mundo. La dificultad para su identificación radica en la detección y la recopilación de datos, ya que están excluidas de los registros oficiales.

Por último, en cuanto al emplazamiento, en 2015 el 60% de las personas refugiadas vivía en zonas urbanas, una tendencia que se remonta a 2008. ACNUR conocía el tipo de alojamiento para 13,4 millones de personas refu-

8 Los índices de reconocimiento globales tienen un carácter indicativo ya que algunos Estados no han comunicado los datos pertinentes. Ante la inexistencia de una metodología internacionalmente acordada para calcularlos, ACNUR utiliza dos índices para contabilizar la proporción de solicitudes de asilo aceptadas durante el año. El Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede el estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). El Índice de Reconocimiento Total divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede la condición de refugiado según la Convención o una forma de protección complementaria entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). Las decisiones no fundamentadas se excluyen, en la medida de lo posible, de ambos cálculos.



REFUGIADAS DE BURUNDI ASENTADAS EN LA PROVINCIA DE KIVU (REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO). © ACNUR.

giadas de un total de 16,1 millones y el 67% vivía en alojamientos individuales. Es la cifra más alta de la que se tiene constancia (63% en 2014, 58% en 2013 y 54% en 2012) y el aumento obedece en gran medida a los emplazamientos de las personas refugiadas de procedencia siria, ya que el 97% de las que se dispone datos vivía en alojamiento individual. El 56% de la población refugiada total en emplazamientos rurales residía en campos gestionados, frente al 2% que lo hacía en alojamientos individuales. En los emplazamientos urbanos, la mayoría (99%) vivía en alojamientos individuales.

1.2. LA SITUACIÓN EN ORIENTE PRÓXIMO.

Las personas refugiadas que se encuentran en los diferentes países de esta región tienen diferentes nacionalidades y procedencias. Muchas de ellas, principalmente de origen armenio y palestino, viven en el exilio desde hace varias generaciones. Otras llevan algunas décadas, como las de origen kurdo o iraquí. Las más recientes y numerosas en la actualidad son las de nacionalidad siria, aunque también las de origen afgano, pakistaní, bengalí, somalí, eritreo o sudanés, que suman millones de personas refugiadas en esta región. Varios países de la zona, como Irán, Palestina, Turquía, Líbano o Irak, son al mismo tiempo emisores y receptores de personas refugiadas.

El conflicto sirio se inició a principios de 2011 y, desde que Naciones Unidas detuvo el recuento a fines de 2014, cuando el número de personas fallecidas ya ascendía a 250.000 personas muertas, se desconocen las cifras de víctimas, aunque el enviado especial de la ONU ha elevado el dato de personas fallecidas hasta las 400.000. Asimismo, el éxodo de personas refugiadas sirias aumenta año tras año y ya asciende a casi 5 millones en tan solo cinco países: Turquía (2,7 millones), Líbano (cerca de 1 millón), Jordania (más de medio millón), Irak (más de 200.000) y Egipto (más de 100.000)⁹. A ellas se unen las más de ocho millones de personas desplazadas de manera forzosa dentro de las fronteras del país¹⁰.

A lo largo de 2016, en diferentes momentos cuatro países vecinos (Irak, Jordania, Líbano y Turquía) cerraron las fronteras a las personas refugiadas de este país. Israel jamás las ha acogido. En determinados meses hubo más de 75.000 personas atrapadas en terribles condiciones entre la frontera de Siria y Jordania y más de 100.000 entre la de Siria y Turquía¹¹. Después de años de guerra, sufrimiento, persecuciones y desesperación, centenares de miles de personas originarias de Siria y de otras nacionalidades intentaron llegar a Europa y, como ya se ha mencionado, 2016 fue el año de mayor número de muertes en el Mediterráneo. La UE no solo rechazó la posibilidad de abrir vías legales y seguras para las personas refugiadas, sino que, además, cerró sus fronteras y, como ya analizó en profundidad el Informe 2016 de CEAR, suscribió un acuerdo con Turquía que vulnera la normativa europea e internacional en materia de asilo¹². Desde el inicio del conflicto, diferentes países se comprometieron a crear 224.694 plazas de reasentamiento y otras vías de admisión de personas refugiadas sirias¹³, lo que equivale al 4,7% de la población total de personas refugiadas de esta nacionalidad que se encuentran en Líbano, Jordania, Irak, Egipto y Turquía. En cambio, los países del Golfo, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Bahrein no ofrecieron ninguna plaza o cupo de reasentamiento¹⁴.

9 Fuente: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/>

10 Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811_024842.html

11 Fuente: <https://www.msf.es/actualidad/siria/msf-pide-turquia-y-la-ue-que-abran-sus-fronteras-y-proporcionen-refugio-la>

12 Fuente: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

13 Fuente: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/>

14 Fuentes: ACNUR, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y OIM.

En el caso de Irak, 2016 fue un año especialmente cruento, con tres focos de conflicto que agudizaron la inestabilidad en un país que lleva en guerra desde hace décadas. Al margen de los enfrentamientos derivados de la ocupación del país en 2003, desde la irrupción del Daesh o Estado Islámico en 2014, la virulencia de los enfrentamientos se agravó y las principales víctimas son civiles. En 2016, la escalada de violencia se elevó debido a las medidas adoptadas por el Gobierno y sus aliados occidentales para recuperar las ciudades y zonas controladas por el Estado Islámico, como fueron los casos de Ramadi en febrero, Faluya en junio y finalmente la entrada en Mosul ya en 2017¹⁵.

Por la relevancia de ambas ciudades, Faluya y Mosul fueron escenario de cruentos enfrentamientos que originaron el desplazamiento masivo de población civil. En el primer mes de la ofensiva contra el Daesh en Faluya, la población desplazada fue de 85.000 personas¹⁶. Esta batalla fue considerada un “ensayo” para la posterior ofensiva contra Mosul¹⁷. En octubre de 2016, el ejército iraquí, las fuerzas peshmergas kurdas y las milicias chiíes, apoyadas por los bombardeos de la coalición internacional liderada por Estados Unidos, emprendieron la ofensiva contra el Estado Islámico para recuperar esta ciudad y en noviembre los combates se habían saldado con más de 46.000 personas desplazadas¹⁸. Según ACNUR¹⁹, en diciembre el éxodo superó las 100.000 personas²⁰.

Desde 2014, la minoría yazidí es una de las más perseguidas por el Estado Islámico. Al menos 5.000 hombres y niños fueron asesinados y más de 7.000 mujeres y niñas secuestradas por los yihadistas que en la madrugada del 2 al 3 de agosto de 2014 arrasaron la localidad de Sinyar y forzaron el desplazamiento de 450.000 personas yazidíes a los campamentos de Dahuk y el Kurdistán. La situación de esta minoría no cambió en 2016, puesto que siguió siendo ob-

15 Human Rights Watch: *World Report 2017 (Events of 2016)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf

16 ACNUR, 21 de junio de 2016. [http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-alerta-sobre-la-necesidad-de-fondos-en-irak-al-tiempo-que-miles-de-personas-huyen-de-faluya/?sword_list\[\]=Faluya&no_cache=1](http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-alerta-sobre-la-necesidad-de-fondos-en-irak-al-tiempo-que-miles-de-personas-huyen-de-faluya/?sword_list[]=Faluya&no_cache=1)

17 *El País*, 24 de mayo de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/23/actualidad/1464025427_857290.html

18 Human Rights Watch: *World Report 2017 (Events of 2016)*. Human Rights Watch: *World Report 2017 (Events of 2016)*. https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf

19 Véase: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2650-mosul-desplazamiento-moderado-en-el-norte-de-irak-y-siria>.

20 *La Vanguardia*, 14 de diciembre 2016. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161214/412617574767/el-numero-de-civiles-desplazados-por-la-ofensiva-en-mosul-supera-los-100000.html>

jetivo de persecución, tortura, violación, asesinato y esclavización de mujeres y niñas, muchas de ellas capturadas en Irak y llevadas a Siria. Según la Comisión de Investigación de las Naciones Unidas, el Estado Islámico todavía mantenía secuestradas a alrededor de 3.200 mujeres y niñas yazidíes en Siria, sometidas a abusos considerados como crímenes de guerra, contra la humanidad y posiblemente genocidio²¹.

En cuanto a Palestina, continuó sin juzgarse a ningún responsable israelí por los crímenes de guerra cometidos en Gaza durante 2014. A lo largo de 2016, fuerzas de seguridad israelíes mataron al menos a 98 personas palestinas en los territorios ocupados, incluida Jerusalén Oriental, a 8 en la Franja de Gaza y a 3 en Israel, algunas de ellas menores de edad. Asimismo, las fuerzas israelíes dispararon balas metálicas recubiertas de goma y munición real contra manifestantes palestinos en Cisjordania y la Franja de Gaza, que causaron 22 muertos y miles de heridos. En Cisjordania y Jerusalén, autoridades israelíes demolieron 1.089 viviendas y otras estructuras construidas por palestinos y sometieron a unas 1.600 personas al desalojo forzado²².

Por otra parte, el Gobierno de Israel siguió negando a solicitantes de asilo de Eritrea y Sudán el acceso a un procedimiento justo y rápido de determinación de la condición de refugiado en más del 90% de los casos. En octubre de 2016, había más de 37.000 solicitantes de asilo de ambos países, según el Ministerio del Interior²³. A finales de año, más de 3.250 solicitantes de asilo permanecían en el centro de detención de Holot y en la prisión de Saharonim, en el desierto del Néguev, y el Parlamento había aprobado una ley que permite a las autoridades encerrar sin cargos a solicitantes de asilo hasta durante un año. En estos centros de detención se denunció la falta de alimentos y de atención médica, el saneamiento es inadecuado y existe hacinamiento.

La UNRWA continuó proporcionando asistencia y protección a más de 5 millones de personas refugiadas de Palestina registradas en la Franja de Gaza, Cisjordania, Siria, Líbano y Jordania. Casi un tercio, más de 1,4 millones, viven en 58 campamentos que la Agencia tiene distribuidos en estos cinco territorios.

En 2016 en Irán, el Gobierno admitió haber ejecutado al menos a 203 personas hasta el mes de octubre, aunque los grupos de defensa de los derechos

21 Consejo de Seguridad de la ONU, 30 de septiembre de 2016. http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1475741912_n1630164.pdf

22 Fuente: <https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/israel-and-occupied-palestinian-territories/report-israel-and-occupied-palestinian-territories/>

23 Fuente: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/israel-y-los-territorios-palestinos-ocupados/>

humanos elevan esta cifra hasta 437. Como ejemplo de estas penas máximas, el 2 de agosto las autoridades anunciaron que habían ejecutado a por lo menos veinte presuntos miembros de un grupo que el régimen considera una organización terrorista bajo la acusación de "enemistad contra Dios". Las entidades de defensa de los derechos humanos creen que estos individuos formaban parte de un grupo de 33 kurdos sunitas detenidos en 2009 y 2010 y condenados a muerte en juicios injustos, tras padecer abusos y torturas bajo detención²⁴.

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas señaló en marzo que la flagelación seguía siendo un castigo legal para niños y niñas condenados por ciertos delitos en este país. El Comité observó que menores lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) habían sido sometidos a descargas eléctricas para "curarlos". Y en las prisiones y los centros de detención decenas de defensores y defensoras de los derechos humanos y activistas políticos permanecen privados de libertad y la tortura continúa siendo una práctica habitual²⁵.

En Yemen, la situación es de conflicto desde que en marzo de 2015 los hutíes, aliados con el ex presidente Ali Abdalla Saleh, y el Gobierno, apoyado por la coalición liderada por Arabia Saudí, iniciaron las hostilidades por el control del país. En 2016, según denunció ACNUR, se gestó "una catástrofe humanitaria que ha obligado a millones de personas a huir de sus hogares para escapar del devastador conflicto"²⁶. En octubre, la coalición encabezada por Arabia Saudí bombardeó una ceremonia fúnebre en la capital, Saná, un ataque que costó la vida a 150 personas y dejó más de 500 heridos. Esta misma coalición atacó numerosos hospitales y centros de salud²⁷. ACNUR atendía a 200.000 personas refugiadas y 300.000 personas desplazadas del norte y se calcula que 200.000 nuevas personas se habían marchado del el sur del país²⁸.

En 2016, Líbano siguió siendo uno de los países que acoge a un mayor número de personas refugiadas, entre ellas un millón procedente de Siria, según Human Rights Watch; de ellos 250.000 niños y niñas refugiadas no fueron escolarizados. En relación con las medidas que aplican las autoridades, en enero de 2016 fueron rechazadas en el aeropuerto de Beirut personas sirias y

24 Fuente: <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298371>

25 Fuente: <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298371>

26 Fuente: <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-en-yemen/>

27 *El Diario.es*, 18 de octubre de 2016. http://www.eldiario.es/andalucia/APDHA/Refugiados-invisibles-conflicto-silenciado-Yemen_6_570852936.htm

28 Véase: <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/481-acnur-esta-preocupado-por-los-refugiados-y-desplazados-en-un-yemen-desgarrado-por-los-conflictos>

palestinas, aunque en la actualidad se estima que 45.000 personas de origen palestino procedentes de Siria están refugiadas en este país²⁹. La situación de las personas refugiadas es muy precaria, con grandes dificultades para lograr el suministro de los servicios básicos (agua, electricidad) y acceder a la asistencia sanitaria³⁰.

Por otra parte, un informe de Amnistía Internacional recogió el testimonio de 77 mujeres sirias refugiadas en Líbano que se sentían amenazadas económica, psicológica y emocionalmente y denunciaban haber sufrido “acoso sexual y explotación constantes”³¹. El refugio de las mujeres sirias “se reduce a pequeñas tiendas de acampar donde pueden convivir hasta veinte personas, sin agua potable, con constantes cortes de electricidad y acceso limitado a la alimentación”. Según la Liga por el Derecho de las Libanesas, el 70% de las familias sirias viven por debajo del umbral de pobreza en este país; de ellas, el 90% son mujeres, niños y niñas que carecen de las mínimas condiciones de vida y, como responsables de sus familias, las primeras se han visto forzadas a aceptar cualquier trabajo con salarios que se reducen hasta un tercio de lo pactado. Además, las mujeres refugiadas sirias sufren violencia moral y física, traumas psicológicos, violaciones, acoso y matrimonios forzados; un cierto número de ellas se ha visto obligadas a trabajar como prostitutas como única forma de sobrevivir.

En Jordania, se calcula que existen 650.000 personas refugiadas de origen sirio, aunque las autoridades de Amán llegan a duplicar esta cifra al estimar a las que han entrado de forma irregular, todas ellas, salvo excepciones, en situación de marginalidad social. El campamento de Zaatari ha llegado a ser el segundo mayor del mundo e incluso se ha quedado pequeño. Allí viven hacinadas más de 80.000 personas refugiadas, la mitad menores de edad, y al este, en el campamento de Azraq, se instalaron otras 40.000³². Según la organización Arab Women Organization, en Jordania se registran legalmente 500 matrimonios anuales de sirias menores de 18 años, pero existen muchos otros que no se inscriben, por lo que muchas niñas son obligadas a casarse y sufren un infierno tanto dentro como fuera de casa. Las mujeres son doblemente victimizadas, no solo por la guerra, sino también porque padecen agresiones fi-

29 Fuente: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/lebanon>

30 Fuente: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/20/5766d3e9468aeb8c6e8b45e6.html>

31 Fuente: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/02/why-refugee-women-syria-lebanon-face-sexual-harassment-exploitation/>

32 Fuente: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/22/actualidad/1474540058_918219.html

sicas y psíquicas, violencia sexual, matrimonios forzados o prematuros, negación del derecho a la salud sexual y reproductiva, reducción de oportunidades económicas derivadas del abandono de la educación y limitaciones sociales y civiles. Todo ello reproduce una sociedad patriarcal que las condena a la exclusión social y económica.

En el mes de julio, después de un ataque aéreo de la aviación rusa, al menos doce personas refugiadas murieron y otras cuarenta resultaron heridas en el campamento de Hadalat, a ochenta kilómetros de la ciudad jordana de Ruwaished. En septiembre, Amnistía Internacional denunció que unas 75.000 personas refugiadas estaban atrapadas en el desierto, en la zona conocida como "Berma", en la frontera entre Jordania y Siria, sin recibir ninguna ayuda humanitaria desde hace casi dos meses.

Finalmente, Turquía es el país que acoge a un mayor número de personas refugiadas sirias. De los más de 2,5 millones, la inmensa mayoría vive en las diferentes ciudades turcas y unas 270.000 en zonas rurales, principalmente en la frontera sur. El Gobierno turco financia y dirige veintiséis campos donde las personas refugiadas son consideradas huéspedes bajo protección temporal³³. Además, Turquía se convirtió en el principal país de paso de las personas refugiadas sirias en su trayecto hacia Europa. Según la Dirección General de Migración, en la ciudad costera de Esmirna se encontraban cerca de 107.000³⁴. Y, según la cadena británica BBC, cientos de miles de personas refugiadas sirias, incluidos niños y niñas, trabajan de manera irregular en la industria textil. Muchos de ellos lo hacen a través de proveedores clandestinos, que después sirven a talleres con permisos oficiales de las grandes marcas³⁵.

Por una cláusula de exclusión geográfica de la Convención de Ginebra, la legislación turca solo está obligada a garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo europeas, por lo que el trato a las personas refugiadas de Siria u otras nacionalidades es deficiente. Varias organizaciones internacionales documentaron que las autoridades turcas impiden, mediante el uso de la fuerza, que personas que huyen de Siria se acerquen a la frontera y, además, que efectúan devoluciones a este país sin contemplar sus graves repercusiones.

33 Fuentes: <http://www.latercera.com/noticia/como-turquia-enfrenta-la-ola-de-refugiados-sirios/>
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/06/actualidad/1452035612_215125.html

34 Fuente: <https://mundo.sputniknews.com/orientemedio/201704051068139352-refugiados-siria-esmirna/>

35 Fuente: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37757061>

Desde la entrada en vigor del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía el 20 de marzo de 2016, más de 4.800 personas murieron ahogadas en el Mediterráneo, un 25% más que en el mismo periodo del año anterior³⁶. Un total de 25.846 menores (el 90% no acompañados) se embarcaron en la ruta del Mediterráneo central, el doble que el año anterior, y al menos 700 perdieron la vida, según datos de Unicef³⁷.

Por todo ello, CEAR denuncia que, pese a que el número de llegadas a Europa ha descendido de manera evidente en la ruta desde Turquía, siguen aumentando las muertes de quienes han optado por vías marítimas o terrestres aún más peligrosas³⁸.

1.3. LA EXTERNALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN AUSTRALIA: ¿EXPORTACIÓN DEL MODELO A EUROPA?

La crisis del derecho de asilo no se circunscribe solo a la Unión Europea, sino que también se agrava, año tras año, en otras regiones del mundo. Tal y como anticipó el Informe 2014 de CEAR, el Pacífico tiene a Australia como el principal exponente de esta involución.

Si bien este país ya había aplicado políticas restrictivas de migración y asilo con anterioridad, en 2001 acentuó esta opción con la aprobación de la *Solución del Pacífico (The Pacific Solution)*³⁹, que fue implementada hasta 2008. Esta norma estableció que las personas solicitantes de asilo que se aproximaran a su territorio por mar y carecieran de visado podían ser detenidas y trasladadas a terceros países. Posteriormente, sus políticas migratorias profundizaron esta dirección y así, en diciembre de 2014 el Parlamento australiano aprobó la supresión de numerosas referencias a la Convención de Ginebra de su Ley de Migración de 1958 para definir una política aún más restrictiva. Uno de los principales cambios recuperó la potestad de transferir a personas interceptadas en el mar a terceros países, principalmente a los denominados “centros de procesamiento” (equiparables por sus condiciones a centros de detención) localiza-

36 Fuente: <https://www.cear.es/el-vergonzoso-acuerdo-con-turquia-sigue-provocando-muertes-y-sufrimiento/>

37 Fuente: <http://www.efc.com/efe/america/sociedad/unos-25-800-ninos-no-acompanados-llegaron-a-italia-en-2016-tras-cruzar-el-mar/20000013-3147801>

38 Fuente: <http://www.cear.es/tag/acuerdo-ue-turquia/>

39 *The Pacific Solution: Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001*. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00888>

dos en Nauru y Manus (Papúa Nueva Guinea)⁴⁰. Los denominados Centros Regionales de Tramitación de Nauru y Manus están gestionados por una empresa privada contratada por el Gobierno australiano⁴¹ y el sistema de evaluación de las solicitudes de asilo fue establecido y es financiado hasta el día de hoy por el Gobierno australiano⁴². Aquellas personas finalmente reconocidas como refugiadas permanecen en estas islas o son reasentadas en terceros países, pero nunca en Australia.

Posteriormente, Australia impulsó la Coalición 2014 junto con Indonesia, Malasia y Sri Lanka con el objetivo de detener la inmigración a través de instrumentos para compartir información sobre las personas migrantes, la cooperación para patrullar en el mar y las fronteras y la promoción de campañas para disuadir la migración y acelerar los procesos de deportación de las personas migrantes⁴³.

Durante 2015, este país continuó interceptando las llegadas por mar y actuó de dos formas. En primer lugar, devolvió a las personas a sus países de origen sin un examen previo de sus solicitudes de asilo, por lo que pudo vulnerar el principio de no devolución, tal y como recogen informes de Amnistía Internacional y del Centre for Migrations Studies de Nueva York. Esta práctica, bastante reiterada, se conoce como "operación de retroceso de barcos", y se expresó en dos casos que salieron a la luz en octubre de 2015, cuando funcionarios australianos que formaban parte de la *Operación Fronteras Soberanas* fueron acusados de sobornar a los tripulantes de sendos barcos con el objetivo de que se dirigieran a Indonesia y no a Nueva Zelanda, donde

40 Gracias a las tres siguientes disposiciones legales: a) Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, relating to the transfer to, and assessment and settlement in, Papua New Guinea of certain persons, and related issues, firmado el 6 de agosto de 2013. <http://www.dfat.gov.au/geo/png/joint-mou-20130806.html>. b) Regional resettlement arrangement between Australia and Papua New Guinea, firmado el 19 de julio de 2013. <http://www.dfat.gov.au/geo/png/regional-resettlement-arrangement-20130719.html>. c) Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues, firmado el 3 de agosto de 2013. <http://www.dfat.gov.au/issues/people-smuggling-mou.html>

41 Amnistía Internacional: *Australia: Refugiados en Nauru: abusos terribles y negligencia*. 2 de agosto de 2016. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/08/australiaabuseneglectofrefugeesonnauru/>

42 Amnistía Internacional: *Island of Despair: Australia's "processing of refugees"*. Octubre de 2016. <https://www.amnesty.org/es/documents/asa12/4934/2016/es/>

43 Bill Frelick, Ian M. Kysel y Jennifer Podkul: "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants". *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 4, n° 4 (2016), págs. 190-220. Center for migration studies of New York. <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/68>

tenían previsto solicitar asilo⁴⁴, lo cual constituyó un delito transnacional de tráfico de personas⁴⁵. Desde que esta operación entró en vigor, solo un barco ha logrado llegar al territorio australiano⁴⁶.

En segundo lugar, trasladaron a las personas llegadas por mar a Manus o a Nauru. Numerosos informes han puesto de manifiesto las deplorables condiciones de los centros ubicados en estas islas y los abusos que se cometen en ellos, una posición compartida por la Comisión Australiana de Derechos Humanos, ACNUR⁴⁷, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la Tortura⁴⁸, e incluso el Comité Selecto del Senado australiano⁴⁹, así como un experto nombrado por el Gobierno de este país⁵⁰. Todos los informes describen la pésima situación de estos centros, donde, por ejemplo, se producen largas esperas para acceder a una atención médica que a veces ni siquiera llega⁵¹. Además, muchas de las personas enfrentan problemas graves de salud mental a consecuencia, entre otros motivos, de los periodos prolongados de detención. La ansiedad o la depresión son

44 Amnistía Internacional: *By hook or by crook*. Octubre de 2015. <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA12/2576/2015/en/>

45 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, complementada por el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, ambos ratificados por Australia, establece la obligación legal de los Estados de cooperar para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional y exige que estos prevengan y luchen contra el tráfico ilícito de migrantes y protejan los derechos de las personas objeto de tráfico ilícito.

46 La *Operación Fronteras Soberanas* es un programa coordinado por el Ministerio de Inmigración y la Armada que comenzó a finales de 2013 y en el que participan diversos organismos australianos, entre ellos la Policía Federal, la Fuerza de Defensa, la Fuerza de Fronteras y el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras. Su mandato es impedir la entrada irregular de personas a bordo de una embarcación, incluso aunque se trate de personas refugiadas o solicitantes de asilo. Amnistía Internacional: *Atajar la crisis de los refugiados. De eludir a repartir responsabilidad*. 2016. <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/POL4049052016SPANISH.compressed?CMD=VEROBJ&MLKOB=36514675757>

47 ABC News: "UNHCR calls for immediate transfer of refugees out of Manus Island, Nauru to 'humane conditions'". 5 de mayo de 2016. <http://www.abc.net.au/news/2016-05-05/unhcr-presses-for-transfer-of-refugees-out-of-detention-centres/7385748>

48 27ª Sesión del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998>

49 Parlamento de Australia, 31 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aph.gov.au/select_regionalprocessingnauru

50 *The Guardian*: "Rapes and fears for safety on Nauru uncovered by independent Moss review". 20 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/mar/20/rapes-and-fears-for-safety-on-nauru-uncovered-by-independent-moss-review>

51 Human Rights Watch: *Australia: Appalling Abuse, Neglect of Refugees on Nauru. Investigation on Remote Pacific Island Finds Deliberate Abuse Hidden Behind Wall of Secrecy*. 2 de agosto de 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/08/02/australia-appalling-abuse-neglect-refugees-nauru>

las expresiones más frecuentes⁵² y en numerosas ocasiones derivan en autolecciones, suicidios o huelgas de hambre⁵³. Asimismo, muchas personas denunciaban también abusos y ataques sexuales⁵⁴.

Después de las presiones que recibió desde estos organismos y de los artículos críticos de algunos medios de comunicación, el Gobierno se comprometió a convertirlos en centros abiertos y a no internar a solicitantes de asilo allí⁵⁵. A pesar de los cambios, en la actualidad la movilidad es muy limitada ya que, además de tener que avisar de todos sus movimientos y respetar el toque de queda, estas personas no pueden salir de la isla. Por otra parte, si bien el número de menores en los centros ha disminuido durante los últimos años, la Comisión Australiana por los Derechos Humanos ha condenado la situación de estas niñas y niños "olvidados" y de los 167 bebés apátridas que en los últimos años han nacido en estas deficientes condiciones⁵⁶. También el Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha censurado tanto a Australia como a los gobiernos locales por la situación de los menores en los centros⁵⁷.

Como respuesta, en julio de 2015 el Gobierno aprobó la Ley de la Fuerza de Fronteras, que contempla penas de prisión para los funcionarios y los contratistas (incluidos los profesionales sanitarios y de protección de menores) que denuncien abusos de los derechos humanos en la detención por motivos de inmigración⁵⁸. En general, el acceso a la prensa y a las organizaciones de derechos humanos desde los centros es muy difícil⁵⁹.

52 IHMS (International Health and Medical Services, subcontrata del Gobierno para la atención sanitaria en los centros): *Offshore Processing Centres Quarterly Health Trend Report, October – December 2014*. <https://www.border.gov.au/AccessandAccountability/Documents/02092015-fa-15040021.pdf>

53 *El Diario.es*, 27 de abril de 2016: "Un refugiado se prende fuego en protesta por las condiciones de un centro gestionado por Australia". http://www.eldiario.es/desalambre/refugiado-protesta-condiciones-detencion-Nauru_0_509899295.html

54 Amnistía Internacional: *Australia: Refugiados en Nauru: abusos terribles y negligencia*. 2 de agosto de 2016. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/08/australiaabuseneglectofrefugeesonnauru/>

55 Amnistía Internacional: *Informe 2015/2016, La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Publicado en febrero de 2016. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/2552/2016/es/>

56 ABC News: "Fact Check: Has the number of children in detention dropped from 2,000 to about 75 under the Coalition?". 3 de marzo de 2016. <http://www.abc.net.au/news/2016-02-25/fact-check-children-in-detention/7149720>

57 *The Sydney Morning Herald*, 7 de octubre de 2016: "UN slams Australia's regional processing centres in Nauru". <http://www.smh.com.au/federalpolitics/politicalnews/unslamsaustraliasregionalprocessingcentresinnauru20161007grxj17.html>

58 Amnistía Internacional: *Informe 2015/2016, La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. <https://www.amnesty.org/es/countries/asiaand-the-pacific/australia/report-australia/>

59 Human Rights Watch: *What Nauru Is Hiding From Danish Lawmakers, Australia's Offshore Refugee Processing Center Is No Model for Europe*. 31 de agosto de 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/08/31/what-nauru-hiding-danish-lawmakers>

En abril de 2016⁶⁰, el Tribunal Supremo de Papúa Nueva Guinea acordó que la detención de solicitantes de asilo era “ilegal e inconstitucional”⁶¹. En mayo, aún había 847 personas detenidas y menos de 20 personas refugiadas habían recibido permiso del Gobierno para moverse de la isla de Manus⁶². En agosto, se conocieron de nuevo numerosos informes que detallaban más de dos mil asaltos, abusos sexuales, suicidios e intentos de suicidios y condiciones inhumanas en el centro de Nauru y la mitad de las personas afectadas eran menores⁶³. En lo que parecía una cesión ante la presión pública, las autoridades australianas⁶⁴ anunciaron el cierre de los centros⁶⁵, aunque no especificaron unos plazos claros, y reafirmaron que las personas detenidas nunca entrarían en el territorio nacional⁶⁶.

A finales de octubre, quedaban 872 personas en el centro de la isla Manus y 390 en Nauru. En noviembre, Estados Unidos llegó a un acuerdo puntual para acoger a algunas de estas personas, que en su mayor parte procedían de Irán, Afganistán, Irak, Myanmar, Pakistán, Sri Lanka o eran apátridas⁶⁷. El acuerdo, que se limitaba a personas que ya estuvieran en alguno de estos dos centros, aún no se ha hecho efectivo y ha quedado en el aire después de la elección de Donald Trump⁶⁸. De manera paralela al anuncio del acuerdo, Australia negoció con

60 Belden Normal Namah v Papua New Guinea (SC1497). The Supreme Court of Justice, 2013: https://uploads.guim.co.uk/2016/04/26/PNG_SC_judgement.pdf

61 Papua New Guinea's Supreme Court: <https://es.scribd.com/doc/310461159/PNG-Supreme-Court-Decision-on-Manus-Island>

62 ABC News, 18 de Agosto de 2016: “Fewer than 20 refugees resettled in PNG from Manus Island centre”. <http://www.abc.net.au/news/2016-08-18/fewer-than-20-refugees-resettled-in-png-from-manus/7762912>

63 *The Guardian*, 10 de agosto de 2016: “The Nauru files: cache of 2,000 leaked reports reveal scale of abuse of children in Australian offshore detention”. <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/aug/10/the-nauru-files-2000-leaked-reports-reveal-scale-of-abuse-of-children-in-australian-offshore-detention>

64 *El País*, 17 de agosto de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/17/actualidad/1471426344_129348.html

65 Human Rights Watch: Dispatches: *Papua New Guinea to Close Refugee Detention Center*. 27 de abril de 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/04/27/dispatches-papua-new-guinea-close-refugee-detention-center>

66 *The Guardian*, 17 de agosto de 2016: “Australia confirms Manus Island immigration detention centre will close”: https://www.theguardian.com/australia-news/2016/aug/17/manus-island-detention-centre-to-close-australia-andpapua-new-guinea-agree?CMP=Share_iOSApp_Other

67 Amnistía Internacional: *Island of Despair: Australia's "processing of refugees"*. Octubre de 2016. <https://www.amnesty.org/es/documents/asa12/4934/2016/es/>

68 *La Vanguardia*, 29 de enero de 2017: “Trump respetará acuerdo en materia de refugiados con Australia, según medios”. <http://www.lavanguardia.com/vida/20170129/413809617043/trump-respetara-acuerdo-en-materia-de-refugiados-con-australia-segun-medios.html>

Nauru un visado de veinte años para aquellas personas excluidas de este⁶⁹.

Lo señalado anteriormente visibiliza graves vulneraciones de derechos humanos en un país que hace tiempo exaltaba el respeto de los mismos como inspiración de su política exterior, cuando daba recomendaciones y presionaba a terceros países en aras de su cumplimiento⁷⁰. La política migratoria que ha adoptado en los últimos lustros, principalmente la externalización del procedimiento de asilo, fomenta en última instancia el tráfico de personas, ya sea de forma indirecta, al no ofrecer vías seguras, o incluso directa, como lo sucedido en 2015. Ha sido muy criticada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUR y el Relator Especial sobre la Tortura⁷¹.

Otra evidencia es el acuerdo suscrito con Camboya para reasentar a personas refugiadas desde Nauru en junio de 2015. A cambio, Australia prometió a este país asiático 29 millones de dólares como ayuda para el desarrollo y 11,2 millones de dólares como fondo para el reasentamiento de las personas refugiadas⁷². Únicamente 5 personas aceptaron acogerse a esta opción, de las que cuatro acabaron regresando a sus países de origen poco después⁷³. Otros estados como Indonesia, Sri Lanka y Vietnam también acogen a personas migrantes rechazadas por Australia.

Con estos acuerdos, incluido el firmado con Estados Unidos, Australia elude sus obligaciones internacionales⁷⁴, aunque, éticamente, es responsable de lo que les suceda a las personas enviadas a esos países. En 2016, acogía a 58.000 personas refugiadas y solicitantes de asilo, mientras que en Nauru, una isla de apenas 21 kilómetros cuadrados y 10.000 habitantes, había 1.159 personas refugiadas y solicitantes de asilo, lo que lo sitúa como el tercer país con más personas refugia-

69 Agencia EFE, 13 de noviembre de 2016: "EEUU acuerda con Australia la acogida de refugiados de centros del Pacífico". <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/eeuuacuerdaconaustralialaacogidaderefugiadoscentrosdelpacifico/100043095213#>

70 Phil Robertson: "Eroding human rights in Australian foreign policy, one asylum seeker at a time". *The Guardian*, 17 de febrero de 2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/17/eroding-human-rights-in-australian-foreign-policy-one-asylum-seeker-at-a-time> The Ethics Centre: *Australia is no longer a human rights leader*. Human Rights Watch: 23 de febrero de 2016. <http://www.ethics.org.au/on-ethics/blog/february-2016/australia-is-no-longer-a-human-rights-leader-%E2%80%93-hum>

71 27ª Sesión del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998>

72 Human Rights Watch: *World Report 2016*. Enero de 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/asia/australia>

73 Agencia EFE, 13 de noviembre de 2016: "EEUU acuerda con Australia la acogida de refugiados de centros del Pacífico". <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/eeuuacuerdaconaustralialaacogidaderefugiadoscentrosdelpacifico/100043095213#>

74 Bill Frelick, Ian M. Kysel y Jennifer Podkul: "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants". *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 4, nº 4 (2016), págs. 190-220. Center for migration studies of New York. <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/68>

das per cápita⁷⁵. Respecto a la acogida de personas reasentadas, Australia atiende a 5.211 en el marco de estos programas⁷⁶.

Desde hace años, la Unión Europea ha mirado con sumo interés las medidas adoptadas por Australia para impedir la llegada de personas refugiadas y migrantes a su territorio por mar. Ya en 2003 el Gobierno británico propuso a la UE un plan denominado “Una nueva visión sobre los refugiados”, que contemplaba la creación de “Áreas de Protección Regional” cerca de los países emisores de personas solicitantes de asilo y refugiadas para contener su llegada a Europa y crear espacios a donde deportarlas o en última instancia reasentarlas. Estos espacios se denominaban “Centros de Tránsito para Procesamiento”, el mismo nombre que reciben los de Nauru y Manus. Aquella propuesta no recabó el apoyo suficiente, pero en septiembre de 2005 la Comisión Europea propuso un acuerdo similar, los “Programas de Protección Regionales”, que, si bien parecían más favorables a proporcionar soluciones duraderas a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, dejaban una puerta abierta a considerar como “tercer país seguro” a Estados que no lo eran.

Recientemente, este tipo de planteamientos se han extendido por varios países y determinados dirigentes políticos ya los asumen. Como muestra, el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, ha exigido la devolución de las personas solicitantes a sus países de origen⁷⁷ y en junio de 2016 el ministro de Asuntos Exteriores austriaco, Sebastian Kurz, exhortó a la Unión Europea a “adoptar parte del modelo australiano”⁷⁸, mientras que solo unas semanas más tarde políticos daneses expresaron opiniones similares⁷⁹.

Además, en los últimos años, principalmente desde 2015, tanto la UE como sus Estados miembro han potenciado las relaciones con varios países de tránsito (Ucrania, Libia, Marruecos, Serbia o, por supuesto, Turquía) con el objetivo de

75 Amnistía Internacional: *Island of Despair: Australia's "processing of refugees"*. Octubre de 2016. <https://www.amnesty.org/es/documents/asa12/4934/2016/es/>

76 Fuente: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/573b8a4b4/resettlement-statistical-database-portal.html>

77 *El Español*, 31 de enero de 2016: “Así se está blindado Europa frente a los refugiados”. http://www.elespanol.com/mundo/20160129/98240523_o.html

78 *Die Presse*, 4 de junio de 2016: http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/5003144/Kurz-Rettung-aus-Seenot-ist-kein-Ticket-nach-Europa?_vl_backlink=/home/index.do Citado en: Human Rights Watch: *For Managing Migration, Australia is No Model for Europe*. 29 de diciembre de 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/12/29/managing-migration-australia-no-model-europe>

79 Human Rights Watch: *Danish Lawmakers Will Find Nauru No Model for Europe*. 2 de septiembre de 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/09/02/danish-lawmakers-will-find-nauru-no-model-europe>

reducir la llegada de personas refugiadas⁸⁰. De hecho, en el acuerdo suscrito en marzo de 2016 entre la UE y Turquía subyace el patrón australiano: del mismo modo que el país oceánico devuelve a aquellas personas que tratan de llegar por mar a sus costas, la Unión Europea preparó el terreno para hacer lo mismo con las personas que habían llegado principalmente a Grecia desde Turquía y aprobó su devolución a este país. En ambos casos, se determina a quién expulsar y quién puede ejercer el derecho a solicitar asilo en función únicamente de su país de procedencia, dejando de lado sus circunstancias individuales, tal y como estipula la Convención de Ginebra.

Asimismo, es difícil evitar las comparaciones entre los centros de Nauru y Manus y los campos que durante los últimos años han proliferado en Turquía, Grecia, Serbia y otros países europeos, donde las condiciones de vida son durísimas. En definitiva, el paralelismo entre lo que sucede en Australia desde hace años y la situación actual en Europa es evidente: barcos interceptados en el Mediterráneo cuyos ocupantes son devueltos a los países de origen o de tránsito; expulsiones colectivas en la Frontera Sur de España; firma de acuerdos con terceros países; cooperación al desarrollo condicionada al control de fronteras; vallas levantadas en Austria, Bulgaria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría...

Y en ambos casos los gobiernos recurren al mismo discurso para justificar estas medidas: la lucha contra las mafias que trafican con seres humanos y la necesidad de poner "orden" en las migraciones. Así enmascaran la impermeabilización de sus fronteras con medidas contrarias a la legalidad internacional y en contradicción con el respeto a los derechos humanos, empujando a las personas migrantes y refugiadas a rutas más peligrosas controladas por las mafias y en las que muchas pierden la vida.

80 Bill Frelick, Ian M. Kysel y Jennifer Podkul: "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants". *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 4, nº 4 (2016), págs. 190-220. Center for migration studies of New York. <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/68>

CAPÍTULO 2

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

A lo largo de 2016, la Unión Europea puso en marcha políticas restrictivas en materia de asilo e inmigración, influida por el avance electoral de los partidos con discurso xenófobo y anti-inmigración en una parte de los 28 países que la integran. Como se examina en el primer epígrafe, una de las principales consecuencias de esa orientación fue el fracaso de los acuerdos de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas suscritos en el segundo semestre de 2015: al cierre de este Informe, apenas se había cumplido el 16% de los cupos acordados. Otra consecuencia fue la firma del acuerdo con Turquía, que supone una gravísima vulneración del derecho de asilo y de los derechos humanos, que la Comisión Europea, sin embargo, ignora.

El segundo epígrafe de este capítulo analiza la evolución de las rutas que siguen las personas refugiadas que anhelan encontrar en la Unión Europea un lugar seguro para vivir. La pretensión de impermeabilizar las fronteras exteriores de la UE y la oposición de Bruselas a abrir vías legales de llegada obligó, un año más, a las personas refugiadas a elegir travesías aún más arriesgadas para huir de las guerras y las graves violaciones de los derechos humanos.

2.1. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA.

El contexto político que opera sobre el derecho de asilo en la Unión Europea ha experimentado cambios drásticos en los dos últimos años. Mientras que en 2015 se puso de manifiesto su incapacidad para dar una respuesta común y homogénea a la situación de las personas refugiadas en las fronteras europeas, 2016 se caracterizó por la puesta en marcha de políticas comunitarias en materia de migración y asilo de carácter restrictivo, en gran medida debido al ascenso de los partidos con un discurso anti-inmigración y del ciclo electoral en Francia, Alemania, Austria, Países Bajos o Reino Unido.

El endurecimiento de los discursos xenófobos y el surgimiento de reivindicaciones que se escudan en la defensa de una supuesta comunidad formada por una homogeneidad de valores, identidades y estilos de vida que necesita ser preservada frente a la inmigración han cristalizado en la renuncia de las instituciones europeas a respetar los derechos de las personas refugiadas. La falta de acciones contundentes para evitar el fracaso de los compromisos europeos en materia de reubicación y de reasentamiento de los Estados miembros y la férrea defensa por parte de la Comisión Europea del acuerdo con Turquía lo prueban.

Asimismo, como examina el documento de CEAR incluido en el Capítulo 8, la propuesta de un nuevo Sistema Europeo Común de Asilo está más enfocada a restringir que a ampliar los derechos de las personas refugiadas y, en lugar de concentrar sus esfuerzos en uniformizar de manera positiva las notables diferencias entre los sistemas nacionales de asilo, parece orientada, además, a castigar a las personas solicitantes de asilo que pretendan trasladarse de un Estado miembro a otro.

La instrumentalización de las personas refugiadas y su utilización zafia en el discurso político-electoral, presentándolas como una amenaza que es preciso prevenir, hasta el punto de identificarlas con terroristas en ocasiones, ha sido evidente. Muchas de las iniciativas desarrolladas por las instituciones europeas durante 2016 parecieron destinadas a incorporar las propuestas de determinados partidos políticos de corte xenófobo en lugar de luchar contra ellas. El temor a una debacle de los partidos tradicionales ha tenido un gran coste: muchos de ellos han asumido la agenda anti-inmigración como estrategia para evitar la derrota.

EL FRACASO DE LOS ACUERDOS DE REUBICACIÓN Y REASENTAMIENTO

A consecuencia de las propuestas adoptadas por la Comisión Europea y empujados por la presión social y mediática, en 2015 el Consejo Europeo y el Consejo de la UE adoptaron dos acuerdos vinculantes. El primero, suscrito durante el mes de julio, instó a los Estados a reubicar a 32.256 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia, con el compromiso de ampliar este cupo hasta los 40.000 en diciembre de aquel año de acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea. El segundo, firmado en septiembre de 2015, exhortó a los Estados a reubicar a 120.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia. Aunque en la propuesta inicial de la Comisión estaba contemplado como país desde el que se reubicarían solicitantes de asilo, Hungría decidió excluirse del esquema final adoptado por el Consejo. Por tanto, de esos 120.000 reubicados acordados, 54.000 quedaron pendientes de reasignar entre los estados receptores. Al respecto, en septiembre de 2016 se adoptó una enmienda que establece que los Estados miembros pueden cumplir su obligación de acoger a esas 54.000 personas mediante el reasentamiento de personas sirias refugiadas en Turquía.

En materia de reasentamiento, solo el primer acuerdo incluyó un compromiso de los Estados, que acordaron acoger por esta vía a 22.504 personas refugiadas, que debían proceder principalmente de las tres regiones que se establecieron como prioritarias: el norte de África, Oriente Medio y el Cuerno de África.

Después de la enmienda adoptada en septiembre de 2016, los acuerdos de reubicación quedaron de la siguiente forma:

	Reubicación	Reasentamiento
- Resolución del Consejo de la UE en julio de 2015	40.000 (32.256)	22.504
- Decisión del Consejo Europeo en septiembre de 2015	120.000 (54.000 pendientes de distribuir)	--
TOTAL	160.000	22.504

El plazo para alcanzar estos compromisos concluye en septiembre de 2017 y, al cierre de este Informe, tan solo se había cumplido poco más del 16%. En su undécimo Informe de Progreso sobre reubicación y reasentamiento,



MUJERES Y NIÑOS ORIGINARIOS DE DIFERENTES PAÍSES DE ÁFRICA DURMIENDO EN EL INTERIOR DEL BUQUE *GOLFO AZURRO* EL 13 DE ENERO DE 2017, UN DÍA DESPUÉS DE SER RESCATADOS POR LA ONG PROACTIVA OPEN ARMS). © OLMO CALVO.

fechado el 12 de abril de este año, la Comisión Europea remarcó que los Estados deberían reubicar cada mes al menos a 3.000 personas desde Grecia y al menos a 1.500 personas desde Italia. Por el momento, debido a la ausencia de voluntad política, estos acuerdos parecen destinados al fracaso y son inciertos los escenarios que se abrirán a partir de septiembre si finalmente se incumplen.

LA COMISIÓN EUROPEA NO EVALÚA EL IMPACTO DEL ACUERDO CON TURQUÍA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Las implicaciones negativas para el derecho de asilo del acuerdo suscrito por la Unión Europea con Turquía el 20 de marzo de 2016 han quedado demostradas. Con su aprobación, la UE sentó un precedente peligroso al regular materias relacionadas con los derechos fundamentales mediante un documento que tiene forma de comunicado de prensa.

En su reclamación ante la Defensora del Pueblo Europeo, Emily O'Reilly, presentada el 4 de mayo de 2016, CEAR subrayó que la Comisión Europea no ha analizado el impacto que ha tenido en materia de derechos humanos.

En su respuesta a CEAR, con fecha de 18 de enero de 2017, la Defensora



MIGRANTES RESCATADOS POR UN EQUIPO DE LA ONG PROACTIVA OPEN ARMS A 29 MILLAS DE LIBIA DESEMBARCANDO EN EL PUERTO SICILIANO DE AUGUSTA EL 14 DE ENERO DE 2017. EN TIERRA LES ESPERABAN MIEMBROS DE CRUZ ROJA, LA GUARDIA COSTERA, LA POLICÍA ITALIANA Y FRONTEX. © OLMO CALVO.

del Pueblo Europeo remarcó que el carácter “político” del acuerdo no excluye que la Comisión Europea deba analizar sus consecuencias en los derechos de las personas a las que afecta. Asimismo, subrayó que “no se realizó ninguna evaluación del impacto sobre los derechos humanos antes de la firma del acuerdo”, ni pueden considerarse “un sustituto apropiado” de ello los informes de situación presentados hasta el momento. También puso de manifiesto hasta qué punto la UE ignoró los derechos de las personas refugiadas al implementar este acuerdo y recomendó a la Comisión que incluya en sus próximos informes sobre la evolución de su aplicación “una sección independiente” centrada en los aspectos que suponen “riesgos importantes para el respeto de los derechos humanos” y que desarrolle medidas para minimizarlos¹. Hasta la fecha no se ha producido dicho análisis.

La Comisión Europea ha desoído la recomendación de la Defensora del Pueblo Europeo, pero sí ha querido destacar que las muertes en la Ruta del Egeo han disminuido de manera significativa desde la adopción del acuerdo y que ya existen vías legales como el reasentamiento. Además, ignora las exiguas cifras de reasentamiento, la casi inexistente puesta en marcha de

¹ Véase la respuesta de la Defensora del Pueblo Europeo: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/decision.faces/es/75160/html.bookmark>

vías legales y seguras, así como el aumento de las muertes en la Ruta del Mediterráneo Central.

ALEMANIA VOLVIÓ A SER EL PAÍS CON MÁS SOLICITANTES

Según Eurostat, en 2016, 1.259.955 personas pidieron protección internacional en los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea. Esta cifra supone un ligero descenso respecto a 2015, cuando se registraron 1.322.825, pero duplica la de 2014 (626.960). En cuanto a las nacionalidades, de nuevo Siria, con 339.265, fue el primer país de origen por número de solicitantes; Afganistán quedó en segundo lugar, con 186.595, e Irak en el tercero, con 130.015 peticiones. Estas tres nacionalidades concentraron cerca de la mitad del total de solicitantes en toda la UE.

Durante 2016, con 745.265, Alemania registró el 59% de todas las solicitudes de asilo en la UE, un porcentaje inédito hasta el momento. Le siguieron Italia, con 123.370; Francia, con 83.485; y Grecia con 51.110.

Los países con un mayor aumento fueron Grecia (un 339% más), Alemania (un 63% más) e Italia (un 46% más). Por el contrario, los que experimentaron un descenso más acusado fueron Suecia (un 86% menos), Finlandia y Hungría (un 84% menos), Dinamarca (un 71% menos) y Bélgica (un 63% menos).

El mayor número de solicitudes por habitante se registró en Alemania (8.789 peticiones por cada millón de habitantes), en Grecia (4.625) y en Austria (4.587). Los países con un menor número de solicitudes respecto al número de habitantes fueron Portugal (69), Rumanía (94) o Estonia (114). Un año más, España evidenció su escaso compromiso con las personas refugiadas y recibió tan solo 335 solicitudes de protección internacional por cada millón de habitantes para un total de 15.755. El número de solicitudes presentadas en España apenas supone el 1% de las registradas en el conjunto de la Unión Europea.

Respecto a los principales países de origen, del total de personas de Siria que solicitaron asilo en la UE, cerca del 80% lo hizo en Alemania. Además, este fue el primer país de origen de solicitantes en trece Estados miembros. En lo que se refiere a personas procedentes de Afganistán, cerca del 70% solicitó protección internacional en Alemania y fue el principal país de origen por peticiones en cinco Estados miembros.

Por último, las solicitudes de protección internacional pendientes de ser resueltas aumentaron durante 2016 y en diciembre había cerca de 1.094.115. Alemania era, con 601.900 (el 55% del total de la UE), el país con un mayor número de solicitudes en tramitación, seguido de Italia (99.900), Suecia (83.000) y Austria (77.400). En España había 20.365 solicitudes pendientes.

2.2. RUTAS Y FRONTERAS MORTALES.

A lo largo de 2016, de nuevo la Unión Europea y los Estados miembros impulsaron un conjunto de políticas y de medidas prácticas con el objetivo de frenar la llegada de personas migrantes y refugiadas a sus fronteras exteriores. Lejos de resolver la situación desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos, sus decisiones tuvieron, un año más, graves consecuencias en sus vidas y sus derechos, originaron más sufrimiento y más muertes. La Europa de los valores y de los derechos humanos se desvanece cada vez que otra persona muere en el mar, cada vez que se vulneran derechos humanos como el derecho de asilo o cada vez que se ejerce la violencia o se criminaliza

CAMPO MILITAR DE VASILIKA (GRECIA), UNA ANTIGUA GRANJA EN LA QUE DESDE EL 13 DE JUNIO DE 2016 SE ASENTARON UNAS MIL PERSONAS QUE, CON LAS FRONTERAS CERRADAS, SOBREVIVÍAN A LA ESPERA DE LA RESOLUCIÓN DE SU SITUACIÓN LEGAL. © ANNA SURINYACH.



a estas personas, que tan solo pretenden salvar sus vidas y vivir con dignidad en un lugar seguro.

Como ya se ha explicado en el capítulo 1, al menos 5.098 personas perdieron su vida en el Mediterráneo cuando intentaban llegar a Europa, el 65% de las fallecidas en las rutas migratorias en todo el planeta (7.872). Se trata de un drama que se agrava año tras año, puesto que en 2015 el número de personas fallecidas en estas circunstancias fue de 3.784 y en 2014 de 3.279. La causa principal es el enfoque puramente securitario que determina las políticas de migración y asilo comunitarias, así como las respuestas concretas que se han ofrecido a la dramática situación en las fronteras. En cambio, los gobiernos y la UE han ignorado la posibilidad de abrir vías legales de llegada, que permitirían un acceso seguro al procedimiento de asilo en el territorio europeo y evitarían estas muertes.

Desde hace años, la externalización de fronteras y las políticas de retorno son la prioridad absoluta. Esta apuesta ha llevado a Europa a la deriva, con la firma de acuerdos con países como Turquía, que carece de un sistema de protección internacional efectivo e incumple los estándares de derechos humanos, o con la estrategia de cooperación para el control migratorio concertada con Libia, Níger, Nigeria, Senegal, Malí, Etiopía, Afganistán o Pakistán².

Conviene recordar también las penalidades que sufren las personas refugiadas y migrantes a lo largo de su trayecto migratorio hacia Europa: violencia en los países de tránsito y en las fronteras exteriores de la UE, explotación, devoluciones ilegales, criminalización, políticas restrictivas de asilo en los países de acogida... A todo ello se une el incumplimiento, ya citado, de los compromisos de reubicación y reasentamiento adoptados en 2015, que ha dejado a miles de personas en Grecia en una grave situación de indefensión y expuestas a todo tipo de abusos y vulneraciones de sus derechos.

LA EUROPA FORTALEZA EMPUJA AL USO DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS

La falta de vías legales y seguras y la externalización de fronteras está obligando a las personas migrantes y refugiadas a optar por rutas cada vez más peligrosas.

² Es importante destacar que el Consejo Europeo hizo un llamamiento a los Estados en su última reunión de diciembre de 2016 para que reforzasen los esfuerzos para "detener los flujos migratorios y mejorar las tasas de retorno". En esta línea han trabajado los Estados en La Valetta (Malta) en febrero de 2017, dando continuidad a lo que ya acordaron en esta misma ciudad en noviembre de 2015. Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/ef>

Según la OIM, la vía marítima es la más utilizada, puesto que en 2016 un total de 387.739 personas migrantes y refugiadas llegaron por mar a Europa, especialmente a través de Grecia e Italia (173.614 y 181.463, respectivamente). Además, también están las rutas terrestre (3.292 personas entraron así a Grecia) y aérea.

Una de las dos rutas más transitadas fue la del Mediterráneo central, con origen en Libia y Egipto y destino en las costas italianas: entre enero y noviembre de 2016, 173.055 personas (principalmente originarias de Nigeria, Eritrea y Guinea) llegaron a Europa por esta travesía. En Libia, las redes de traficantes hacían a las personas migrantes y refugiadas en botes de goma o destinados a la pesca y con motores muy precarios y, en consecuencia, con un elevado riesgo de hundimiento. Esta es también la ruta más peligrosa, ya que causó 4.578 muertes o desapariciones.

Después de la entrada en vigor del acuerdo suscrito por la Unión Europea y Turquía en marzo de 2016 y del cierre de la ruta de los Balcanes, se ha producido un notable descenso en el número de llegadas y muertes en la ruta oriental del Mediterráneo. En 2015, el número de personas que entró en la UE después de atravesar el mar Egeo fue de 885.386 personas, diecisiete veces más que en 2014. Sin embargo, entre enero y noviembre de 2016 ya solo llegaron 180.259 personas, mayoritariamente sirias, afganas e iraquíes, si bien se apreció también un aumento de las de origen subsahariano. La mayor parte desembarcó en las islas griegas, principalmente en Lesbos y en otras como Quíos, Samos, Leros y Kos. La presencia de traficantes de seres humanos es notoria en Turquía, tanto en Estambul y Ankara como en otras ciudades, como Izmir o Edime. Estas mafias, al igual que las establecidas en Libia o Egipto, fuerzan a las personas migrantes y refugiadas a viajar en embarcaciones que superan ampliamente su capacidad máxima, en condiciones de absoluta inseguridad y riesgo. Fueron las responsables de 441 muertes durante 2016.

Las mayores dificultades para recorrer la ruta de los Balcanes también tuvieron un fuerte impacto en los flujos migratorios durante el pasado año. Según datos de Frontex, 122.779 personas llegaron a Europa a través de esta ruta, cuando en 2015 fueron 764.038³.

A principios de 2016, la mayor parte de las entradas a Europa por esta ruta se produjeron desde Kosovo. No obstante, a partir de marzo, y debido al aumento de las llegadas de personas migrantes y refugiadas a Grecia, empezó a ser habitual entre quienes pretendían llegar a Alemania o Dinamarca, lo

3 Fuente: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>



PERÍMETRO FRONTERIZO DE CALAIS (FRANCIA). © OLMO CALVO.

que originó en países como Hungría la puesta en marcha de fuertes medidas de control fronterizo y la inclusión de criterios muy restrictivos en políticas de asilo, incluso de criminalización.

En 2015, la ruta serbo-húngara de acceso a la UE se convirtió en una de las más transitadas. La clausura de la frontera húngara en septiembre de aquel año reorientó las llegadas hacia Croacia. Es importante destacar que en marzo de 2016 tuvo lugar el cierre fronterizo de Macedonia para frenar el movimiento migratorio desde Grecia y, al mismo tiempo, se reforzaron los controles en los límites de Serbia, Croacia y Eslovenia. Este hecho, unido al incumplimiento de los compromisos de reubicación de personas refugiadas desde Grecia, forma un "cuello de botella" que deja atrapadas a miles de personas en este país, que carece de un sistema efectivo de acogida y protección. Otros miles de personas se han debido quedar en Serbia o Macedonia, donde corren el riesgo de sufrir violencia por parte de las autoridades y no se les asegura una acogida digna y una protección adecuada.

En cuanto a la nacionalidad de las personas migrantes y refugiadas que optan por esta vía, las autoridades croatas han denegado los datos de origen para un total de 102.332 personas, pero se han registrado grupos significativos procedentes de Pakistán y Afganistán. También la utilizan personas naturales de Siria e Irak.

En lo que se refiere a la ruta del Mediterráneo occidental, que comprende el área Marruecos-España e incluye tanto vías marítimas como terrestres, ha cambiado el perfil de las personas que la recorren. En los últimos años se ha registrado un notable aumento de personas procedentes de Siria, el grupo más numeroso en 2015. En cuanto a las entradas a España, ACNUR ofrece el dato de 9.148 llegadas para el período comprendido entre enero y septiembre de 2016. El acceso por tierra se efectúa a través de los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla y las llegadas por vía marítima principalmente en las costas andaluzas, como Motril (Granada) o distintos puntos de Cádiz.

Debido al refuerzo de la frontera con Marruecos, en los últimos años el número de llegadas por vía marítima se ha incrementado de manera notable, con el riesgo que supone para la vida de estas personas. Según Frontex, 7.888 personas llegaron por mar a fecha de octubre de 2016, mientras que en 2015 fueron 7.164. Además, en el último año se detectaron enormes dificultades para las personas sirias en su acceso por el paso fronterizo de Beni-Enzar e incluso se produjeron casos dramáticos de separación de menores de sus familias al intentar cruzar la frontera, así como graves extorsiones económicas.

Asimismo, como se expone en el capítulo siguiente, persisten las devoluciones ilegales por parte de las autoridades en las fronteras de Ceuta y Melilla y las personas de origen subsahariano continuaron sin poder acceder a las oficinas de asilo, por lo que quedaron atrapadas en Marruecos, donde sufren violencia y no se les garantiza una adecuada protección internacional.

CAPÍTULO 3

EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2016, 15.755 personas solicitaron protección internacional en España. Es la cifra más alta registrada desde la aprobación de la primera Ley de Asilo, en 1984. No obstante, volvió a representar un porcentaje ínfimo de las que se registraron en el conjunto de la Unión Europea. El primer epígrafe de este capítulo desmenuza este dato por países de procedencia y destaca que, por primera vez, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de solicitantes, por delante de Siria. Posteriormente, se examinan los datos acerca de la concesión de la protección, que también registraron cotas inéditas, aunque con sombras que es preciso remarcar. En 2016, España brindó alguna forma de protección internacional a 6.855 personas, la inmensa mayoría originarias de Siria.

El segundo epígrafe analiza un aspecto especialmente controvertido: la forma de computar los plazos en el procedimiento en frontera por parte de la OAR, que generó una gran inseguridad jurídica y perjudicó a las personas solicitantes, puesto que su periodo de retención se prolongó de manera arbitraria mientras aguardaban la resolución sobre la admisión a trámite de su solicitud.

El tercer epígrafe de este capítulo se refiere a la situación en la Frontera Sur. En 2016, se redujo de manera llamativa el número de personas que solicitaron protección internacional en Melilla y Ceuta, a pesar de la existencia de sendas oficinas de asilo en dos puntos de sus perímetros fronterizos. La situación de las personas solicitantes ingresadas en los CETI fue motivo de

atención para la Defensora del Pueblo, así como la cuestionada práctica de las devoluciones automáticas de migrantes.

3.1. LAS SOMBRAS DE UNOS DATOS HISTÓRICOS.

Durante 2016, según Eurostat, España volvió a alcanzar un nuevo récord con 15.755 peticiones de protección internacional presentadas, 874 más que en 2015 y casi el triple que en 2014 (5.947). Sin embargo, no varió la proporción de solicitantes que España atiende respecto al total de la Unión Europea, ya que apenas representó el 1% de las 1.259.955.

Las causas del aumento del número de solicitantes de protección internacional difieren de las que lo explicaron en 2015, cuando obedeció esencialmente a la llegada de personas refugiadas de Siria. En cambio, en 2016 la principal razón fue el acusado ascenso de solicitantes procedentes de Venezuela, que por primera vez fue el país de origen del mayor número, ya que fueron 3.960 solicitantes, mientras que en 2015 apenas 596; en 2014, 124; en 2013, 35; en 2012, 28; en 2011, 52; y, en 2010, apenas 19. El recrudecimiento de la convulsa situación política y la crisis de la economía nacional explican este éxodo, que también se ha dirigido a Estados Unidos, donde igualmente encabezaron la demanda de protección internacional en 2016. De acuerdo con los datos del Servicio de Ciudadanía e Inmigración estadounidense, 18.155 venezolanos solicitaron asilo el año pasado, un aumento del 150% respecto a 2015 y del 600% en relación a 2014. En España, abundaron las solicitudes de personas de clase media (docentes, periodistas, funcionarios, empresarios) que generalmente alegan una posición política contraria al Gobierno y las solicitudes que argumentan una persecución por motivo de la orientación sexual.

En 2016, el número de solicitantes naturales de Siria se redujo casi a la mitad, al pasar de 5.724 de 2015 a 2.975. Esta caída se explica por la acusada disminución de las solicitudes formalizadas en Melilla, 2.440 frente a las casi 6.000 de 2015, debido a las crecientes dificultades para llegar a la oficina de asilo del puesto fronterizo de Beni Enzar y a la ausencia de otras vías legales y seguras para acceder al procedimiento.

En 2016, el tercer país de origen fue Ucrania, con 2.570 solicitantes, frente a los 3.420 de 2015. A pesar del descenso, persiste una cifra elevada de personas de este país puesto que prosigue el conflicto armado que comenzó en 2013. Destacan las solicitudes de familias monoparentales, así como de personas provenientes de las regiones de Donetsk y Lugansk que alegan temor a

ser reclutadas tanto por el Gobierno como por las fuerzas opositoras.

En cuarto lugar, estuvo Argelia, con un ligero aumento de 675 solicitantes en 2015 a 740 en 2016. Una parte formalizaron su solicitud en Ceuta y, entre los motivos de persecución esgrimidos, fue común la discriminación por razones de género y orientación sexual.

En quinto lugar, aparece Colombia y, a pesar de la culminación del proceso de paz, con un sensible aumento, al pasar de 129 solicitantes de 2015 a 615. Abundaron las solicitudes de personas desplazadas que fueron objeto de extorsión por grupos criminales y por los actores del conflicto y no lograron protección por parte de las autoridades de su país. La supresión de la exigencia de visado de corta duración para las personas naturales de este país, el 3 de diciembre de 2015, facilitó su acceso al procedimiento de protección internacional en España.

En sexto lugar, figura El Salvador, con 425 solicitudes, y a continuación Honduras, con 385. Por primera vez, se sitúan entre los diez primeros países de origen de personas solicitantes en España, principalmente debido a la violencia de las maras y otros grupos organizados, que ejercen una actividad criminal generalizada (extorsión, reclutamiento forzado, violencia sexual, violencia contra niños, niñas y adolescentes...). A pesar de que ACNUR asume que es un motivo de protección internacional y de que CEAR ha detectado la llegada de personas con este perfil, la respuesta del Gobierno ha sido la denegación sistemática de la protección internacional o la prolongación sine die de la instrucción de los expedientes. Es una de las crisis de personas refugiadas más invisibles de la actualidad.

Este fue el caso de la salvadoreña Victoria Elena, quien hace dos décadas, cuando cursaba la enseñanza media, inició una relación sentimental con otra mujer que perdura hasta hoy. Desde el primer momento, decidieron ocultarlo incluso a sus familias por miedo a sufrir violencia en una sociedad golpeada por la homofobia y los crímenes de odio. Al finalizar los estudios superiores, Victoria Elena logró plaza como profesora en una escuela pública situada en una zona rural y su pareja empezó a trabajar en la universidad. En 2012, Victoria Elena empezó a sufrir extorsiones por parte de la mara Salvatrucha a través de llamadas telefónicas y pronto las amenazas empezaron a relacionarse con insultos por su orientación sexual. Incluso le comentaron detalles de su vida que creía que nadie más conocía. Cambió de número de teléfono, al igual que sus rutinas y sus horarios, pero, a fines de 2012, sufrió una brutal violación por parte de tres hombres y debió estar hospitalizada.

Puso una denuncia y a los dos días recibió una llamada de parte de una mara que le advirtió de que tenían influencia en la policía y que, si no la retiraba, la



UN GRUPO DE MIGRANTES ORIGINARIOS DE MALÍ SUBIDOS A LA VALLA DE MELILLA, MINUTOS ANTES DE SER "DEVUELTOS EN CALIENTE" A TERRITORIO MARROQUÍ POR PARTE DE LA GUARDIA CIVIL. © TERESA PALOMO / CEAR.

matarían. Así lo hizo y trató de suicidarse. Entonces fue ingresada en un hospital psiquiátrico y allí descubrió que, a consecuencia de la agresión sufrida, estaba embarazada. En su país el aborto es delito en cualquier supuesto, así que, si decidía interrumpir la gestación, enfrentaría una severa condena de prisión. Completamente desesperada, decidió abortar de manera clandestina. Posteriormente, logró un cambio de centro de trabajo y estabilizar su vida hasta 2016, cuando fue su pareja quien empezó a sufrir extorsión y amenazas homófobas de las maras. Volvieron a vivir la terrible experiencia ya sufrida. Finalmente, decidieron partir al exilio y buscar protección internacional en España, donde se encuentran en estos momentos a la espera de la resolución de su solicitud de protección internacional.

Durante 2016 también se produjo un notable descenso de las peticiones de asilo de las personas procedentes de Palestina, desde las 809 registradas en 2015 a 355, en gran parte por las dificultades de acceso a la oficina de asilo del puesto fronterizo de Beni Enzar. No obstante, volvieron a ser numerosas las de personas palestinas que ya estaban refugiadas en Siria y que retomaron el camino del destierro por la gravísima situación de este país.

En noveno lugar, quedó Marruecos, con 340 solicitudes frente a las 409 de 2015, y después Nigeria, con 285 solicitudes, frente a las 217 del año anterior.

Por género, se mantuvo una distribución de las solicitudes muy similar a la de 2015: se formalizaron 9.400 presentadas por hombres y 6.350 por mujeres, frente a las 9.054 y 5.827, respectivamente, de 2015.

Por edades, un elevado porcentaje de las personas solicitantes de asilo suelen estar comprendidas entre los 18 y los 34 años, una franja en la que el porcentaje de hombres solteros es mayor que en otras edades, donde la diferencia es mínima.

En relación con las solicitudes de apatridia, al cierre de este Informe CEAR carecía de los datos oficiales.

AUMENTA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A lo largo de 2016, según Eurostat, 6.855 personas lograron alguna forma de protección internacional en España, la cifra más elevada desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984; de ellas, 6.215 huían de la guerra civil en Siria. En 2015, fueron 1.025 las personas beneficiadas. A este incremento del reconocimiento de la protección internacional, que benefició casi exclusivamente a personas llegadas de este país, se unió un aumento del número de expedientes resueltos, un hecho que CEAR valora de forma muy positiva: de los 3.240 concluidos en 2015 se pasó a 10.250 en 2016. En el 67% de los casos el Gobierno ofreció algún tipo de protección internacional.

Sin embargo, el reconocimiento del estatuto de refugiado apenas alcanzó a 355 personas, frente a las 220 de 2015, el 3,4% del total de las afectadas por las solicitudes resueltas. Es un porcentaje muy alejado de los de otros países de nuestro entorno, como Alemania (41%) o Francia (21%). La protección subsidiaria benefició a 6.500 personas, frente a las 800 de 2015; de ellas, 6.160 procedían de Siria.

Las cifras revelan que España ofreció una protección internacional prácticamente limitada a este grupo de personas, quienes en su mayoría formalizaron su solicitud en 2015. Es positiva la protección internacional que el Gobierno otorgó a las personas refugiadas de Siria, pero también es preocupante que niegue el mismo trato a quienes huyen de otros países igualmente sumidos en graves conflictos armados o que padecen una violencia indiscriminada. Mientras que otorga alguna forma de protección internacional al 90% de las solicitudes de personas sirias (aunque solo en el 0,8% de los casos se trata del estatuto de refugiado), al 100% de personas iraquíes y al 90% de las procedentes de Somalia, apenas lo hace con el 15% de las llegadas de Ucrania y con ninguna de las procedentes de Venezuela, Colombia, Malí, Honduras o El Salvador.

Por otra parte, también destaca el reconocimiento del estatuto de refugiado a doce mujeres y sus hijos menores víctimas de trata con fines de explotación sexual en el último trimestre de 2016. Esta decisión del Gobierno es un gran avance y sigue una orientación reclamada por CEAR desde hace años y que debiera mantenerse en el futuro ante la gravedad de esta violación de los derechos humanos fundamentales.

En cambio, al igual que sucedió en 2015, el Ejecutivo rechazó otorgar la residencia por razones humanitarias a las 3.395 personas que vieron denegada su solicitud de protección internacional, un mecanismo previsto en el artículo 37b) de la Ley de Asilo. Es muy preocupante que continúe ignorando este mecanismo de protección.

Asimismo, según los datos de Eurostat, a 31 de diciembre de 2016 España acumulaba 20.365 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución, principalmente de personas procedentes de Ucrania y Venezuela¹. De nuevo la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) aplicó el mal llamado "criterio de prudencia": posterga la resolución hasta verificar cómo evoluciona el país, una práctica muy preocupante censurada por ACNUR y el Defensor del Pueblo. Es esencial que la OAR cumpla la obligación legal de resolver los expedientes de asilo en el plazo de seis meses para evitar desnaturalizar la protección internacional. Es necesario reforzar los recursos disponibles para reducir el tiempo de espera de estas personas, cuyo futuro depende de esta resolución, y corregir las disfunciones en el sistema de acogida e integración de las personas refugiadas.

Por último, cabe mencionar que, al cierre de este Informe, el Ministerio del Interior aún no había publicado su memoria estadística relativa a 2016, un hecho que se ha venido repitiendo en los últimos años y que dificulta el análisis y la elaboración de políticas². La publicación anual está programada para el primer trimestre del año siguiente al que se refiere, tal y como estipulan las instrucciones dictadas por el Ministerio del Interior. A lo largo del primer semestre de 2017, CEAR se ha puesto en contacto en diversas ocasiones con la OAR para recabar las estadísticas referentes a 2016 sin obtener una respuesta favorable.

1 Fuente: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00190&plugin=1>

2 Las estadísticas de protección internacional tienen carácter anual en España. Entre 1991 y 2003, la Subdirección General de Asilo elaboró una *Memoria Anual* que recogía los datos sobre el número de personas solicitantes de asilo, las resoluciones de concesión del estatuto de refugiado, de protección subsidiaria y de apatridia. A partir de 2004 este documento asumió el título de *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio* y, desde 2008, pasó a denominarse *Asilo en cifras*. Desde entonces, la publicación se realizó en formato electrónico y puede consultarse a través de la página web del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/publicaciones-17/extranjeria-y-asilo-967>

Tal y como ha subrayado el Defensor del Pueblo, la disponibilidad de las estadísticas y su fiabilidad es una exigencia de la transparencia del sistema y tiene efectos directos en la gestión de la acogida, puesto que facilita la adopción de medidas a partir de los datos más recientes. Son imprescindibles para la elaboración de las políticas en materia de asilo y refugio.

Por ello, tal y como recordó el Defensor del Pueblo en su *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*³, de junio de 2016, se considera de la mayor relevancia la implantación de un nuevo sistema informático que permita cumplir los requerimientos de la normativa europea, que se publiciten los datos en España a través de los canales ministeriales correspondientes, se efectúen desagregaciones adicionales, como las de género o pertenencia a colectivos vulnerables, y se incluyan los tiempos medios de resolución de los expedientes de protección internacional.

3.2. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO Y A LA PROTECCIÓN: LA FRONTERA COMO BARRERA NO SOLO FÍSICA.

Como ya examinó el Informe 2016 de CEAR, desde el verano de 2015 la OAR empezó a contabilizar los plazos en el procedimiento en frontera por días hábiles, pero se vio obligada a corregir este criterio en repetidas ocasiones durante el año pasado por sucesivos pronunciamientos de la Audiencia Nacional. El artículo 21 de la Ley de Asilo establece que la primera resolución de una solicitud de protección internacional en frontera o en CIE se notificará en un "plazo máximo de cuatro días desde su presentación". Si esta es negativa, puede presentarse una solicitud de reexamen "en el plazo de dos días contados desde su notificación", que deberá ser respondida por la OAR "en el plazo de dos días desde el momento en que aquella hubiese sido presentada". El incumplimiento de estos plazos por parte de la OAR "determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante".

Con esta lectura literal de la Ley de Asilo, a principios de 2016 la OAR interpretó que los plazos se contabilizaban en días hábiles, es decir, sin incluir domingos y festivos. Esta decisión suponía prolongar la estancia de la persona solicitante de protección internacional en el CIE o en las dependencias fronterizas, donde tienen limitada su libertad de movimientos, un derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución.

³ Véase este documento de 106 páginas: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

Después de varios pronunciamientos de la Audiencia Nacional⁴, ratificados por el Tribunal Supremo⁵, la OAR empezó a contar el plazo para responder al reexamen en horas (48 horas desde su presentación), pero el periodo para contestar a la primera solicitud lo continuó interpretando en días naturales y sin tomar en consideración la hora en que se realizó la solicitud. Esta esquizofrenia en el cómputo de los plazos, con la utilización de distintas fórmulas para contabilizar los de un mismo procedimiento (días naturales para la primera solicitud y horas para el reexamen), originó una gran inseguridad jurídica, ya que ni la persona solicitante, ni el resto de intervinientes en el procedimiento (policía, abogados, ACNUR) sabían muy bien a qué atenerse.

Además, mientras la OAR aplicaba estos criterios, el servicio jurídico de CEAR iba logrando, a través de la solicitud de medidas cautelarísimas, autos de la Audiencia Nacional⁶ que enmendaban su actuación y autorizaban la entrada de las personas solicitantes de protección internacional, precisamente por entender que los plazos máximos se habían agotado. Por ejemplo, el auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de febrero de 2016 señaló: "En consecuencia, y con el alcance limitado y provisional que a estos efectos tiene este auto, enmarcado en el ámbito de la tutela cautelarísima y referido a una situación que se considera de urgente resolución al estar el recurrente privado de libertad deambulatoria en el Puesto Fronterizo de la T-4, debemos concluir que la apariencia de buen derecho está del lado de la parte actora y que el perjuicio que se le podría ocasionar si demorásemos nuestro pronunciamiento sobre este extremo sería irreparable o, cuando menos, extraordinariamente grave, toda vez que los datos objetivos expresados en el expediente indican que la Administración no ha dictado y notificado la inicial resolución denegatoria en el plazo legalmente establecido, siendo la consecuencia legalmente prevista para tales casos la de autorizar la entrada y permanencia provisional en España de la persona interesada. Por lo expuesto, debemos reconocer

4 Entre otras, las sentencias de 11 de marzo de 2016 (rec. 513/2015), de 8 de abril de 2016 (rec. 515/2015), de 21 de abril de 2016 (recs. 600/2015, 603/2015, 610/2015), de 12 de mayo de 2016 (rec. 620/2015) y de 19 de mayo de 2016 (rec. 617/2015).

5 Entre otras, las sentencias de 7 de noviembre de 2016 (RC 1656/2016), de 3 de octubre de 2016 (RC 1666/2016), de 28 de septiembre de 2016 (RC 1304/2016) y de 19 de septiembre de 2006 (RC 1661/2016 y 1668/2016).

6 Entre otros, el auto de esa Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2016, PCA Medida cautelarísima 2/2016 – PO 10/2016, Auto de esa Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de febrero de 2016, PCA Medida cautelarísima 2/2016 – PO 110/2016, Auto de esa Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2016, PCA Medida cautelarísima 29/2016 – PO 188/2016, Auto de esa Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de mayo de 2016, PCA Medida cautelarísima 34/2016 – PO 226/2016.

a la parte actora —como medida cautelarísima- su derecho de entrada y permanencia provisional en España como consecuencia legal inherente al transcurso de los plazos citados”.

De este modo, durante muchos meses de 2016 “convivieron” el criterio de la OAR, contabilizar los plazos en días naturales, y el de la Audiencia Nacional, que ordenaba entenderlos de hora en hora. Esto originó una situación jurídica absurda y un quebranto de la separación de poderes, ya que la OAR, como cualquier otro organismo de la Administración, está sujeta a los criterios judiciales, que vinculan su actuación. Sin embargo, no fue sino después de muchos autos y sentencias de la Audiencia Nacional en este sentido que la OAR ha empezado, ya en 2017, a contabilizar todos los plazos por horas.

Durante 2016, también fue asumiendo en algunos casos la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo abierta en 2013, y ampliamente consolidada, que obliga a admitir a trámite toda solicitud “cuando esa incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente”. Como CEAR no ha podido acceder a los datos oficiales del Ministerio del Interior sobre la admisión a trámite en el procedimiento en frontera, puede extraer estas conclusiones de los casos que atendió en el puesto fronterizo del aeropuerto de Madrid-Barajas.

De las 454 solicitudes atendidas por esta organización en 2016, 341 fueron admitidas, es decir, el 75,11%. Este porcentaje contrasta con el 58,1% de 2015 y el 56,3% de 2014, sobre todo si se considera que durante 2016 descendió el número de solicitudes de personas originarias de países como Siria, Irak o Palestina, que solían tener un 100% de admisión a trámite y, por tanto, elevaban los porcentajes generales.

De los casos atendidos por CEAR, la nacionalidad mayoritaria fue Venezuela, con 117 solicitudes que incluían a 136 personas. Le siguió República Centroafricana, con 47 solicitudes que afectan a 50 personas; República Democrática del Congo, con 44 solicitudes y 64 personas; Palestina, con 33 solicitudes y 59 personas; y Camerún con 23 solicitudes, que afectan a 24 personas. Destacó también el repunte de las solicitudes de protección internacional de Gambia durante los últimos meses del año, con motivo de las elecciones y la crisis posterior en este país, ya que alcanzó las 23 solicitudes. Esta tendencia continuó durante los primeros meses de 2017 y se ha observado también en el aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria.

A excepción de República Centroafricana y Palestina, que en otros años también tenían una tasa de admisión a trámite del 100%, las otras nacionalidades habitualmente habían sido denegadas o inadmitidas, pero en 2016 se produjo

un cambio de tendencia. Así, por ejemplo, de las 117 solicitudes de Venezuela, solo 22 fueron denegadas (18,8%), aunque en la mayoría tuvo que presentarse un reexamen para conseguir su admisión a trámite. De República Democrática del Congo, se denegaron 16 solicitudes (36,36%) y de Camerún fueron denegadas 5 solicitudes de las 23 presentadas (21,74%). Entre estas nacionalidades con reducidos porcentajes de admisión a trámite en años anteriores, como República Democrática del Congo y Camerún, muchas fueron este año de mujeres que alegaban una persecución por motivos de género o de personas pertenecientes al colectivo LGBTI. Este es uno de los ejemplos en los que la OAR está empezando a aplicar los criterios jurisprudenciales antes mencionados y, desde una perspectiva de género, edad y diversidad sexual, está admitiendo a trámite las solicitudes de protección internacional que no son inverosímiles de una manera patente.

Aunque todavía no es una práctica consistente, durante 2016 sí hubo algunos ejemplos en los que se abandonaron los criterios restrictivos de años anteriores. Fue el caso de Yvess, un ciudadano marfileño que llegó al aeropuerto de Madrid-Barajas en diciembre de 2016 para escapar de una persecución por su orientación sexual y que fue admitido a trámite tras la primera solicitud. Pero la de Idrissa, de Senegal, perseguido también por su orientación sexual, fue denegada inicialmente y también tras el reexamen, a pesar de contar con el informe favorable de ACNUR. El servicio jurídico de CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional para solicitar como medida cautelarísima su entrada en territorio español, pero la Audiencia Nacional la denegó. Entonces se dirigió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la dispuso dado el riesgo de sufrir torturas, tratos inhumanos o degradantes en caso de retorno a su país.

A pesar de estos avances en algunas de las solicitudes por motivos de género, las mujeres víctimas de trata siguen encontrando serias dificultades en los aeropuertos y los CIE para obtener la protección adecuada a sus necesidades específicas. Si bien es cierto que, de los dieciséis casos de solicitantes de protección internacional posibles víctimas de trata atendidos por CEAR en el aeropuerto de Madrid-Barajas, doce fueron admitidos a trámite, ninguna de ellas fue oficialmente identificada como tales.

Durante 2016, la OAR mantuvo la buena práctica de comunicar a la policía competente todos los casos en que detectó indicios de que una persona pu-

diera ser víctima de trata, en cumplimiento del apartado V.D.3⁷ del Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata de 2011. Sin embargo, la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional no siempre procedió a realizar la entrevista de identificación.

En los dieciséis casos de mujeres posibles víctimas de trata, con sus cinco hijos e hijas menores, atendidos por CEAR, la OAR comunicó a la policía los indicios aparecidos durante la solicitud inicial o el reexamen. Solo en seis de ellos se produjo la entrevista de identificación y en ninguno de ellos se concedió el Periodo de Restablecimiento y Reflexión. En los otros diez casos, a pesar de la comunicación de la OAR, la policía entendió que faltaban indicios suficientes para realizar la entrevista de identificación que establece el apartado VI del Protocolo Marco. Incluso, en algunos casos la Brigada Provincial de la UCRIF realizó una entrevista de "pre-identificación", que no está prevista ni en la Ley de Extranjería, ni en el Reglamento, ni en el Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata. Además de suponer un grave quebranto en el procedimiento administrativo establecido para la detección, identificación y protección de las posibles víctimas de trata, esto ocasiona una grave indefensión a las solicitantes y una vulneración de la tutela judicial efectiva y el derecho al recurso efectivo, ya que, tras esta entrevista, no se notifica ninguna resolución motivada que pueda ser recurrida.

La falta de identificación formal como víctimas de trata supone, en muchos casos, que no puedan acceder a recursos de acogida específicos, donde puedan recibir la atención psicosocial especializada que necesitan en un entorno de seguridad. De hecho, de las doce mujeres que fueron admitidas a trámite, y por tanto pudieron entrar en el sistema de acogida general de asilo, ocho de ellas abandonaron el recurso de alojamiento sin previo aviso, por lo que CEAR perdió el contacto con ellas. Otras dos mujeres que habían sido denegadas entraron en territorio español por orden de la Audiencia Nacional tras la interposición por parte de CEAR de la solicitud de medida cautelarísima. En estos dos casos ni siquiera pudieron ingresar en el sistema de acogida de asilo y fueron derivadas a una organización de atención a personas subsaharianas, pero también la abandonaron.

7 El apartado V.D.3 del Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata señala: "Cuando en la instrucción de un expediente de solicitud de protección internacional se aprecien indicios de que la persona solicitante pudiera ser víctima de trata de seres humanos, la Oficina de Asilo y Refugio lo pondrá en conocimiento de la Sección de Asilo de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a fin de que esta lo comuniqué a la unidad policial competente para su identificación, por si pudiera ser de aplicación lo establecido en el artículo 59.bis de la Ley 4/2000".

Este fue el caso de Mariam, de República Democrática del Congo, que en mayo de 2016 llegó al aeropuerto de Madrid-Barajas junto con su hijo de dos años. De inmediato, solicitó protección internacional porque alegó que había sido víctima de violencia sexual por parte de unos encapuchados que irrumpieron en su casa y asesinaron a su marido, que era miembro del ejército. Ante las amenazas de que volverían a por ella, decidió salir de su país con la ayuda de un vecino, que se encargó de todos los trámites y gastos del viaje. Sin embargo, este la trasladó a Cuba, la encerró en una casa durante diez días, la violó en repetidas ocasiones y, finalmente, le informó de que tendría que trabajar para él en Europa al objeto de devolverle el dinero del viaje.

A pesar de que la OAR activó el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata, al entender que había indicios suficientes para ello, denegó la solicitud inicial y el reexamen. Sin embargo, ACNUR sí apoyó la admisión a trámite de la solicitud de Mariam y su hijo menor de edad. El servicio jurídico de CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo contra aquella decisión y solicitó como medida cautelarísima la suspensión del vuelo de retorno y la entrada provisional en territorio español, que finalmente fue autorizada por la Audiencia Nacional.

En 2016, debido a la discrepancia en el cómputo de plazos ya expuesta, CEAR aumentó el número de medidas cautelarísimas presentadas, hasta llegar a las veintinueve, es decir, la presentó en el 28,71% de los casos denegados. Diecisiete de ellas fueron estimadas y, además, en dos de los casos que fueron rechazadas su servicio jurídico solicitó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la paralización del retorno de las personas solicitantes por el riesgo de sufrir tortura o tratos inhumanos o degradantes en su país de origen. En ambos casos el TEDH accedió.

CEAR también tiene presencia en los CIE, como en el de Barranco Seco (Las Palmas), donde son internadas un gran número de personas que acaban de llegar en pateras. La titular del Juzgado de Instrucción nº 8 de Las Palmas de Gran Canaria, encargada de la vigilancia y control de este CIE, solicita la presencia regular del servicio jurídico de CEAR-Canarias en sus visitas periódicas. De este modo, CEAR ha podido entrevistarse con 289 personas internas para supervisar el cumplimiento de las garantías jurídicas en toda su extensión, con especial incidencia en el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, las condiciones de habitabilidad y seguridad, los servicios médicos, sociales y turno de oficio, así como el seguimiento del procedimiento de quejas y sugerencias. Igualmente, se comprueba el acceso a la protección internacional y la atención especializada a las mujeres víctimas de trata.

En 2016, solo 35 personas formalizaron una solicitud de protección internacional en el CIE de Barranco Seco, a pesar de las mejoras introducidas en la información sobre el procedimiento, que todas las personas internas reciben a su ingreso. Además, por instrucción de la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior, se colocaron de forma visible unos carteles informativos en inglés, francés, chino y árabe con las debidas instrucciones sobre cómo y en qué situaciones puede iniciarse en España la solicitud de protección internacional, lo que supone un avance en el acceso al procedimiento.

Otro de los puntos más preocupantes es el acceso al procedimiento de las personas que viajan como polizones en barcos que hacen escala en algún puerto español. Durante 2016, CEAR tuvo conocimiento de tres casos, dos de ellos consiguieron desembarcar, ya que eran menores de edad, pero solo uno pudo solicitar protección internacional.

El primero ocurrió el 10 de mayo de 2016, cuando CEAR-Málaga supo, a través de la compañía representante del armador del buque *New Vela*, de la presencia a bordo de un menor de edad de nacionalidad sudanesa que huía de su país a causa de la guerra y la inseguridad. Este buque había partido del puerto francés de Calais y su siguiente destino era el de Motril (Granada). Previamente, la compañía del buque había intentado contactar con la Embajada de Sudán para que esta le documentara, sin que se atendiera tal solicitud, por lo que comunicó los hechos a la policía de fronteras del puerto de Motril.

CEAR-Málaga informó de los trámites para que pudiese solicitar protección internacional y se notificó dicha situación a la Subdelegación del Gobierno en Granada y a la delegación del Colegio de Abogados de Granada en Motril, con el fin de que se garantizara la asistencia jurídica. Además, contactó con los letrados de guardia y con la Brigada de Extranjería de la Comisaría de Motril, que confirmó que le iban a realizar las pruebas oseométricas para establecer la edad, por lo que fue desembarcado y, tras determinarse la minoría de edad, ingresado en el Centro de Protección de Menores de Granada. Ya bajo la tutela de la Junta de Andalucía, de manera sorprendente este menor no llegó a solicitar asilo y la subdirectora del citado centro informó que lo había abandonado al poco tiempo y denunció su desaparición.

Por otra parte, el 20 de julio de 2016, a través de la aseguradora del buque, CEAR-Valencia se impuso de la llegada del *City of Hong Kong*, con bandera de Antigua y Barbuda, en el que viajaba como polizón un menor de edad de nacionalidad liberiana que había subido a bordo en Lagos (Nigeria). En este caso, en el informe que previamente había realizado el capitán del buque constaba su mi-

noría de edad, por lo que fue desembarcado por la policía y llevado al hospital para que le realizaran las pruebas pertinentes, ya que carecía de documentación que lo acreditara. La última información que CEAR pudo obtener es que este joven había manifestado su intención de solicitar protección internacional, sin saber si pudo formalizar la solicitud.

Por último, el 29 de septiembre de 2016, CEAR-Valencia tuvo conocimiento de la llegada del *Strauss*, en el que se encontraba un polizón. Este barco procedía, al parecer, de Ghana, había realizado una parada en Costa de Marfil y su siguiente parada era Castellón. CEAR inició el protocolo usual y solicitó a la Delegación del Gobierno los datos de edad, nacionalidad y estado en que se encontraba esta persona, además de poner a disposición su servicio jurídico.

Finalmente, el 3 de octubre la Delegación del Gobierno respondió a CEAR e informó del nombre, la edad y la nacionalidad de la persona que viajaba como polizón. Señaló que había quedado bajo vigilancia en un camarote, que el buque había partido hacia el puerto de Castellón y que, tras realizarse las gestiones, fue reconocido y documentado por el Consulado de Ghana en Madrid y repatriado vía aérea a su país. Sin embargo, el servicio jurídico de CEAR en Valencia pudo averiguar que en Castellón esta persona intentó escapar del camarote. Una vez más, ni el servicio jurídico de CEAR, ni los letrados del Colegio de Abogados tuvieron acceso al buque para asesorar a esta persona, pese a haberlo solicitado.

3.3. DESCENSO DE SOLICITANTES EN LA FRONTERA SUR.

Como ya se ha explicado, en 2016 España alcanzó su récord histórico de solicitantes de protección internacional con 15.755. Sin embargo, y a pesar de su situación geográfica estratégica, el número de solicitantes en la Frontera Sur disminuyó de manera sensible.

En el caso de Melilla, el descenso se explica por la caída tan significativa de solicitantes en la oficina de asilo que funciona en el puesto fronterizo de Beni Enzar, donde 2.038 personas pidieron asilo, casi una tercera parte de las que lo hicieron en 2015. Además, el acceso a esta oficina estuvo vedado para las personas de origen subsahariano. En total, 2.440 personas solicitaron protección internacional en esta ciudad autónoma; 1.829 procedían de Siria, seguida de Palestina con 173 y Marruecos, con 161.

Por otra parte, a lo largo del pasado año 3.993 personas se alojaron en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y 3.883 fueron trasla-

dadas a la Península. De estas últimas, 2.258 habían solicitado protección internacional; otras 1.625 fueron derivadas a organizaciones no gubernamentales en el marco del Programa de Ayuda Humanitaria y 53 fueron internadas en un CIE para tramitar su posterior expulsión del territorio español.

El tiempo medio de estancia en el CETI de Melilla fue de aproximadamente un mes para las personas solicitantes de asilo, a excepción de las procedentes de Marruecos y Argelia (se siguió limitando la libertad de circulación a la mayoría de ellas), las personas que esperaban los resultados de unas pruebas de ADN, los menores objeto de reintegración familiar y las personas solicitantes que estaban pendientes de la resolución de un recurso. Para quienes no habían solicitado protección internacional o su solicitud había sido denegada el periodo de permanencia fue de tres a siete meses.

Una especial atención merece el caso de las mujeres marroquíes casadas o viudas de sirios, así como de sus hijos menores, ya que el Defensor del Pueblo recibió quejas de mujeres que debían abandonar el CETI tras ser denegada su solicitud de asilo o que temían que eso ocurriese. En su Informe Anual 2016, el Defensor del Pueblo señaló: “Las interesadas afirmaban que, si volvieran a Marruecos, su situación sería muy delicada al ser cónyuges de ciudadanos sirios y tampoco tendrían la opción de ejercer su derecho a la vida familiar dado que, en la práctica, su país no emite visado a los nacionales de Siria. Expresaban también su preocupación por la falta de atención psicológica a sus hijos. Las circunstancias de cada familia eran diferentes. En algún caso el cónyuge se encontraba en espera de que se resolviera su solicitud de asilo en otro Estado miembro de la Unión Europea para poder solicitar la reunificación familiar; en otros, el cónyuge estaba aún esperando cita para formalizar su solicitud de asilo”. Las actuaciones del Defensor del Pueblo iniciadas en 2016 aún continúan abiertas⁸.

En cuanto a la ocupación del CETI de Melilla, el Informe 2016 del Defensor del Pueblo recogió que, según los datos facilitados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración⁹, bajó a 504 personas en marzo de 2016, cuando su capacidad es de 700 plazas después de las obras realizadas en 2015. Sin embargo, la ocupación volvió a subir en octubre hasta alcanzar las 900 personas. Ante los posibles problemas de violencia sexual y por motivos de género debido al elevado número de personas de diferentes edades y nacionalidades que residen en el cen-

8 Informe Anual 2016 del Defensor del Pueblo. Página 250.

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2016/>

9 Defensor de Pueblo: *Estudio sobre el asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Junio de 2016.

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

tro, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para prevenir y solucionar este tipo de problemas.

Respecto a la ciudad autónoma de Ceuta, en 2016 se registraron solo 220 solicitudes de protección internacional, una cifra exigua que se explica por las restricciones para un posterior traslado a la Península de las personas que han pedido asilo. Es una práctica que desde hace años logra disuadir a numerosas personas de solicitar protección internacional o incluso, después de haber formalizado la solicitud, las motiva a renunciar a continuar el procedimiento. La comparación con la realidad de Melilla hace que esta actuación sea no solo discriminatoria, sino también jurídicamente insostenible. Además, es preocupante que el pasado año no se llegara a formalizar ni una sola solicitud de asilo en el puesto fronterizo de El Tarajal desde su inauguración.

En el CETI de Ceuta se registró la estancia de 2.443 personas a lo largo de 2016. Durante el mismo periodo se trasladó a la Península a 26 solicitantes de asilo y, en el marco del Programa de Ayuda Humanitaria, a 1.687 personas que no habían solicitado protección internacional. El tiempo medio de permanencia fue de tres meses y medio, si bien algunas personas solicitantes de asilo alcanzaron los seis meses e incluso el año.

Con respecto a la sobreocupación de este CETI, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio para conocer la situación tras el ingreso de 424 personas a finales de 2016. Realizó una visita a principios de enero de 2017 que le permitió constatar que albergaba a 875 personas, un número muy superior a su capacidad máxima, que es de 512 plazas¹⁰.

Al abordar la situación general de los CETI de Melilla y Ceuta, el Defensor del Pueblo subrayó en su Informe Anual 2016 que "no permite que puedan ser considerados como recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo. Se ha llamado la atención sobre la falta de asistencia especializada al colectivo de solicitantes de asilo y, particularmente, a personas que presentan una especial vulnerabilidad. Adicionalmente, debe recordarse que las autoridades policiales mantienen la restricción en la libertad de circulación de los solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida a trámite, por lo que no pueden salir de las ciudades autónomas, salvo que se autorice su traslado por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras"¹¹.

Respecto a la libertad de circulación, a principios de 2017 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Ceuta se pronunció sobre la prohibición de ejer-

10 *Informe Anual 2016 del Defensor del Pueblo*. Página 249.

11 *Informe Anual 2016 del Defensor del Pueblo*. Página 248.



EN SU INTENTO DE ACCEDER A TERRITORIO ESPAÑOL, UN MIGRANTE QUEDA ENCARAMADO EN UNA FAROLA PRÓXIMA AL PERÍMETRO FRONTERIZO DE MELILLA. © TERESA PALOMO / CEAR.

citar el derecho a la libre residencia y circulación en el territorio nacional de un solicitante de asilo mientras se tramita su expediente¹². CEAR, en representación de un solicitante de asilo cuya solicitud había sido presentada en Ceuta y admitida a trámite, interpuso un recurso por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona contra la vía de hecho de la Administración, consistente en impedirle trasladarse a territorio peninsular. A partir de la abundante jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Juzgado declaró que, desde el momento en que la solicitud de protección internacional es admitida a trámite, el solicitante se encuentra en una situación administrativa de regularidad y queda amparado por el artículo 5 de la Ley de Extranjería, que reconoce el derecho a circular libremente por el territorio nacional y elegir residencia a las personas extranjeras que se encuentren en situación de legalidad. Las limitaciones a este derecho se circunscriben a supuestos muy especiales y tasados que no corresponden en el presente caso. Por tanto, el juez estimó el recurso y reconoció el derecho del recurrente a gozar del derecho a la libre circulación y residencia en el territorio nacional hasta que se resuelva su solicitud de asilo.

A su vez, durante 2016 se siguieron produciendo intentos de acceso al territorio español a través de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, sobre todo

12 Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Ceuta de 12 de enero de 2017.

durante el segundo semestre, y las autoridades españolas prosiguieron con las llamadas "devoluciones en caliente".

En su *Informe Anual 2016*, el Defensor del Pueblo se refiere a las quejas recibidas ante este tipo de actuaciones, que impiden "conocer si las personas afectadas son menores de edad o se encuentran en necesidad de protección internacional. También se han repetido las quejas relacionadas con la demora en la llegada de los servicios de emergencia, lo que supone un riesgo para las personas que se encuentran encaramadas en la valla". El Defensor del Pueblo reiteró su posición contraria a las devoluciones automáticas, así como las recomendaciones ya formuladas en su informe anterior¹³ relativas a la necesidad de desarrollar de forma urgente el procedimiento previsto en la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería, examinada en los anteriores informes anuales de CEAR. Esta contempla la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella, así como de facilitar a la persona afectada la información sobre el procedimiento de asilo e identificar sus posibles necesidades de protección internacional.

El 10 de septiembre de 2016 un grupo de doscientas personas intentó saltar el perímetro fronterizo de Ceuta por la zona de El Tarajal. Al menos cuarenta personas que habían superado la primera valla y se encontraban en la zona intermedia fueron objeto de "devoluciones en caliente" por parte de la Guardia Civil. La Defensora del Pueblo recordó en esta ocasión que "la legislación española y la internacional no permiten las devoluciones automáticas sin verificar de forma individualizada las circunstancias de las mismas".

El 22 de septiembre, CEAR y otras 76 asociaciones expresaron su rechazo absoluto a estas "devoluciones ilegales" y recordaron que el ministro del Interior en funciones había rechazado o no estaba aplicando las recomendaciones de la Defensora del Pueblo relativas a "la necesidad de dictar una resolución administrativa con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella". También señalaron que el Ministerio del Interior había ignorado la recomendación del Consejo de Europa de detener la entrega de personas migrantes a las fuerzas marroquíes. En consecuencia, solicitaron la comparecencia urgente del ministro del Interior en funciones para que explicara la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las devoluciones del 10 de septiembre. También pidieron que concretara cómo debe interpretarse

13 *Informe Anual 2015 Defensor del Pueblo*. Página 261.

y aplicarse la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería, que establece un régimen especial para Ceuta y Melilla a la vez que precisa que “en todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”.

El 1 de enero de 2017, un nuevo episodio de “devoluciones en caliente” tuvo lugar en el perímetro fronterizo de Ceuta por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. A raíz de este acontecimiento, un grupo de 86 asociaciones que incluía a CEAR pidió de nuevo la comparecencia urgente del ministro del Interior. No existe constancia de que los sucesivos titulares de esta cartera hayan comparecido en respuesta a estas peticiones; sin embargo, el Gobierno tuvo que referirse a estos hechos en el Congreso de los Diputados.

A raíz de una interpelación parlamentaria sobre la política de asilo del Gobierno, el ministro del Interior aseguró en el pleno de la Cámara Baja del 13 y 14 de diciembre de 2016 que no había expulsiones ilegales en la Frontera Sur, ya que las devoluciones en Ceuta y Melilla siempre se realizan después de haber cumplido todos los requisitos legales y tras asegurarse de que las personas son repatriadas a un país seguro. También se refirió a las oficinas de asilo que el Ministerio del Interior ha abierto en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla para facilitar el acceso al procedimiento de protección internacional.

Igualmente, el 16 de diciembre de 2016 el Gobierno contestó por escrito a una pregunta parlamentaria que planteaba unos asuntos muy similares a los contenidos en la petición de comparecencia del 22 de septiembre¹⁴. En su respuesta, el Ejecutivo se limitó a resaltar la violencia ejercida por las personas inmigrantes que intentaron entrar por un punto no habilitado el 10 de septiembre y que recibieron el apoyo de inmigrantes alojados en el CETI de Ceuta, que protagonizaron desórdenes públicos y también se mostraron violentos. El Gobierno aseguró que la actuación de la Guardia Civil, que contó con la ayuda del Cuerpo Nacional de Policía y de la Policía Local de Ceuta en el desarrollo del dispositivo de vigilancia, detección, contención y rechazo, se ajustó a la normativa vigente.

En ninguno de los casos se pronunció sobre la interpretación y la aplicación de la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería, que estipula que el “rechazo” se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional que España ha suscrito.

14. Respuesta del Gobierno de 16 de diciembre de 2016 a la pregunta escrita nº 184/2783 de la diputada Marian Beitialarrangoitia Lizarralde de 11 de octubre de 2016.

La disposición adicional décima fue adoptada en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana el 30 de marzo de 2015. En 2016 se iniciaron los debates parlamentarios encaminados a modificar dicha norma y en marzo de 2017 se votaron dos proposiciones de ley, una de ellas para derogarla. El futuro de la disposición adicional primera, que establece un régimen especial de Ceuta y Melilla, depende del resultado final de los debates parlamentarios sobre la modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, en el marco del proceso judicial incoado contra los agentes de la Guardia Civil a raíz de los sucesos de El Tarajal ocurridos el 6 de febrero de 2014 (analizados extensamente en los informes anteriores de CEAR), cuando 15 personas se ahogaron al intentar llegar a Ceuta, el 15 de octubre de 2015 se dictó un auto que decretó el sobreseimiento.

Pero CEAR, junto con otras dos asociaciones, Coordinadora de Barrios y Observatorio de Derechos Humanos, interpuso un recurso de apelación que fue estimado por la Audiencia Provincial de Ceuta el 12 de enero de 2017¹⁵. En este recurso solicitaron la revocación del auto recurrido y la reapertura del caso al considerar que la jueza que había ordenado el sobreseimiento no había llevado a cabo todas las diligencias oportunas antes de pronunciarse sobre los hechos. Dichas diligencias incluían la revisión de las autopsias practicadas a los nueve cadáveres aparecidos en aguas marroquíes, que había sido solicitada por la propia jueza mediante una comisión rogatoria dirigida a Marruecos que había quedado sin respuesta. Además, pidieron la identificación de los cinco cadáveres que habían sido enterrados en España, que no se había llevado a cabo a pesar de haberse acordado mediante una providencia. También consideraron necesario recabar el testimonio de los supervivientes de la tragedia que habían sido expulsados de manera ilegal a Marruecos, víctimas de “devoluciones en caliente”. En definitiva, estimaron que los hechos denunciados tenían apariencia delictiva, que existía un presunto autor conocido y que las “devoluciones en caliente” llevadas a cabo por la Guardia Civil conculcaban el principio de no devolución.

El 12 de enero de 2017 la Audiencia Provincial ordenó la reapertura de la investigación de la muerte de las quince personas al estimar que las pesquisas fueron insuficientes e ineficaces porque las labores de investigación tenían que haberse reforzado al máximo dada la complejidad del contexto y que, debido al calado humano, social y jurídico del caso, no debían escatimarse esfuerzos para

15 Auto de la Audiencia Provincial de Ceuta, Sección nº 6, de 12 de enero de 2017: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&referencia=7927038&links=&optimize=20170206&publicinterface=true>

agotar las diligencias indagatorias. En cuanto a la comisión rogatoria sometida a Marruecos para la identificación de los cadáveres hallados en territorio marroquí que ha quedado sin respuesta, consideró que cabe insistir, aunque sea para conseguir una respuesta negativa.

La Audiencia Provincial también resaltó la importancia de intentar escuchar a los testigos y de realizar los esfuerzos posibles para lograrlo, se consiga o no finalmente, algo que aún no se había hecho. Consideró, pues, necesario obtener toda la información que podían ofrecer quienes presenciaron lo ocurrido en la frontera de El Tarajal y no se pronunció sobre la legalidad de las devoluciones al considerar que hacerlo sería demasiado prematuro y, por tanto, gratuito. En definitiva, la Audiencia Provincial de Ceuta estimó el recurso, revocó el sobreseimiento y ordenó que se continuara la causa como diligencias previas.

Por último, es muy preocupante el incremento de llegadas de migrantes a las costas andaluzas a lo largo de 2016. Según ACNUR, en 2016 un total de 14.094 personas refugiadas y migrantes entraron en España, de las que 8.162 (58%) llegaron por mar y 6.035 de ellas desembarcaron en las costas andaluzas. En febrero de 2017, en su informe *Desperate journeys*, ACNUR destacó el aumento de llegadas por mar en 2016 y el incremento de personas fallecidas o desaparecidas en comparación con las 59 personas reportadas en 2015¹⁶. En 2016, 77 personas murieron en su intento de alcanzar las costas españolas. Entre los fallecidos hubo hombres, mujeres y también niños.

De acuerdo con los datos de la Delegación del Gobierno de Andalucía difundidos por los medios de comunicación¹⁷, el pasado año se duplicó el número de personas rescatadas, en su mayoría subsaharianas. A 19 de diciembre de 2016 se habían registrado un total de 6.099. Esta cifra casi duplica la de 2015 (3.369) y casi triplica la registrada en 2013 (2.133), si bien se ha registrado al mismo tiempo una disminución del número de pateras: 354 embarcaciones en 2016, frente a 491 en 2015. Este descenso se explica por el abandono por parte de los traficantes de seres humanos de la ruta del Estrecho de Gibraltar, donde se suelen utilizar pequeñas embarcaciones neumáticas hinchables, en favor de nuevas rutas con destino a Motril (Granada) y Almería, que suponen una travesía más larga y peligrosa y el uso de lanchas motoras en las que pueden llegar a embarcar a unas cincuenta personas. La cifra de 6.099 personas excluye a las personas, en su ma-

16 Oficina de ACNUR para Europa: *Desperate journeys*. Febrero de 2017. <http://www.unhcr.org/58b449f54>

17 Véanse: <http://www.diariosur.es/andalucia/201612/22/duplica-cifra-inmigrantes-rescatados-20161222012645-v.html> http://www.eldiario.es/andalucia/Rescatados-inmigrantes-costas-andaluzas-doble_0_593191346.html

yoría de origen magrebí, rescatadas cerca de Murcia y Alicante, que utilizan cada vez más la “ruta argelina”.

También en su *Informe Anual 2016* el Defensor del Pueblo se refirió a la devolución de personas rescatadas en el mar y volvió a recordar que “las devoluciones expeditivas de personas rescatadas del mar no respetan la normativa en materia de asilo (...). Este tipo de actuación no permite que potenciales solicitantes de asilo puedan recibir la protección que garantiza el Convenio de Ginebra. A salvo de las situaciones de persecución individual, procede recordar también que ACNUR ha hecho llamamientos para que no se devuelvan, retornen o expulsen a personas a países cuya situación conflictiva puede poner en riesgo sus vidas. El Defensor del Pueblo considera que la Administración española tiene la obligación de detectar cuáles son los obstáculos que existen para que personas en necesidad de protección no puedan acceder a los puestos fronterizos sin poner en riesgo sus vidas”.

CEAR vuelve a subrayar que debe garantizarse el acceso al procedimiento de protección internacional de todas las personas que lleguen a las costas y establecer mecanismos previos de detección *in situ* e identificación de personas con necesidades especiales (menores, menores no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas de tortura o víctimas de trata con fines de explotación) al objeto de garantizar un tratamiento diferenciado y recursos específicos de acogida que atiendan sus necesidades y que en ningún caso se acuerde su internamiento en un CIE.

La ausencia de vías legales y seguras para acceder al procedimiento de asilo seguirá lanzando al mar a hombres, mujeres, niños y niñas que buscan poner sus vidas a salvo. Pero muchos de ellos y de ellas solo encontrarán la muerte en el Mediterráneo.

CAPÍTULO 4

ACOGIDA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

El incremento del número de solicitantes de protección internacional en España en 2015 y 2016 ha llevado, aunque con cierto retraso, al Gobierno a reforzar el sistema de acogida e inclusión, si bien el aumento de las plazas ha recaído sobre las organizaciones no gubernamentales con la financiación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, como se analiza en el primer epígrafe de este capítulo. Además, se explica el incumplimiento del Ejecutivo de sus compromisos en materia de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas.

El segundo epígrafe se refiere al papel de las comunidades autónomas y los municipios en la acogida, así como a las muestras de solidaridad ciudadana. El tercer epígrafe de este capítulo hace hincapié en dos de los desafíos centrales del proceso de inclusión de las personas refugiadas, el acceso a un puesto de trabajo y a una vivienda, y expone las dificultades que encuentran para lograrlo.

4.1. EL FORTALECIMIENTO DESIGUAL, LIMITADO E INCOMPLETO DEL SISTEMA DE ACOGIDA.

El notable aumento de solicitantes de asilo en España en 2015 y 2016 puso en evidencia la necesidad de fortalecer tanto los recursos relativos al procedimiento de protección internacional, como el sistema de acogida e inclusión de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. En este sentido, la OAR ha reforzado desde noviembre de 2015 el personal encargado

de estudiar las solicitudes de asilo. Es importante señalar, que a pesar de ello, a 31 de diciembre 2016, como se ha señalado en el capítulo anterior, acumulaba 20.365 solicitudes pendientes de resolución. Por otra parte, las mil plazas con que contaba el sistema de acogida en agosto de 2015 eran claramente insuficientes para atender las necesidades de un número sin precedentes de solicitantes de asilo, lo que motivó un proceso de apertura de nuevas plazas que continúa a día de hoy y un reforzamiento importante de la plantilla del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para poder gestionar y hacer seguimiento de las subvenciones que financian el sistema de acogida.

A pesar del interés y la preocupación que esta situación ha despertado en la ciudadanía y en las organizaciones sociales especializadas, unido a la atención y cobertura recibidas por parte de los medios de comunicación y de los esfuerzos realizados desde la Administración, el sistema de acogida aún es insuficiente y requiere un fortalecimiento y nuevas fórmulas de financiación. De este modo, se asegurará la atención a un número creciente de solicitantes de asilo, el posible cumplimiento (siempre que exista voluntad política) de los acuerdos de reasentamiento y reubicación suscritos por el Gobierno en el marco de la Agenda Europea de Migraciones y la sostenibilidad de las organizaciones no gubernamentales que lo están asumiendo.

Para el cumplimiento de sus obligaciones de acogida y atención a las personas refugiadas, el Gobierno cuenta con un sistema de acogida que históricamente se ha regido bajo dos fórmulas. Por una parte, están las plazas gestionadas directamente por la propia Administración a través de los Centros de Atención a Refugiados (CAR), situados en Sevilla, Mislata, Alcobendas y Madrid y, por otra, ha contado con tres ONG especializadas (Cruz Roja, ACCEM y CEAR) que gestionan las plazas de acogida que suponen el gran grueso del sistema, además de ofrecer los servicios integrales de atención a todo el colectivo, incluyendo a las personas que salen de los CAR, para lograr su plena inclusión en la sociedad española.

La fórmula por la que se concretaba y desarrollaba esta cooperación entre el Gobierno y las entidades era una subvención nominativa que se suprimió en 2013 y que a partir de entonces se ha reconducido a convocatorias de subvenciones anuales, de concurrencia competitiva, que generan muchísima inseguridad e insostenibilidad.

Las subvenciones para proyectos de carácter social, vía concurrencia competitiva, están previstas para cubrir proyectos, acciones o actividades que las organizaciones del Tercer Sector diseñan y desean realizar para la mejora de la vida

de los ciudadanos. Sin embargo, la acogida y la protección de las personas refugiadas no es una actividad diseñada por las ONG, sino una responsabilidad del Estado, con un marco que es el propio sistema de acogida español, diseñado por el propio Estado, en el que las organizaciones participan para colaborar en esta tarea. Por tanto, esta herramienta de financiación resulta del todo inapropiada y está desajustada a su fin, con muchas limitaciones en su aplicación práctica si se tiene en cuenta la flexibilidad que debería tener el sistema para ir adecuándose a las necesidades de acogida que se van presentando. Todo ello va en perjuicio de la propia capacidad operativa de la Administración, incrementa los riesgos que asumen las entidades no gubernamentales que prestan estos servicios e incide de manera negativa en la estabilidad de los servicios prestados.

A pesar de las herramientas desapropiadas, las organizaciones han demostrado un elevado compromiso y han asumido el riesgo. De hecho, el refuerzo del sistema de acogida se ha desarrollado de una forma desigual. Mientras los cuatro CAR mantienen sus 416 plazas, sin haberse planteado la creación de ningún centro nuevo, el aumento de las plazas del sistema ha recaído de manera íntegra sobre las organizaciones no gubernamentales con financiación gestionada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Por tanto, las ONG han pasado de gestionar en torno a 1.000 plazas en agosto de 2015 a terminar 2016 con un total de 3.863, alcanzando las 4.607 plazas de acogida al cierre de este Informe y con la previsión de alcanzar más de 8.000 bajo el marco de la subvención 2017-2018. Esto ha requerido la participación en la gestión de la acogida de nuevas entidades con experiencia en migraciones, aunque no en materia de asilo, que se han sumado a las tres organizaciones especializadas que tradicionalmente gestionaban plazas dentro del sistema de acogida desde hace más de treinta años.

Este crecimiento desigual también se ve reflejado en la gestión de las segundas y terceras fases, llamadas de integración y autonomía¹, una vez que las personas abandonan los dispositivos de acogida. Todo el peso de su gestión recae en exclusiva sobre las organizaciones no gubernamentales pues, como se ha citado anteriormente, los CAR solo asumen la acogida en la primera fase del itinerario.

1 El sistema de acogida e integración definido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se divide en tres fases. La de acogida comprende los seis primeros meses del itinerario de la persona y puede prorrogarse durante tres meses más en el caso de personas con perfiles vulnerables. La de integración comienza cuando la persona sale del centro o piso de acogida y alcanza de los seis a los doce meses de su itinerario, o de los nueve a los dieciocho en el caso de personas con perfiles vulnerables. Y la fase de autonomía va de los doce a los dieciocho meses o de los dieciocho a los veinticuatro en el caso de personas con perfiles vulnerables.

Por otro lado, si se valora el sistema de acogida con una mirada integral, como parte fundamental de la política de inclusión de las personas refugiadas, esta ampliación de las plazas está siendo limitada.

La respuesta ante la presión sobre el sistema de acogida debida al incremento en la llegada de solicitantes de asilo a España ha originado diferentes situaciones que han perjudicado a estas personas. La principal ha sido que en muchas ocasiones desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ante la falta de plazas de acogida suficientes, se han visto en la obligación de derivar a solicitantes de protección internacional a plazas de acogida en programas de atención humanitaria, una decisión que perjudica sus itinerarios de inclusión.

Por una parte, esta opción les ha obligado a adaptarse a unos programas que no ofrecen la misma cobertura, ni los mismos servicios que los previstos para solicitantes de asilo. Por otra, como el plazo máximo de permanencia en este tipo de plazas es de tan solo tres meses, aunque puede prorrogarse por tres más en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, les ha obligado a enfrentarse a la incertidumbre de si su estancia sería prorrogada dentro de los programas de atención humanitaria o, en su defecto, tendrían que afrontar un traslado a una plaza dentro del sistema de acogida que asegurase la estancia mínima de seis meses que contemplan los itinerarios de acogida para personas solicitantes de asilo y refugiadas. Y, finalmente, en el mejor de los casos, han tenido que afrontar dicho traslado, lo que conlleva un nuevo cambio de contexto que afecta de forma evidente a sus itinerarios de inclusión.

Pero uno de los asuntos que más desestabiliza el sistema de acogida y los procesos de inclusión de las personas refugiadas son los retrasos originados por el Ministerio del Interior, y en particular por la OAR, con la gestión, estudio y resolución de expedientes de solicitantes de asilo. Una rémora importante ha sido el retraso sufrido en diferentes momentos y en distintos territorios de las citas fijadas por las comisarías, las oficinas de extranjería y la OAR para la formalización de las solicitudes de asilo. Estas demoras han llegado a ser de hasta cuatro meses en el caso de Barcelona, dos meses en Bilbao o cinco semanas en Madrid y Sevilla. Esto ha supuesto que muchas personas hayan permanecido durante varios meses en dispositivos de acogida dentro del sistema sin tan siquiera haber podido formalizar su solicitud de asilo y, por consiguiente, sin saber si esta sería admitida a trámite, iniciando un itinerario de inclusión que, en caso de no prosperar su solicitud, sería interrumpido y en el que se han complicado, por carecer de documentación, las gestiones iniciales

más básicas, como el empadronamiento o la tramitación de la tarjeta sanitaria. Todo esto ha añadido un elevado grado de incertidumbre a su situación de vulnerabilidad.

En esta misma línea, y con consecuencias directas sobre el sistema de acogida, es preocupante el hecho de que en los últimos años muchas personas han visto que sus itinerarios de inclusión concluían sin que su solicitud de asilo hubiera sido resuelta, por lo que se generaba un desequilibrio de los procesos que debían seguirse con la persona que, ante esta situación, sufre una enorme incertidumbre ya que, además, los servicios sociales y los sistemas educativo y sanitario en España carecen de planes específicos y de personal especializado en la atención a las personas refugiadas. Y en los últimos años, en el contexto de la crisis económica, las políticas sociales, sanitarias, educativas y de vivienda han sufrido severos recortes que han afectado a la sociedad en general y a los colectivos en situación de vulnerabilidad en particular.

Por todo ello, muchas personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, al terminar sus itinerarios de inclusión, se vieron abocadas a situaciones de extrema precariedad y al peligro de la exclusión social, sin un apoyo social adecuado a sus necesidades y sin tener resuelta su solicitud de asilo.

4.2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS MUNICIPIOS: COMPETENCIAS Y CONVIVENCIAS.

La Administración central es la que concentra, en exclusiva, las competencias en políticas de asilo, tanto para la regulación legal del procedimiento y sus consecuencias, como para la definición de las políticas sociales dirigidas a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

En el análisis del sistema de acogida y de las responsabilidades de las diferentes administraciones públicas es preciso considerar que, en su artículo 149.1.2, la Constitución otorga en exclusiva al Estado las competencias en "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo".

No obstante, en su artículo 148 la Constitución asigna a las comunidades autónomas competencias de especial relevancia para el diseño de los procesos de inclusión de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional. Entre otras, es competencia de las mismas todo lo relativo a educación, asistencia social, vivienda, sanidad y parte de las políticas de acceso y

fomento de la empleabilidad (formación ocupacional y políticas de fomento de empleo); es decir, aquellas materias referidas a los itinerarios de inclusión social en una concepción amplia de los mismos. Por tanto, cabe matizar la exclusividad de la Administración central y, en consecuencia, las diversas instituciones están obligadas al diálogo y el consenso.

La atribución de estas materias nunca se había puesto en duda, ni había ningún interés por parte de las comunidades autónomas hasta el momento actual. El diferente signo político del Gobierno central y parte de las autonomías y de corporaciones de las principales ciudades ha suscitado un interés por participar en la gestión del sistema de asilo. En la actualidad, desde muchos ámbitos se reclama que, o bien el Gobierno central empiece a cumplir todas sus responsabilidades en materia de asilo, o bien debiera dejar paso a otras administraciones públicas que desean hacerlo y que recibirían la correspondiente financiación del Estado. También son frecuentes las reivindicaciones de las administraciones cuando argumentan que los fondos destinados a la acogida de personas refugiadas no son traspasados a municipios y autonomías a pesar de que sostienen los servicios relativos a educación, sanidad y servicios sociales una vez que las personas refugiadas salen del sistema de protección.

Más allá de las divergencias políticas, es preciso apelar a la responsabilidad administrativa, que debiera conducir a aplicar aquellas acciones necesarias para acoger de la mejor forma posible a las personas merecedoras de protección internacional, que han llegado a España en circunstancias extremadamente complejas.

En este sentido, es fundamental la elaboración y puesta en marcha de un protocolo de coordinación entre todas las administraciones y actores implicados en el proceso de protección e integración de las personas refugiadas, incluyendo a las comunidades autónomas y ayuntamientos, además del Ministerio del Interior, puesto que, en estos momentos, su falta de agilidad está originando grandes prejuicios al sistema de acogida y al proceso de inclusión de las personas solicitantes de asilo.

INICIATIVAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A lo largo de los dos últimos años, las comunidades autónomas han desarrollado diferentes acciones para demandar una mayor implicación en la acogida de las personas solicitantes de protección internacional. En algunas, incluso, se

han promovido proposiciones no de ley desde sus parlamentos, como fueron los casos de Aragón, Andalucía, Canarias, Euskadi, Madrid, País Valenciano, Cataluña y Castilla y León. Aunque son positivas, muchas de estas iniciativas se han quedado reducidas a manifestaciones retóricas de solidaridad y no han logrado cambios en las políticas de asilo del Gobierno central. Incluso, en casos como el de la Comunidad de Madrid, después de aprobar una declaración en este sentido que incluía una dotación de medio millón de euros para políticas de apoyo a la acogida, la ejecución presupuestaria quedó posteriormente desierta.

Una de las iniciativas fue el "Pacto humanitario de la Cooperación Autonómica por las personas refugiadas sirias"², suscrito por Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Asturias y País Valenciano. No obstante, adolece de una discriminación evidente hacia las personas refugiadas de otras nacionalidades, por lo que es incompleta e inasumible para las organizaciones de derechos humanos como CEAR, que reivindicamos que no se discrimine a las personas refugiadas por ningún motivo y, desde luego, tampoco por su nacionalidad.

También es importante señalar que muchas comunidades autónomas y municipios manifestaron su voluntad de dar acogida a las personas refugiadas que debían ser trasladadas en el marco del compromiso adquirido por España, reubicadas o reasentadas. Sin embargo, algunas administraciones se mostraban reticentes a que dicha acogida se extendiera a las personas refugiadas que llegan a nuestras fronteras de forma espontánea y que, pese a ser un fenómeno menos mediático, es la vía mayoritaria de llegada a nuestro país.

LAS CIUDADES REFUGIO

A escala municipal, desde 2015 numerosas localidades se han definido como ciudades refugio o de acogida, en sintonía con la sensibilidad demostrada por la población, que, según una encuesta realizada por Amnistía Internacional el pasado año, es favorable en un 78% al recibimiento de las personas refugiadas. Singularmente relevante fue la manifestación ciudadana que tuvo lugar el 18 de febrero de este año en Barcelona, impulsada por la plataforma "Casa Nostra, Casa Vostra" ("Nuestra Casa, Vuestra Casa"), que fue la primera gran movilización europea de apoyo a las personas refugiadas, ya que congregó a más de trescientas mil personas.

2 Fuente: <http://www.caib.es/pidip/annexes/2016/3/18/2030990.pdf>

En cuanto a las competencias de los municipios, estos tienen cierta autonomía en determinados servicios, así como facultades en políticas locales que pueden favorecer de manera notoria la acogida de las personas refugiadas y migrantes en general. Además, por su proximidad a la ciudadanía, tienen la valiosa posibilidad de desarrollar campañas de sensibilización sobre la situación de estas personas y fomentar los valores de la solidaridad, la acogida y la convivencia, así como reforzar las segundas fases de integración y autonomía que forman parte del sistema de acogida.

Barcelona, Madrid, Valencia, Sant Feliú, A Coruña, Palma, Alicante, Getafe... y muchos otros municipios de diferentes dimensiones se sumaron a la iniciativa de proclamarse Ciudad Refugio, una acción que CEAR ha apoyado desde 2015 prestando asesoramiento en la elaboración del contenido de las declaraciones institucionales³ y aportando propuestas a los municipios para hacer reales y efectivas las premisas contenidas en estas declaraciones.

Lo más relevante de todo este movimiento ha sido que muchos de estos municipios han desarrollado sus declaraciones y han puesto a disposición de las entidades que trabajan en la atención a las personas solicitantes de protección internacional recursos diversos e importantes, como la cesión de edificios destinados a la acogida y de viviendas de titularidad municipal o la intermediación para el acceso a alojamientos en el mercado libre; espacios formativos para talleres; la promoción de la participación social y cultural de esta población y la sensibilización de la autóctona...

La intervención municipal también se orientó, por primera vez, hacia las personas que quedan sin protección internacional tras la resolución de su solicitud de asilo, pero siguen viviendo en España.

En este sentido, merecen destacarse sendas iniciativas de los ayuntamientos de Madrid y Valencia. En el primer caso, el gobierno de la capital estatal ha promovido la creación de 130 plazas, ubicadas en un albergue juvenil situado en el centro de la ciudad, destinadas a personas excluidas de manera temporal o definitiva del sistema nacional de asilo.

En el caso de Valencia, tras proclamarse "ciudad refugio" el 25 de septiembre de 2015 por una resolución unánime del pleno local, la Junta de Gobierno Municipal del Ayuntamiento aprobó una partida presupuestaria de 200.000 euros para que ACCEM, Cruz Roja y CEAR desarrollaran el proyecto "La nostra

3 Fuente: <https://www.cear.es/ciudades-tierra-de-asilo-propuesta-cear-de-declaracion-institucional-para-ayuntamientos-y-corporaciones-locales/>

Ciutat el teu Refugi”⁴. Sin la pretensión de sustituir o duplicar los programas de la Administración central, sino de reforzarlos, este proyecto implementó ayudas extraordinarias para las personas que agotan sus fases en el sistema de acogida y que, debido a su perfil de vulnerabilidad, necesitan más tiempo del previsto en las fases del sistema para completar su proceso de integración, facilitando la formación para el empleo de las personas refugiadas que vivían en la ciudad en el ámbito de la sensibilización y la mediación para la integración con los actores privados y sociales. Fruto de los buenos resultados obtenidos en 2016, en 2017 el Ayuntamiento de Valencia ha vuelto a aprobar una partida con la misma cuantía para que las entidades continúen esta labor, en lo que constituye un ejemplo de colaboración entre una administración pública y las entidades especializadas.

Si este tipo de iniciativas que refuerzan los procesos de integración de las personas refugiadas sin generar duplicidades en el sistema de acogida prosperan en otras ciudades, los procesos de inclusión mejorarán de manera sensible y se hará visible el papel fundamental que juegan los municipios y las comunidades autónomas en la vida de estas personas.

4.3. DOS DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN: EL EMPLEO Y LA VIVIENDA.

El proceso de inclusión social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas depende, en gran medida, del acceso a un puesto de trabajo digno y a una vivienda. En cuanto al empleo, un estudio de Randstad Research acerca de los datos publicados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre el paro registrado en febrero de 2017 explica que la contratación creció un 5,45% en tasa interanual y que en el último año el paro se redujo en 402.000 personas⁵. Sin embargo, esta evolución positiva no ha alcanzado a las personas merecedoras de protección internacional, que no se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a un empleo y, en caso de encontrarlo, mantenerlo. Esto solo es posible si pueden alcanzar una situación social y jurídica estable tras la resolución de su solicitud de asilo. La tasa de desempleo de la población extranjera es un 7% superior a la de la nacional.

A pesar de que muchas de estas personas tienen una buena formación académica, una experiencia laboral prolongada y en ocasiones una trayecto-

4 <http://lanostraciutatelteurefugi.com/>

5 Fuente: <https://research.randstad.es/laboral/coyuntura/analisis-datos-paro-marzo-2017/>

ria en puestos de responsabilidad, normalmente solo suelen encontrar una ocupación en sectores caracterizados por la precariedad, la temporalidad y la baja cualificación profesional exigida, sin apenas expectativas de ascenso social debido a la agudización de la pobreza y la desigualdad social, que impactan de forma más acentuada en los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad.

Es imprescindible la comprensión previa de la situación de vulnerabilidad de este colectivo y de los factores que dificultan su inserción laboral. Entre los mismos cabe destacar el desconocimiento del idioma, de los mecanismos de búsqueda de empleo y de los procesos de selección; la existencia de cargas personales o familiares; la escasa o nula formación profesional; la falta de adaptación a la tecnología usada y a los perfiles profesionales demandados; la carencia de una vivienda estable; la ausencia o insuficiencia de unos ingresos regulares; el desconocimiento de sus obligaciones y derechos, de la legislación y de la estructura del mercado laboral, entre otros.

Además, algunas de las dificultades específicas de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que se constataron a lo largo de 2016 fueron las siguientes. En primer lugar, cabe mencionar las dificultades para la homologación de los títulos y el reconocimiento de las competencias laborales adquiridas en origen: obtener los programas de las asignaturas cursadas y traducirlos, la exigencia de acreditación en algunos casos de un nivel B2 de español, las tasas y costes económicos a que deben hacer frente... Todo ello retrasa varios años sus posibilidades de optar a un puesto de trabajo acorde con su formación y sus expectativas.

En segundo lugar, la participación y el aprovechamiento de cursos de formación presentaron, en numerosas ocasiones, bastantes obstáculos. Por ello, es necesaria la aprobación de ayudas para el transporte y de becas-salarios que permitan a estas personas dedicarse de lleno a su objetivo, pues su subsistencia depende del dinero que puedan lograr cada día.

En tercer lugar, tienen un acceso difícil a la formación reglada y ocupacional por diferentes razones: a veces, su documentación administrativa es rechazada, hay escasas plazas, deben superar pruebas de selección previa, les exigen requisitos mínimos de estudios homologados o adquiridos en España, o los plazos de matriculación son incompatibles con el momento que están viviendo.

En cuarto lugar, muchas personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional tienen unas expectativas laborales no ajustadas a la reali-

dad del mercado laboral, ya que piensan que en poco tiempo podrán desarrollar su profesión anterior, o alguna equivalente, o intentan cumplir un sueño profesional o se ven capaces de ejercer profesiones en las que carecen de experiencia o formación. Aunque las organizaciones especializadas procuran que puedan alcanzar sus objetivos profesionales, en muchos casos es preciso apostar primero por la inserción laboral inmediata, que no siempre es la deseada, debido a las características del mercado de trabajo y la falta de apoyo necesario.

En quinto lugar, la legalidad vigente en España impide que las personas solicitantes de protección internacional puedan ser contratadas hasta que hayan transcurrido seis meses de la fecha de admisión a trámite de su solicitud. Además, si la resolución final es desfavorable, todo el esfuerzo de formación, adaptación, búsqueda y mantenimiento de un trabajo habrá sido inútil, ya que están obligadas a abandonar España en el plazo de quince días o permanecer en una situación administrativa irregular.

En sexto lugar, las trabas para homologar el permiso de conducción también reducen sus posibilidades de acceder a un puesto de trabajo.

En séptimo lugar, las creencias, estereotipos y prejuicios que tiene una parte del sector empresarial, así como su desconocimiento del procedimiento de asilo, dificultan que sean valoradas de manera positiva o en condiciones de igualdad en los procesos de selección.

En octavo lugar, en el caso de algunas nacionalidades se agrega el desconocimiento del idioma. El nivel de español alcanzado en muchos casos es insuficiente para desenvolverse con soltura en el mercado laboral. A pesar de que en 2016 la Subdirección General de Integración de Inmigrantes reforzó los programas destinados al aprendizaje por parte de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, esta carencia siguió siendo uno de los principales obstáculos.

Y, por último, la situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas es aún más complicada, puesto que, además de todas estas dificultades generales para el colectivo, deben superar otras específicas, como la atención en solitario a la familia, un grado educativo habitualmente más bajo y el peso del estereotipo que las discrimina como mujer y como extranjera.

En definitiva, el acceso a los puestos de trabajo que ofertan las empresas se ve dificultado por un conjunto de variables internas (la formación y la cualificación profesional) o externas (la cultura, la religión, el idioma, las normas

sociales de comportamiento, los prejuicios, los estereotipos...).

A lo largo de 2016, los sectores en que trabajaron la inmensa mayoría de las personas extranjeras (el mercado laboral no distingue entre personas migrantes y refugiadas) siguieron siendo la industria, la construcción, los servicios, la hostelería, el comercio, los servicios de proximidad y el servicio doméstico, en puestos que se caracterizan por los salarios bajos, la precariedad, la temporalidad y la baja cualificación profesional exigida, sin apenas expectativas de ascenso social. De este modo, la sociedad española desaprovecha en muchos casos la formación y la experiencia profesional y vital de las personas migrantes y solicitantes y beneficiarias de protección internacional y genera en ellas sentimientos de frustración. El trabajo es uno de los ejes de la vida de toda persona, parte esencial de su crecimiento como ser humano. Por tanto, la ausencia de igualdad de oportunidades, por diferentes causas, tiene serias consecuencias en personas que, además, han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Al igual que el empleo, el acceso a una vivienda es determinante en el proceso de inclusión de este colectivo. Es un elemento esencial en lo relativo a las pertenencias personales, las relaciones y referencias sociales, la autoestima, la intimidad, la seguridad y también el acceso al empleo. Pero, a pesar de ser una de las principales preocupaciones manifestadas por la ciudadanía, de suponer una de las necesidades más evidentes de este colectivo y de ser un derecho constitucional, en 2016 fue, un año más, uno de los problemas más acuciantes, ya que volvió a haber personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que quedaron privadas de una vivienda. Y ello sucedió incluso aunque algunas administraciones públicas tomaron medidas, por ejemplo, para que puedan acceder a las de protección pública.

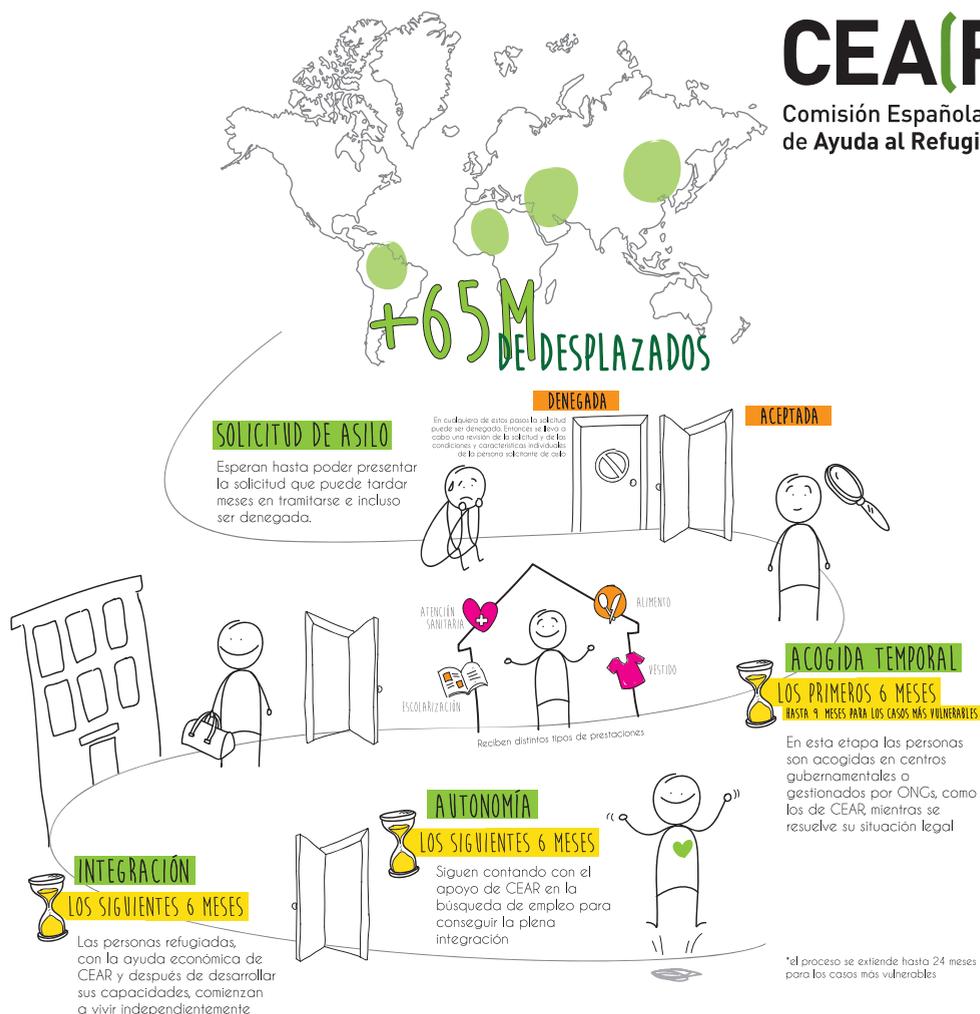
Más allá de las dificultades del colectivo en España, Leilani Farha, relatora especial sobre Vivienda de la ONU⁶, ha señalado en un informe reciente que la falta de vivienda responde a una crisis mundial de derechos humanos relacionada con el aumento de las desigualdades en la riqueza. Esta crisis obedece en parte a que los Estados han abandonado su responsabilidad de protección social y han permitido la especulación y la inversión inmobiliaria desregulada, lo que ha originado la exclusión de un gran número de personas, entre las que se encuentran las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

6 Farha, Leilani: *"Informe sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto"*. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21544&LangID=S>

El acceso a una vivienda es un elemento fundamental a nivel individual, familiar y social que o bien favorece o bien impide el proceso de inclusión social. La carencia de la misma es uno de los obstáculos más determinantes en los procesos de inclusión de las personas refugiadas. A menudo, puede ser una grave causa de inestabilidad adicional, ya que originará la falta de empleo, problemas de salud física y mental (baja autoestima, depresión, ansiedad...), la imposibilidad de prestar un cuidado adecuado a los menores, quienes en ocasiones pueden quedar en situaciones de desamparo, sentimientos de fracaso... La vivienda solo puede ser un factor favorable para la inclusión de estas personas si reúne las condiciones adecuadas; de no ser así o, si se carece de ella, esta situación genera procesos de vulnerabilidad y exclusión social.

Las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional acceden al sistema de acogida e integración definido por la Ley de Asilo y demás normativa nacional y comunitaria, que garantizan la provisión de los servicios necesarios para favorecer la inclusión de las personas refugiadas. La primera fase, o fase de acogida, se gestiona a través de los centros propios del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y de las plazas subvencionadas a organizaciones no gubernamentales. Este mismo sistema establece el periodo de tiempo durante el que pueden ser beneficiarias de dicha acogida o primera fase, que en estos momentos es de seis meses, prorrogable a nueve en el caso de personas en situación de vulnerabilidad

La segunda fase, o fase de integración, de otros seis meses de duración, consiste en un conjunto de prestaciones económicas finalistas con las que cubrir sus necesidades fundamentales (alquiler de una vivienda, alimentación, suministros, formación...). La tercera y última fase, denominada de autonomía, durante los últimos seis meses, consiste en el apoyo puntual en caso de necesidad. Durante las tres fases las personas refugiadas reciben un acompañamiento profesional integral con asistencia jurídica, atención social, atención psicológica, aprendizaje del idioma y formación y orientación para el empleo.



Es precisamente en el momento en que las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional finalizan su período de estancia en los dispositivos de acogida (primera fase), cuando deben enfrentarse al mercado inmobiliario. Este hecho se convierte en su principal preocupación, junto con la de capacitarse y prepararse para poder acceder a un empleo. Ya sea para encontrar una habitación en condiciones de subarriendo o una vivienda en régimen de alquiler, es un proceso arduo y complejo, puesto que se encuentran con innumerables obstáculos y dificultades.

Existen, por ejemplo, dificultades idiomáticas al iniciar la búsqueda de una vivienda y, en ocasiones, este hecho genera un rechazo de los propietarios a al-

quilar la propiedad a personas extranjeras sin solvencia económica o carencia de ingresos estables para cumplir los requisitos económicos necesarios para acceder a un contrato de arrendamiento. En otros casos, se trata de exigencias abusivas por parte de particulares o de inmobiliarias (avales bancarios, seguros de impago...) que estas personas no pueden atender. Tampoco ayuda, desde luego, el desconocimiento generalizado de su situación jurídica.

Los plazos estipulados también perjudican este proceso, son un motivo de estrés añadido para muchas de estas personas, que han llegado hace pocos meses a un país extraño, en muchos casos sin un conocimiento mínimo del idioma, mucho menos del mercado inmobiliario y su marco legislativo, sin ingresos estables que presentar al posible arrendador y deben lograr una vivienda en menos de dos meses.

Esa situación de inestabilidad residencial en personas que vienen dañadas psicológicamente por lo vivido en sus países de origen y en el tránsito hasta llegar aquí en ocasiones es la causa de otras patologías psicológicas más graves y origina sentimientos permanentes de desarraigo. Si, además, se consideran los perfiles que están llegando a España (solicitantes de protección internacional cuyas unidades familiares son cada vez más extensas), la situación es aún más compleja, porque, si ya es complicado para una persona sola alquilar una habitación en una vivienda compartida, aún lo es más para una familia de seis o siete miembros conseguir el arriendo de una vivienda.

A todo esto se suma, por un lado, la actual escasez de viviendas destinadas al alquiler, que en su gran mayoría ya no son gestionadas por particulares, sino por grandes inversores nacionales e internacionales. Y, por otro, los elevados precios que hacen que encontrar un alquiler asequible sea una quimera, contribuyendo además a la segregación residencial. Después de siete años consecutivos de bajada de precios, en 2016 en algunas ciudades el precio del metro cuadrado del alquiler superó incluso los alcanzados durante el boom inmobiliario⁷.

Faltan viviendas, son demasiado caras y los requisitos son imposibles de cumplir para estas personas. "Me piden un contrato de trabajo, nóminas, aval... No se dan cuenta de que somos refugiados. No podemos demostrar todo eso"⁸. Así describió un medio de comunicación en abril de 2017 la situación que se está encontrando Samira, una mujer de origen sirio que llegó a España en 2015 y solicitó protección internacional junto con su marido y sus hijas de 3 y 6 años de

⁷ Trillas, Ariadna: "Se busca alquiler asequible". *Alternativas económicas*, n.º 41. Noviembre de 2016. Pág. 6.

⁸ *El Diario.es* 23 de abril de 2017. http://www.eldiario.es/desalambre/obstaculos-refugiados-alquiler-piso-Espana_o_635537131.html

edad. A su llegada, esta familia accedió al centro de acogida que CEAR gestiona en Antequera (Málaga) y, al cierre de este Informe, estaba buscando una vivienda ante la próxima finalización de su estancia allí.

“Samira no es demasiado exigente”, precisó este diario digital. “Busca un piso de alquiler sencillo, de dos habitaciones, en un barrio cualquiera de Málaga. Pero no hay forma. Desde hace tres meses, y ante la inminente finalización del plazo de acogida en el centro, repasa a diario las páginas de anuncios, apunta números de teléfono, llama, pero la respuesta se repite una y otra vez. No hay sitio para ella, ni para su marido e hijas. Su situación, tal cual, ya sería un problema para cualquier familia, pero resulta que Samira es refugiada y no tiene ningún otro sitio a donde ir”. Ante situaciones de este tipo, la Administración debería poner en marcha medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Uno de los escasos avances fue la aprobación, en noviembre de 2015, de la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Por primera vez, una iniciativa en este ámbito parte de un enfoque integral que pretende ofrecer soluciones para que las personas en situación de mayor vulnerabilidad, que se encuentran en situación de calle o en alojamientos alternativos por carecer de vivienda, superen las condiciones de exclusión social y pobreza extrema. Además, establece líneas de acción preventiva para el resto de la población en situación de riesgo.

Es una estrategia positiva que puede beneficiar también a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, pero CEAR considera que estas iniciativas públicas deben acompañarse de una provisión real de viviendas con un adecuado desarrollo competencial. Es necesaria la implicación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales para aprobar planes autonómicos y municipales que desarrollen la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020.

En definitiva, CEAR expresa su grave preocupación por las dificultades de acceso a la vivienda de las personas refugiadas. Los poderes públicos deben promover las condiciones y normas necesarias para que el derecho a la vivienda sea efectivo. La Administración tiene que garantizar este derecho a toda la ciudadanía y especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Por ello, es fundamental que ponga en marcha iniciativas que contribuyan a fomentar el alquiler de viviendas para colectivos vulnerables,

ofreciendo beneficios fiscales a los propietarios. Además, sería muy positivo implicar a las empresas, que, en el marco de su responsabilidad social corporativa, podrían promover acciones para avalar a las personas refugiadas de cara al acceso a un alquiler.

También es importante señalar el profundo desajuste detectado entre los mensajes solidarios de la ciudadanía, que exige la acogida de personas refugiadas, y la falta de disponibilidad de los propietarios particulares cuando se buscan viviendas de alquiler para el colectivo. Los requisitos de avales, fianzas y contratos indefinidos para acceder a una vivienda de alquiler son inasumibles para las personas refugiadas, que, en sus primeras etapas, solo están accediendo a un puesto de trabajo de carácter eventual y gran precariedad. Pese a que CEAR dispone de un servicio de mediación para el acceso a la vivienda y se les facilita un documento indicando al propietario que dicha persona tendrá cubierto durante un periodo los gastos de alquiler, suministros, alimentación... los propietarios no acceden y los requisitos exigidos son inalcanzables.

CAPÍTULO 5

LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO INFORMATIVO Y DEL IMPACTO EN LAS REDES SOCIALES

El primer epígrafe examina el tratamiento que los medios de comunicación hicieron en 2016 de la llegada de las personas refugiadas a Europa. Con los testimonios de reconocidos periodistas especializados se expone cómo la difusión desde las redes sociales de la fotografía del cuerpo inerte del pequeño Aylan varado en una playa turca en septiembre de 2015 supuso un potente aldabonazo que cambió el foco informativo hacia las personas refugiadas. Se trata de una perspectiva relevante, puesto que la concentración del interés de los grandes medios en las personas refugiadas de Siria tuvo su reflejo fiel en el caso de España en la concesión de la protección internacional a estas de forma casi exclusiva.

El segundo epígrafe de este capítulo se refiere a la evolución del uso de las redes sociales según los principales acontecimientos que afectaban a las personas refugiadas en términos de movilización ciudadana, sensibilización y denuncia, pero también de manipulación por parte de los sectores xenófobos.

5.1. CLAROSCUROS EN LA INFORMACIÓN SOBRE LAS PERSONAS REFUGIADAS.

*“Que dejen de ser un peligro a temer, o unas víctimas a compadecer.
Son unas personas a respetar”.*

Rosa María Calaf, periodista

“En mayo de 2014 proponía a los medios españoles ir a Lesbos a cubrir las llegadas de refugiados y ni me contestaban”, cuenta Hibaí Arbide, periodista afincado en Grecia. Meses después, tras el *boom* informativo en el verano de 2015, llegó a tener que rechazar solicitudes de reportajes por parte de editores que le pedían con urgencia informar sobre lo que sucedía en las costas de las islas griegas. “Ahora el tema vuelve a estar casi olvidado, excepto por problemas puntuales como el frío”, añade.

Las variaciones en la demanda de reportajes a este periodista *freelance*, colaborador habitual de Telesur, ilustran el desarrollo de la cobertura informativa sobre la realidad de las personas refugiadas: del olvido con honrosas excepciones al momento de mayor atención mediática de la historia reciente sobre este fenómeno (entre agosto y diciembre de 2015) y a un interés esporádico a partir de 2016, limitado a acontecimientos relevantes (la evolución del acuerdo UE-Turquía o las muertes en naufragios que se cuentan por centenares) o a sucesos en *escenarios* muy concretos como Calais, Lesbos o Idomeni.

Con seguridad, nunca se habló tanto ni se prestó tanta atención por parte de los medios mayoritarios al fenómeno migratorio en general, ni a las personas que huyen de una guerra o una persecución en particular. Para Nicolás Castellano, periodista que informa sobre migraciones para la Cadena SER desde hace más de quince años, “la mejora fue evidente en volumen y en atención de los grandes medios”. Sin embargo, cuestiona que tuviera que aparecer una imagen “más impactante y sobre todo más viral” para que esto se produjese. Antes de septiembre de 2015 ya se habían registrado más de veinte mil muertes.

El *fenómeno Aylan* (analizado a fondo en el Informe 2016 de CEAR) pasó y seguramente sea irrepetible. Pero sin duda el grado de presencia de las personas refugiadas en todo tipo de medios es más elevado que antes. ¿En qué se ha mejorado? Según el fotoperiodista Olmo Calvo, quien lleva años retratando el arriesgado periplo de las personas que llegan a España y Europa, “desde septiembre de 2015 hemos podido leer reportajes sobre personas concretas, con nombres y apellidos.

Enterarnos de la vida de una familia que huyó de la guerra en Irak, o de la de un joven que escapó de la represión en Siria. Creo que este tipo de reportajes acercan los dramas y las injusticias a los lectores y, por suerte, en el último año y medio hemos visto muchos en diferentes medios a nivel nacional”.

Por su parte, Hibai Arbide destaca como efecto positivo que esta mayor atención “ha permitido una mayor profundidad”, puesto que la información sobre las personas que buscan refugio en Europa ha pasado “de la sección de sucesos a la de política”, por lo que es posible “cuestionar las políticas europeas de asilo, algo que no se hacía antes”.

LOS FOCOS DE LOS MEDIOS

Siria. Las personas refugiadas que mayor atención concentraron por parte de los medios de comunicación a lo largo del pasado año fueron sin duda las que huían del conflicto sirio. Como se apuntó en el Informe 2016 de CEAR, de alguna forma muchos medios parecieron “descubrir” esta guerra, que desangra el país desde marzo de 2011, únicamente cuando miles de personas se agolparon en las playas, campos o estaciones de tren de Europa.

Para la reportera Mónica García Prieto, colaboradora de *El Mundo* especializada en Oriente Medio y autora junto con Javier Espinosa del libro *Siria, el país de las almas rotas* (Debate, 2016), este mayor interés por parte de los medios mayoritarios para que la sociedad conozca “los peligros que encaran para salvar sus vidas y su condición de refugiados” también aumentó “el interés por saber qué está ocurriendo en Siria, por saber de qué huyen, aunque no se puede decir lo mismo de muchas otras nacionalidades como afganos, libios, somalíes, nigerianos, iraquíes o de tantos otros países”. De hecho, muchos periodistas llegaron a vincular en sus informaciones el término refugiado con las personas procedentes de Siria y algunos, incluso, al pedir el testimonio de algún solicitante de asilo que viviera en España rechazaban la idea de entrevistar a alguien que pudiera venir de otros países.

Desde luego, el conflicto sirio es uno de los que ha causado un mayor número de personas desplazadas en los últimos años, tanto dentro como fuera de sus fronteras. No obstante, al limitar las informaciones sobre refugio a las personas que huyen de esta guerra se ocultaron de manera indirecta otros muchos conflictos y otros diferentes motivos de persecución.

Es llamativo que esta “focalización mediática” tuviera su reflejo fiel en las concesiones de asilo por parte de las autoridades españolas en 2016. Como se ha ana-

lizado en el capítulo 3, España ofreció protección internacional a 6.855 solicitantes de asilo, de los que 6.215 huyeron del conflicto sirio.

Escenarios. La tendencia a simplificar y a convertir la información en espectáculo a través de imágenes impactantes, junto con la necesidad por parte de los periodistas *freelance* de acudir a lugares donde tienen mayores probabilidades de vender su trabajo al tiempo que asumen un gasto menor, originó que durante 2016 la información se concentrara mayoritariamente en un conjunto de escenarios.

Si en 2015 las estaciones de tren, los campos y las fronteras del centro de Europa fueron los principales espacios desde donde se informaba de la situación de las personas refugiadas, en 2016 los escenarios más frecuentes fueron las costas donde diferentes organizaciones no gubernamentales y dispositivos estatales realizan labores de rescate (dependiendo así del material audiovisual que ofrecen ambos), el campamento de Idomeni (en la frontera de Grecia con Macedonia) y la frontera de Calais, en el norte de Francia.

En los dos primeros la tendencia en las informaciones fue la denuncia del sufrimiento - cuando no la muerte - de las personas que buscaban refugio en Europa, por lo que en muchos casos se dio la oportunidad de visualizar el drama humanitario que viven. Hubo una especial incidencia en las condiciones materiales y climáticas que sufren en tierra y en el riesgo de muerte en las travesías marítimas.

Sin embargo, en las informaciones sobre el campamento de Calais habitualmente se presentó como una amenaza a las personas que han sobrevivido allí durante meses, sin apenas espacio para el relato de sus circunstancias personales, ni para la mención de sus derechos. Es seguramente en las noticias sobre este escenario en las que puede apreciarse un mayor alarmismo y parece más evidente la afirmación de la analista de medios Myriam Redondo, quien sostiene que en este tipo de informaciones "la terminología ha sido campo de batalla"¹.

Reubicación. "Entonces ¿cuándo van a llegar más refugiados", preguntaban algunos periodistas a CEAR en los meses posteriores a la llegada de las primeras dieciocho personas reubicadas en noviembre de 2015. Muchas veces la respuesta les dejaba desconcertados: "Todos los días llegan personas solicitando asilo a las fronteras españolas". Esta confusión entre "refugiados" y "reubicados" suscitó que en muchas ocasiones las noticias dieran por hecho que las personas reubicadas eran las únicas que habían llegado a España en busca de protección internacional en los últimos meses.

¹ Redondo, Myriam: "Otro periodismo para las nuevas olas migratorias". Cuadernos de periodistas. Madrid, 2016. <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/otro-periodismo-para-las-nuevas-olas-migratorias/>

En 2016, el número de personas reubicadas y reasentadas en España no alcanzó el millar; en cambio, 15.755 solicitaron asilo, como se ha explicado en el capítulo 3. Entonces ¿por qué tanto los medios de comunicación como muchas organizaciones se fijaron más en los primeros que en los segundos?

En primer lugar, hay que mencionar la dependencia de las fuentes de la Administración tanto de los medios como de las propias organizaciones no gubernamentales. En este sentido, las primeras llegadas en el marco de los acuerdos de la Unión Europea iban acompañadas de un comunicado de prensa e imágenes del desembarco ese mismo día. En cambio, el 30 de enero de 2017 el Ministerio del Interior publicó los datos generales sobre asilo en España de 2015; es decir, con más de dos años de retraso respecto al inicio del periodo sobre el que se informaba. Por tanto, en la práctica es imposible que los medios puedan informar con datos oficiales sobre esta realidad. Además, la prensa tenía imágenes de estas llegadas el mismo día, por lo que para los medios audiovisuales resultaba muy sencillo ilustrar las noticias. En cambio, está prohibido grabar las llegadas por otras vías; un ejemplo de ello es lo que sucede en la Frontera Sur.

Por último, los medios han demostrado un intenso interés en resaltar cualquier aspecto positivo por parte de la sociedad, las autoridades políticas o las administraciones públicas. Casi cualquier iniciativa solidaria o declaración de intenciones desde las autoridades políticas en favor de las personas refugiadas ha tenido un notable eco en la prensa, sin apenas contrastar si ese mensaje era contradictorio o coherente con sus decisiones previas.

Por tanto, aunque en una buena parte de estas informaciones se incluía también el escaso porcentaje de cumplimiento de la cuota asignada a España que suponían estos traslados, su amplia difusión permitía ofrecer un mensaje positivo a las autoridades españolas.

“LOS FUERA DE FOCO”

“¿Hasta cuándo vamos a seguir los periodistas europeos mirando lo que está en la punta del muelle?”

Nicolás Castellano, periodista

Frontera Sur. A pesar de esta importante atención mediática, algunos lugares clave para la suerte de las personas refugiadas quedaron sin cobertura. En primer lugar, los propios países en conflicto, con la evidente justificación por el

peligro o la imposibilidad de acceso de los periodistas. Pero para la mayoría de medios también permanecieron “fuera de foco” la realidad a la que millares de personas se enfrentaban en la cercana costa turca, los campamentos en los países de Oriente Medio, la situación detrás de los muros de los países europeos (incluida España), o el trayecto hasta Europa desde países tan distantes como Nigeria, Sudán del Sur o Pakistán.

Particularmente llamativa es la escasa presencia de enviados especiales para relatar historias de personas en busca de asilo en Ceuta, Melilla y el territorio marroquí cercano a ambas ciudades. En contradicción con esa vieja regla del periodismo que dice que *cuánto más cerca, más noticia*, para hablar de cuestiones de asilo los medios españoles evitaron mayoritariamente referirse a lo que sucedía en la Frontera Sur y en la mayoría de ocasiones se limitaron a informar sobre los “saltos a las vallas de inmigrantes”, cuando no hablaron directamente de “asaltos”... La mejor prueba de esta escasa atención a la costa española -junto con la absoluta necesidad de una imagen impactante para que un hecho se convierta en fenómeno informativo o viral- fue la escasa difusión que tuvo la muerte de Samuel, un niño de 6 años, originario de República Democrática del Congo, cuyo cuerpo apareció en una playa de Bárbate (Cádiz) en febrero de 2017, a las dos semanas del naufragio de la patera en la que viajaba junto con su madre.

Contexto. Todos los periodistas consultados echan en falta, como tendencia general, una mayor contextualización en las informaciones sobre personas refugiadas. Así, por ejemplo, Mónica García Prieto considera que “no se ha informado bastante sobre qué les ocurre después del día de llegada o del día del rescate”. Además, en opinión de Olmo Calvo, “raramente se explican las razones” por las que se ven obligadas a huir.

Preguntado acerca de qué aspectos de las personas refugiadas se ha informado de manera insuficiente, José Naranjo, periodista especializado en África Occidental y colaborador de *El País*, responde: “Salvo raras excepciones, los medios hacen poco hincapié en la dureza del viaje desde su inicio, sobre todo la travesía del desierto. En general, la sociedad apenas sabe nada de lo que ocurre entre Níger y Libia”.

Como recordó la periodista Natalia Sancha en un taller dedicado a medios de comunicación, “el minuto que llega la patera puede ser el final de un viaje de cinco años”². Y la ocultación, más o menos consciente, de esos cinco años y de los millones de personas refugiadas que no llegan a Europa convive con

2 Encuentro SOLIMED. Valencia, 2016.

el inmenso protagonismo informativo que tiene el momento del salvamento o de la llegada a la costa. A buen seguro, este contraste refuerza la percepción de que son los países europeos los que más personas acogen, cuando no es así, como se ha explicado de manera amplia en el primer capítulo.

En este mismo encuentro, Olga Rodríguez remarcó que desde los medios han sido incapaces de comunicar que las políticas europeas “obligan a pagar ocho mil euros por llegar a Europa a personas que podrían coger un avión”, por lo que además les empujan a arriesgar sus vidas. Por su parte, Leila Nwachawati apostó por diversificar los temas y contar con “las voces locales, prácticamente olvidadas”, para ofrecer ese contexto que tanto falta.

“REFUGIADOS” VERSUS “INMIGRANTES”

“Los titulares hablan de ‘inmigrantes’ al citar esta foto. Eran de Somalia (guerra) y Eritrea (dictadura). ¿Si son negros no son refugiados?”

Xavier Aldekoa³

A partir de agosto de 2015, los grandes medios parecieron descubrir la palabra “refugiado” y la emplearon en la inmensa mayoría de las informaciones que contaban la llegada de personas a Europa. Sin embargo, se ha comprobado que en 2016 ese término, desde luego mucho más cercano y que remite a las obligaciones legales de los Estados, se usa de una forma *particular*. “Duele ver la diferencia en el trato mediático cuando se trata de africanos en general, muchos huyen de dictaduras y conflictos también, a quienes por cierto llamamos ‘inmigrantes’ y no refugiados”, lamenta José Naranjo.

Así, con la excepción de las personas que huyen de Siria o de la zona de Irak controlada por el Estado Islámico, para quienes está reservada la designación de “refugiados”, los fallecidos en una embarcación pueden cambiar de “categoría” en el transcurso de una noticia. Además, se observa que el término “refugiado” se utiliza más en las noticias sobre las fronteras del este y centro de Europa, mientras que su uso va desapareciendo a medida que se trata de Italia, el norte de Francia o la Frontera Sur española.

Si se obvia que la protección internacional puede solicitarse por una persecución individual, podría argumentarse que la distinción entre términos

3 Tuit de @xavieraldekoa. 6 de octubre de 2016. <https://twitter.com/xavieraldekoa/status/783940113587900416>



CONCENTRACIÓN EN MADRID EN DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO. © CEAR.

puede depender del país de origen de las personas que tratan de alcanzar Europa. Sin embargo, como apunta Aldekoa en el citado tuit, las personas de origen subsahariano que llegan suelen ser denominadas de forma automática como “inmigrantes”, por lo que de este modo se ignoran conflictos tan graves como los que asolan Somalia, Sudán del Sur, Malí, Nigeria o República Democrática del Congo.

Por otra parte, la dramática situación en muchos de los países de tránsito para las personas migrantes hace que precisamente debido a la dureza de ese viaje se conviertan en potenciales solicitantes de asilo. Como señaló la fotoperiodista Anna Surinyach, al margen de su procedencia en el trayecto muchos “sufren torturas, violaciones, abusos o ven morir a otros en el trayecto”⁴. El reportero Hibai Arbide también comparte que es difícil distinguir entre personas refugiadas y migrantes, pero “eso es una de las cosas que no estamos sabiendo explicar”. Y relata este ejemplo: “Un joven senegalés no especialmente pobre que pasa a través de Libia, pero ahí es torturado y escapa por lo que ha pasado debería ser refugiado”.

Sin duda, la utilización de estas palabras debe ser más consciente y menos arbitraria y desde luego no depender del color de piel.

4 Coloquio “La Tertulia Infinita”. Madrid, 23 de septiembre de 2015.

LA MAREA ALTA DESPUÉS DEL TSUNAMI

Nunca en las últimas décadas se había hablado tanto sobre la situación de las personas refugiadas en los medios de comunicación. Asilo, refugio, acogida, desplazamiento, reubicados... han pasado a ser palabras cotidianas en titulares, telediarios y tertulias de radio. Algo inimaginable hace tan solo dos años. Vista ahora con una mayor perspectiva, la imagen de Aylan, en septiembre de 2015, supuso un *tsunami informativo* cuya inundación ha conseguido hacer llegar a buena parte de la sociedad que las personas refugiadas huyen para salvar sus vidas y las de sus familias. Una decisión en la que cualquiera puede sentirse identificado.

A los pocos meses, ese *tsunami* se fue retirando y comprobamos que no había llegado a todos los lugares, ni del mismo modo. Sin embargo, el volumen de información sobre asuntos de asilo sigue siendo mucho mayor que antes de “la gran ola”. De lo que a partir de ahora hagamos medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, administraciones públicas y sociedad civil dependerá que con esa marea alta acabemos de consolidar en la sociedad la idea del asilo como un derecho para todas las personas que buscan poner a salvo sus vidas. De lo contrario, dentro de algunos años esa ola de información y solidaridad será vista como una moda pasajera.

5.2. EL USO DE LAS REDES SOCIALES PARA INFLUIR EN LA AGENDA CIUDADANA, MEDIÁTICA Y POLÍTICA.

“Nuestros acuerdos son temporales, pasajeros, válidos solo hasta nuevo aviso”

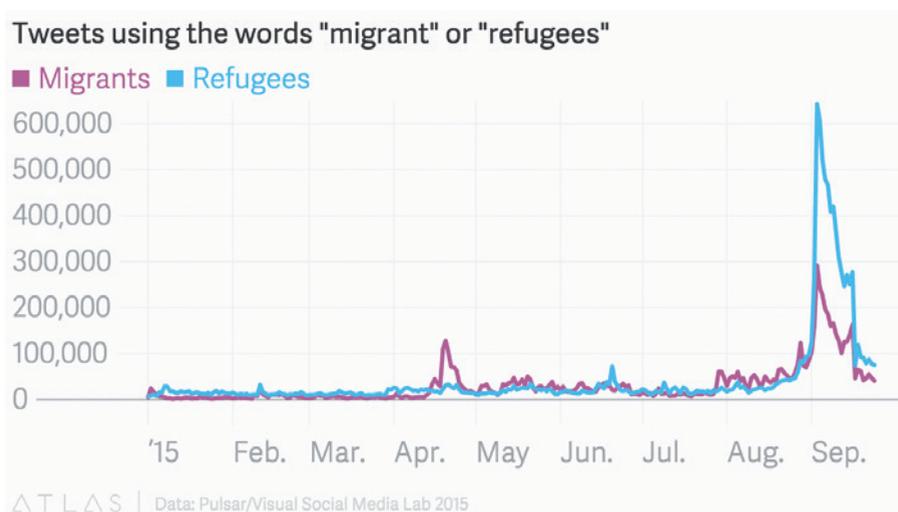
Zygmunt Bauman⁵

Nunca habíamos tenido tanta información, ni tanta capacidad para compartirla. Pero tampoco había sido tan “líquida”, como la describió el filósofo polaco Zygmunt Bauman, experto en analizar cómo en el entorno digital todo se vuelve más efímero. Las redes sociales se han convertido en el campo de batalla de ideas, debate e información. Así quedó patente con la fotografía del cuerpo sin vida del pequeño Aylan que convulsionó el mundo entero en apenas unas horas desde que se publicó en las redes sociales y de allí saltó a las portadas de la mayoría de medios internacionales. Como si antes de esta imagen las personas refugiadas nun-

5 Entrevista a Zygmunt Bauman en el suplemento *Babelia* de *El País*, 9 de enero de 2016: http://cultura.elpais.com/cultura/2015/12/30/babelia/1451504427_675885.html

ca hubieran existido. Como si millones de personas se hubieran hecho visibles de la noche a la mañana después de años de olvido.

¿Qué cambió para que una simple fotografía convulsionara las conciencias de tal manera? La imagen del pequeño Aylan tumbado sin vida en la playa turca se convirtió tristemente en un “fenómeno viral”⁶ y cambió, al menos temporalmente, la forma en que la ciudadanía, los medios de comunicación y la clase política veían a las personas refugiadas. Su imagen fue compartida a un ritmo de quince veces por segundo y apareció en los muros de más de veinte millones de personas durante las primeras doce horas, según un estudio de la Universidad de Sheffield⁷. Esta investigación refleja que no solo cambió la cantidad, también el tratamiento. “La mayoría de las menciones previas hacían referencia por igual a personas migrantes y refugiadas, pero después del 2 de septiembre se comenzó a usar tres veces más el segundo”, destaca Farida Vis, director del programa universitario Visual Social Media Lab.



Aunque el origen de la información muchas veces procedía de periodistas en terreno, la fotografía de Aylan se hubiera quedado en una más si no hubiera sido por el efecto catalizador de las miles de personas que la compar-

6 “Qué convierte a una historia en viral”, en Tecnología de *Abc*, 15 de febrero de 2015: <http://www.abc.es/tecnologia/redes/20150215/abci-video-viral-publicar-youtube-contenido-twitter-201502131113.html>

7 *Aylan Kurdi: How a single image transformed the debate on immigration*. Informe del Visual Social Media Lab de la Universidad de Sheffield, 14 de diciembre de 2015: <https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/aylan-kurdi-social-media-report-1.533951>

tieron en las redes sociales⁸. No solo logró agitar conciencias, sino también movilizar a miles de personas en toda Europa a favor de la acogida de las personas refugiadas bajo el *hashtag* de #RefugeesWelcome. Un lema que saltó de las redes sociales a las calles para cambiar incluso algunas políticas de asilo⁹.

¿DEMOCRATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN?

Si algo quedó patente en 2016 es que la comunicación es cada vez más horizontal, pero también que las predicciones de Zygmunt Bauman son cada vez más certeras. El fenómeno Aylan en las redes sociales solo logró captar tal grado de atención la primera parte del año en coyunturas y contextos concretos. Especialmente, en escenarios como los examinados en el epígrafe anterior, donde confluyen activistas, socorristas, periodistas y personal de organizaciones que comparten sus testimonios a través de canales propios, convirtiéndose en fuente fundamental para los medios de comunicación. Los principales focos de atención continuaron en las islas griegas, donde miles de personas siguieron llegando y muriendo, pese a las alertas diarias de quienes usaban las redes como altavoces para denunciar el naufragio de Europa.

“A través de las redes empieza a circular una imagen y días después la empiezan a sacar los medios”, comenta Hibai Arbide, periodista español que colabora con Telesur en Grecia. En este contexto, hubo un viraje radical con la detención de tres bomberos andaluces mientras hacían labores de rescate en el Egeo. “Quieren criminalizar a las personas que ofrecen ayuda humanitaria”¹⁰.

Con esta petición, que movieron principalmente a través de las redes sociales, la entidad PROEMAID logró más de cien mil firmas en poco tiempo. La capacidad de movilización de estas herramientas digitales en momentos puntuales de indignación quedó nuevamente probada.

Pero este escenario dejó de concentrar la atención en las redes sociales semanas después de que el 20 de marzo de 2016 la Unión Europea firmara

8 “Imagen y redes sociales: el despertar de la conciencia en la crisis de los refugiados”, análisis de Ariana Basciani en *The Objective*, 7 de marzo de 2017: <http://theobjective.com/further/crisis-refugiados-imagen-redes-sociales/>

9 “Refugees Welcome: 100.000 sign Independent petition calling for Britain to take its fair share”. *The Independent*, 3 de septiembre de 2015: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/refugees-welcome-100000-sign-independent-petition-calling-for-britain-to-take-its-fair-share-10484931.html>

10 Petición a la Comisión Europea de la organización PROEMAID.

su cuestionado acuerdo con Turquía. Esta maniobra impidió documentar la situación de las personas refugiadas afectadas y forzó que quedara casi oculta durante el resto del año. Después de unas semanas de expectativa, el foco de atención se desplazó hacia la Grecia continental, donde no resultaba tan fácil ocultar la desesperación de las personas refugiadas atrapadas en este país. Miles de familias se agolpaban en campamentos improvisados en aeropuertos, puertos o, incluso, en antiguas instalaciones olímpicas de Atenas, pero fue Idomeni, un asentamiento improvisado tras el cierre de la frontera de Macedonia, el que recogió el testigo de los picos de atención vistos en las costas.

Este lugar se convirtió en el nuevo símbolo de las historias de refugio -o, mejor dicho, de sin refugio- que se compartían a través de Twitter, Facebook, Instagram y YouTube. Un punto donde la Europa Fortaleza se hacía más visible que nunca, con las instantáneas de familias bloqueadas en el fango frente a la valla y sus concertinas. Un territorio donde activistas y periodistas volvieron a confluír para constatar las vulneraciones de derechos fundamentales hasta su desmantelamiento por la fuerza el 24 de mayo de 2016¹¹.

En el segundo semestre del año pasado se produjo un cambio radical de tendencia: ya no había espacios únicos y accesibles, lo que originó que la mayor parte de los contenidos compartidos en las redes sociales cada vez provinieran de menos perfiles. Con el cierre de fronteras y con miles de personas bloqueadas y dispersas en la ruta de los Balcanes, se diversificaron las vías para llegar a Europa y se volvieron más complejas y peligrosas, también para quienes intentaban salvar sus vidas y difundirlo. Lugares recónditos solo aptos para personal de rescate que surcaba el Mediterráneo en barcos como los de Médicos Sin Fronteras, Proactiva Open Arms, SOS Méditerranée o la marina italiana y española, entre otros. Sus equipos se convirtieron prácticamente en la única fuente fiable en travesías como la de Libia a Italia, donde en 2016 perdieron la vida más de 4.500 personas.

Más invisible aún era la situación de las personas atrapadas en Turquía, Hungría o Serbia, entre otros países de tránsito. Las cuentas oficiales de organizaciones en redes sociales se convirtieron en referentes obligados antes de que se volviera a alcanzar otro macabro récord de muertes evitables y lo-

11 "Idomeni: Crónica de un desalojo anunciado". *El País*, 22 de junio de 2016: http://elpais.com/elpais/2016/06/21/planeta_futuro/1466515655_292292.html

graron, en parte, que la situación de las personas refugiadas no cayera en el olvido. “Las redes están sirviendo para recordar a los medios que esto no ha acabado”, recalca Hibai Arbide.



HERRAMIENTAS PARA LA INCIDENCIA

Aunque falta mucho para valorar el impacto real que el uso de las redes sociales está teniendo en el cambio de políticas y discursos, en 2016 asistimos a algunos hitos que invitan a reflexionar sobre su potencial. Especialmente relevante fue la utilización que hicieron colectivos y entidades europeas para reaccionar ágilmente ante el acuerdo suscrito entre la UE y Turquía. En España, organizaciones de la sociedad civil, representantes políticos y la ciudadanía comprometida con la protección de las personas refugiadas se movilizaron a golpe de *hashtag*¹². La campaña que CEAR difundió a través de las redes sociales logró el apoyo de 294 organizaciones y más de 12.000 firmas ciudadanas,

12 Véase la etiqueta #StopAcuerdo en Twitter: <https://twitter.com/hashtag/STOPAcuerdo?src=hash>

tras emprender una acción en redes en la que invitaba a firmar simbólicamente la denuncia que después elevaría a la Defensora del Pueblo Europeo, a la Comisión Europea y al Comisario Europeo de Derechos Humanos.



Las redes también sirvieron para recordar a las principales instituciones y líderes europeos que miles de personas permanecían atrapadas en Grecia e Italia a la espera de que los Estados miembros cumplieran su compromiso de reubicar a más de 160.000 personas y de reasentar desde terceros países a 22.504. Los mensajes de cuenta atrás que visualizaban el incumplimiento de dichos compromisos fueron habituales a lo largo de todo el año¹³.

Durante 2016 no hubo el mismo grado de movilización que se logró tras la fotografía de Aylan, cuando el #RefugeesWelcome fue un clamor en los principales países de Europa favorable a la acogida de las personas refugiadas. Sin embargo, organizaciones internacionales como Oxfam¹⁴, Save The Chil-

13 CEAR denunció en julio de 2016 que al ritmo actual la UE tardaría cuarenta y tres años en cumplir su compromiso.

14 Más de 90.000 personas alzaron su voz por las personas refugiadas en la petición de Oxfam.

dren¹⁵o ACNUR¹⁶ lograron recabar miles de apoyos en sus campañas por las personas refugiadas. El fotoperiodista Olmo Calvo, quien cubrió la ruta de las personas refugiadas en Grecia, Hungría, Calais, Ceuta y Melilla, se lamenta de que la gente no salga a la calle: "Salvo las organizaciones de la sociedad civil no vi una gran movilización de la sociedad europea frente a la dura realidad que supone que Europa sea la frontera más mortal del mundo". Un fenómeno que algunas personas expertas han denominado *slacktivism*¹⁷, o "activismo de sofá", y que será uno de los grandes retos que tienen por delante quienes pretendan usar las redes sociales como herramientas para la incidencia. "Muchas veces las redes sociales son usadas para el postureo viral del momento. Hay mucha solidaridad virtual de *hashtag*, que es maravillosa, pero me pregunto si esa cuota de posicionamiento público que hacemos en las redes está sustituyendo o reduciendo al mínimo la solidaridad real en las calles", señala Olmo Calvo.

PRINCIPALES RETOS Y AMENAZAS EN RED

Sin duda, cómo aprovechar las redes sociales para generar una mayor movilización y lograr cambios sociales es uno de los grandes retos que 2016 dejó. Pero también cómo contrarrestar el discurso del racismo y la xenofobia que parece contar con una total impunidad en las redes. Una investigación de PRISM reflejó que solo fueron atendidas el 9% de denuncias que presentaron a Facebook por mensajes de odio¹⁸. Precisamente, 2016 comenzó con la noticia de ataques y acoso sexual en Colonia durante el fin de año y a través de las redes y en algunos medios corrió como la pólvora que la mayoría de los culpables eran solicitantes de asilo sin más pruebas que los rumores. Un mes después, la policía alemana informó de que solo tres de los 58 detenidos habían solicitado asilo en Alemania¹⁹, pero poco importó para que el bulo si-

15 Más de 160.000 firmaron por el fin de la crisis de los refugiados en Save The Children.

16 La campaña *Con los refugiados* logró más de 200.000 firmas.

17 "El activismo ha muerto. Viva el *slacktivism*". *The Huffington Post*, 3 de noviembre de 2013: http://www.huffingtonpost.es/jordi-minguell/el-activismo-ha-muerto-viva-el-slacktivism_b_4178178.html

18 "Contextos, experiencias y respuestas al discurso del odio en internet". Estudio del proyecto europeo Preventing, Redressing, Inhibiting Hate Speech in New Media (PRISM), en el que participa la Universidad de Barcelona junto con otras diez entidades europeas del ámbito social y de la investigación de Italia, Francia, Rumania, Reino Unido y España.

19 "Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados". *El Diario.es*, 15 de febrero de 2016: http://www.eldiario.es/desalambre/Colonia-refugiados-Alemania-agresiones_sexuales_0_484701883.html

guiera avanzando en las redes y sembrara la sombra de la sospecha sobre el más de un millón de personas que habían llegado el año anterior a Europa buscando un lugar seguro y tolerante. Previamente, en los atentados de París de noviembre de 2015 también circuló la historia de la aparición de un pasaporte falso perteneciente a un refugiado. Rumor difundido igualmente en las redes que nunca se confirmó y del que no hubo apenas noticias en los medios para desmentirlo.

Estos hechos presagiaban una nueva tendencia, aunque minoritaria, en la que las voces contrarias a la acogida de las personas refugiadas iban ganando terreno poco a poco en las redes. Quizás los casos más graves se produjeron tras los atentados terroristas en suelo europeo, como los de Niza y Múnich, en los que unas pocas personas en redes, espoleadas por algunos medios y representantes políticos con influencia en ellas, señalaron como sospechosas a las personas refugiadas, sin más evidencias, de nuevo, que rumores que nunca se confirmaron. Los mensajes de líderes de la extrema derecha en sus perfiles oficiales fueron el principal caldo de cultivo para sembrar el odio de nuevo en Internet²⁰.

En este contexto, el papel del periodismo riguroso y de investigación es más necesario que nunca para contrarrestar las noticias falsas que pueden originar daños irreparables a colectivos ya de por sí estigmatizados. Como señala la periodista Mónica García Prieto: “Las redes sociales tienen la ventaja de expandir la voz entre un público sensible y con una visión del mundo parecida. No sé si convencen a los no convencidos, pero confío en que generen conciencia”.

Pero, sin duda, el principal reto de las organizaciones no gubernamentales es humanizar más y mejor a quienes intentan defender. Y, para ello, las redes sociales pueden ser un gran aliado. Las cifras y las imágenes impactantes volvieron a ser las grandes protagonistas de 2016, pero dejaron en un segundo plano las historias de refugio. Para Rosa María Calaf, ex corresponsal de Televisión Española y maestra de periodistas, hay “una necesidad de recuperar el valor del testimonio directo y no informar solo a golpe de titular”²¹. También José Naranjo coincide con esta visión: “Se ha puesto más el acento en el trabajo de las ONG que en los verdaderos protagonistas de las historias”. “En la retina me queda mucho barco de salvamento y mucho socorrista, pero

20 “La ultraderecha europea culpa a Angela Merkel del atentado de Berlín”. *The Huffington Post*, 20 de diciembre de 2016: http://www.huffingtonpost.es/2016/12/20/merkel-atentado-berlin_n_13740064.html

21 Intervención en un Curso Internacional sobre Defensa en Jaca el 27 de septiembre de 2016.

poca historia de fondo sobre las personas que se juegan la vida de verdad”, se lamenta.

Las redes sociales pueden ser potentes herramientas para contar esas historias. Solo falta utilizarlas con ese fin para que la comunicación sea cada vez menos *líquida* y logre transformar las realidades a medio y largo plazo. Como decía Zygmunt Bauman “muchas gente usa las redes sociales no para unir, no para ampliar sus horizontes, sino para encerrarse en zonas de confort”. En nuestra mano está que el gran filósofo polaco no vuelva a tener razón.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES**1. CASI SETENTA MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZOSA EN EL MUNDO**

A fines de 2015, había 21,3 millones de personas refugiadas, 40,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países y 3,2 millones habían solicitado protección internacional. Apenas seis meses después, 1,5 millones de personas más habían emprendido las rutas del exilio y 1,7 millones permanecían dentro de sus países pero alejadas de sus lugares de origen. Por tanto, a 30 de junio de 2016, según los datos de ACNUR más recientes antes del cierre de este Informe, había en el planeta 68,5 millones de personas desplazadas de manera forzada, a consecuencia de las guerras, la violencia y la persecución. Se trata del mayor éxodo humano en la historia de la humanidad.

En 2015, Siria, sumida en una cruenta guerra civil desde 2011, fue de nuevo el país de origen de un mayor número de personas refugiadas: casi cinco millones de ciudadanos y ciudadanas de este país vivían a fines de aquel año como refugiadas en 120 países. Le siguieron Afganistán (2,7 millones de personas refugiadas) y Somalia (1,1 millones). En cuanto a los países con un mayor número de personas desplazadas dentro de sus fronteras, Colombia volvió a ocupar el primer lugar, con 6,9 millones, a pesar de la culminación del proceso de paz. Siria, con 6,6 millones de personas desplazadas, fue el segundo país, seguida de Irak y Sudán.



UN GRUPO DE HOMBRES PROCEDENTES DE VARIOS PAÍSES DE ÁFRICA DESCANSANDO EN LA CUBIERTA DEL BARCO *GOLFO AZURRO* EL 13 DE ENERO DE 2017, UN DÍA DESPUÉS DE SER RESCATADOS POR LA ONG PROACTIVA OPEN ARMS. © OLMO CALVO.

Después de seis años de conflicto, más de once millones y medio de ciudadanos sirios y sirias han perdido su hogar.

2. MÁS DE CINCO MIL PERSONAS PERDIERON SU VIDA EN EL MEDITERRÁNEO

En 2016, 5.098 personas fallecieron en el Mediterráneo cuando intentaban alcanzar las costas europeas desde Turquía, Libia, Egipto o Marruecos. Se trata de la cifra más elevada registrada hasta el momento y representa un dramático incremento respecto a 2015, cuando murieron 3.784, y respecto a 2014, cuando perdieron la vida 3.279. Y es un drama que no cesa: entre enero y mayo de 2017, cerca de 1.650 personas murieron en estas rutas. El Mediterráneo es la travesía más peligrosa del mundo para las personas refugiadas y migrantes.

La responsabilidad de esta tragedia recae en la Unión Europea. A lo largo de 2016, los gobiernos de los 28 Estados miembros y la Comisión Europea dieron una vuelta de tuerca más a la impermeabilización de las fronteras exteriores. Presionados por el avance electoral de los partidos xenófobos y anti-inmigración, los líderes europeos no dudaron en respaldar la firma de un acuerdo



UN NIÑO REFUGIADO DELANTE DE LA POLICÍA FRONTERIZA EN EL CAMPO DE IDOMENI (GRECIA) EL 21 DE MARZO DE 2016.
© ALICIA PETRASHOVA / ÚLTIMA PARADA LIBERTAD.

con Turquía que entraña una grave vulneración del derecho de asilo y, en general, de los derechos humanos. Otra expresión evidente del retroceso en el compromiso con las personas refugiadas fue el fracaso de los acuerdos de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas en la Unión Europea, suscritos en el segundo semestre de 2015 cuando la tragedia del Mediterráneo, expresada en la lacerante fotografía del pequeño Aylan, sacudió las conciencias de la ciudadanía europea.

Cada vez se cierra más el círculo que estrangula el derecho de asilo en Europa y lo convierte en papel mojado. Miles de personas perdieron sus vidas intentando llegar a una Europa donde los derechos humanos se desvanecen.

3. LAS SOMBRAS DE UNOS DATOS HISTÓRICOS

En 2016, 745.265 personas solicitaron protección internacional en Alemania, el 59% de las que lo hicieron en el conjunto de la Unión Europea. Le siguieron Italia, con 123.370; Francia, con 83.485; y Grecia con 51.110. España registró su mayor número desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984, 15.755, con un incremento de 874 respecto a 2015. No obstante, un año más,

atendió a un porcentaje mínimo, el 1%, de las personas que pidieron asilo en la UE.

En 2016, por primera vez Venezuela fue el país de origen de un mayor número de solicitantes de asilo en España, con 3.960. A continuación quedaron Siria (2.975), Ucrania (2.570), Argelia (740), Colombia (615), El Salvador (425), Honduras (385), Palestina (355), Marruecos (340) y Nigeria (285).

También se registró otro récord en la serie histórica: a lo largo de 2016, según Eurostat, el Gobierno otorgó alguna forma de protección internacional a 6.855 personas. Pero solo reconoció como refugiadas a 355, la mayor parte originarias de Siria, Pakistán, Eritrea y Palestina. Se trata apenas del 3,4% de las personas afectadas por las solicitudes resueltas, un porcentaje muy distante de los de Alemania (41%) o Francia (21%). En cuanto a la protección subsidiaria, benefició a 6.500 personas, frente a las 800 de 2015. De ellas, 6.160 procedían de Siria. Es positiva la protección internacional que el Ejecutivo otorgó a las personas refugiadas de Siria, pero es preocupante que negara ese mismo trato a quienes escapan de otros conflictos gravísimos, como los de Ucrania o Mali.

Respecto al acceso al procedimiento de asilo en España, a lo largo de 2016 continuaron los cambios de criterio sobre el cómputo de los plazos en el procedimiento en frontera, lo que generó una gran inseguridad jurídica y un perjuicio a las personas solicitantes de protección internacional, porque su periodo de retención en los puestos fronterizos y en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) se vio prolongado mientras se resolvía la admisión a trámite de su solicitud. Finalmente, después de muchos autos y numerosas sentencias de la Audiencia Nacional, la OAR ha empezado, ya en 2017, a contabilizar por horas todos los plazos de la primera fase del procedimiento.

4. LA PREOCUPANTE SITUACIÓN DE LA FRONTERA SUR

A pesar de que 15.755 personas solicitaron protección internacional en España en 2016, tanto en Melilla como en Ceuta su número descendió de manera muy sensible. En Melilla, con 2.440, se redujo a más de la mitad y en Ceuta apenas 220 personas pidieron asilo el pasado año. En ambos casos, llaman la atención las dificultades para acceder a las oficinas de asilo abiertas en los perímetros fronterizos. En Melilla, el acceso a la que funciona en Beni Enzar estuvo vedado a las personas de origen subsahariano. En Ceuta, no se registró ni una sola

solicitud en la oficina de El Tarajal. Además, en esta ciudad autónoma persistió a lo largo de 2016 la práctica de privar a las personas que solicitan protección internacional de un traslado posterior a la Península, una práctica disuasoria y discriminatoria que no se da en Melilla y que ha sido corregida por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en infinidad de ocasiones.

El pasado año la Defensora del Pueblo se preocupó especialmente por la situación de los CETI y, en su Informe Anual 2016, dejó expresado con claridad que no pueden ser considerados un "recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo". Asimismo, esta institución se manifestó contraria a las devoluciones automáticas de migrantes en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla.

Por último, gracias a un recurso de apelación presentado por CEAR y otras dos organizaciones, la Audiencia Provincial de Ceuta ha ordenado el 12 de enero de 2017 la reapertura de la investigación judicial de la muerte de quince personas migrantes en la playa de El Tarajal el 6 de febrero de 2014.

5. LOS DESAFÍOS DE LA ACOGIDA Y LA INCLUSIÓN

Una política de acogida e inclusión de las personas refugiadas debe poner el foco en una atención integral especializada desde su llegada a España y hasta la resolución de la solicitud, tal y como señala la Directiva 2013/33, que define las normas para la acogida de las personas solicitantes de protección internacional, de obligado cumplimiento para los Estados miembros. Además, para que esta política sea verdaderamente eficaz debería haber una mayor coordinación y considerar el papel que la Administración central, las comunidades autónomas y los municipios desempeñan, cada uno en su rol, en la definición y la implementación de las políticas de servicios sociales, educación, sanidad o vivienda y en su gestión.

Se trata de facilitar gestiones fundamentales como el empadronamiento o la adquisición de la tarjeta sanitaria; dotar de servicios de interpretación a los hospitales y a las administraciones públicas; asegurar programas de acceso educativo y apoyo escolar; garantizar el reconocimiento de la formación y las habilidades profesionales, el acceso a viviendas sociales y a rentas mínimas de inserción; o desarrollar programas específicos de apoyo para aquellas personas refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad, entre otros aspectos. Todos estos puntos forman parte de políticas que en último término se implementan desde las administraciones más cercanas al contexto concreto de inclusión y que, por tanto,

deben estar estrechamente coordinadas, sin generar duplicidades, dentro de una política y un sistema de acogida que aspire a lograr la inclusión real de las personas refugiadas.

Asimismo, es fundamental que el Ministerio del Interior garantice que los procesos de estudio de las solicitudes de asilo cumplan los plazos estipulados por la ley, sin originar desajustes que provocan consecuencias directas tanto en el sistema de acogida como en los itinerarios de integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

El incremento del número de solicitantes de protección internacional en España en 2015 y 2016 ha llevado, aunque con cierto retraso, al Gobierno a reforzar el sistema de acogida e inclusión, si bien el aumento de las plazas ha recaído sobre las organizaciones no gubernamentales, con la financiación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Mientras los cuatro CAR mantienen sus 416 plazas, las ONG han pasado de gestionar en torno a 1.000 plazas en agosto de 2015 a terminar 2016 con un total de 3.863, alcanzando las 4.607 plazas de acogida al cierre de este Informe y con la previsión de alcanzar más de 8.000 bajo el marco de la subvención 2017-2018. El sistema debe ser flexible y sostenible y debe, además, ofrecer una herramienta de financiación adecuada de esta actividad, para no poner en riesgo la viabilidad de las ONG.

Por tanto, es necesario un Plan Estratégico Integral de Acogida e Inclusión que identifique y reconozca el papel que los diferentes agentes ejercen y pueden ejercer en la acogida e inclusión de las personas refugiadas (la Administración central, las comunidades autónomas, los municipios, las organizaciones especializadas, los centros educativos y las universidades, las organizaciones profesionales...), que defina objetivos y líneas estratégicas de intervención en un espacio temporal, que permita una acción planificada y coordinada de todos los agentes implicados y que incluya las directrices marcadas por las diferentes directivas comunitarias, en especial la Directiva 2013/33, y ofrezca las mismas garantías y servicios a todas las personas solicitantes de asilo y refugiadas, con independencia del territorio donde se encuentren.

6. DE AYLAN A SAMUEL: LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EN LAS REDES SOCIALES

La difusión masiva desde las redes sociales de la fotografía del cuerpo sin vida del pequeño Aylan varado en una playa turca en septiembre de 2015 golpeó la

conciencia de millones de personas y atrajo el interés de los grandes medios de comunicación hacia el drama de las personas refugiadas que buscan en la Unión Europea un futuro de dignidad y seguridad. Por primera vez en muchos años, tal vez desde las guerras en la antigua Yugoslavia, las personas refugiadas ocupaban un espacio privilegiado en la agenda de los medios de comunicación. Pero su atención se concentró casi de manera exclusiva en las personas refugiadas de Siria o en “escenarios” como el campamento de Idomeni (Grecia) y la frontera de Calais (Francia). Fuera de su foco quedaron la situación de las personas refugiadas por motivos diferentes que los conflictos, las travesías hacia Europa desde el corazón de África y Asia o las dificultades de acceso al procedimiento en la Frontera Sur española.

Si el periodismo riguroso y de investigación en terreno, en el Mediterráneo pero también en África o en Oriente Medio, da a conocer la realidad de las personas refugiadas y contribuye a reforzar el compromiso con el derecho de asilo, las redes sociales son para las organizaciones no gubernamentales una herramienta ya imprescindible para el trabajo de sensibilización social en defensa del derecho de asilo y, en general de los derechos humanos. En su campaña de denuncia del acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016, CEAR logró el apoyo de 294 organizaciones y más de doce mil firmas ciudadanas.

Uno de los desafíos es mantener este grado de movilización y de concienciación a fin de que la preocupación por las personas refugiadas no sea más que una moda pasajera o fluctúe en los grandes medios en función de los vaivenes de una actualidad que devora temas sin cesar. Para que recordemos a Aylan, pero también a Samuel y a todas aquellas personas que perecen huyendo de la persecución.

CAPÍTULO 7

HACIA UN PACTO DE ESTADO POR EL DERECHO DE ASILO.

En el contexto actual de crisis del Derecho de Asilo y de los derechos humanos en Europa, España debe ser un ejemplo de respeto y garantía de estos derechos para el resto de los Estados europeos.

El Derecho de Asilo es un derecho humano contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y desarrollado en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo (Protocolo de Nueva York de 1967), así como en otros tratados internacionales y regionales en la materia, como la Carta Europea de Derechos Fundamentales. El Estado español lo reconoce en su Constitución y lo regula a través de su Ley de Asilo: la Ley 12/2009.

La garantía del Derecho de Asilo como derecho humano es una cuestión de Estado. Por ello, debe ser objeto de un gran pacto efectivo que asegure que se mantengan los acuerdos que se adopten para garantizar el respeto de este derecho con independencia de los cambios políticos.

Este Pacto debe basarse en los siguientes elementos esenciales:

1- Marco legislativo.

- Desarrollar de forma garantista el Reglamento de la Ley de Asilo 12/2009 y contribuir a la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que garantice de forma real y efectiva los derechos de las personas refugiadas.

2- Acceso a la protección internacional.

- Garantizar vías legales y seguras para obtener protección internacional.
- Resolver en el plazo estipulado en la Ley todas las solicitudes de asilo con el fin de evitar demoras injustificadas y una discriminación en el trato de los expedientes en función de la nacionalidad.
- Poner fin a las devoluciones ilegales en Ceuta y Melilla que impiden el acceso al procedimiento de protección internacional y vulneran el principio de no devolución.
- Suprimir la exigencia de visados de tránsito aeroportuario a personas que proceden de países en conflicto, como es el caso de Siria.
- Contemplar el enfoque de género en el procedimiento de asilo y en las medidas adoptadas en materia de migración y asilo.
- Rechazar la firma de acuerdos por parte de la UE y de sus Estados miembro con terceros países que no respeten los derechos humanos y el derecho internacional, y dejar sin efecto aquellos que estén en vigor e incumplan este requisito.

3- Acogida e inclusión.

- Cumplimiento de los compromisos en materia de reubicación y reasentamiento.
- Desarrollo de un sistema de acogida flexible y sostenible que garantice una acogida digna a las personas solicitantes de asilo y refugiadas.
- Puesta en marcha de una herramienta de financiación sostenible y estable que permita el crecimiento y adaptación del sistema de acogida español de acuerdo a las necesidades que actualmente tiene Europa.
- Desarrollo de un Plan Estratégico Integral de Acogida e Inclusión para personas refugiadas coordinado con todas las administraciones públicas y la sociedad civil.
- Impulsar políticas públicas que favorezcan la convivencia y que combatan los discursos y actos xenófobos y racistas.

En definitiva, convertir a España en un verdadero país de acogida, tierra de asilo.

CAPÍTULO 8

PARA SABER MÁS**8.1. CINCO PUNTOS CRITICOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA
NORMATIVA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.**

En los últimos años los representantes de las instituciones europeas y los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea han repetido en las numerosas cumbres celebradas sobre migración y asilo la misma afirmación de forma ininterrumpida, hasta convertirla en un mantra de la política común de asilo: “La crisis de refugiados es una cuestión europea y requiere una solución común”.

No obstante, el enfoque con que los Estados miembro han abordado esta situación dista mucho de ser unitario y la falta de solidaridad entre ellos ha quedado patente, poniendo en entredicho los valores fundacionales de la Unión Europea, que está sumida en una grave crisis no de refugiados, sino de valores y de derechos humanos.

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

Lamentablemente, en la actualidad persisten numerosas divergencias entre los sistemas nacionales de asilo de los distintos países de la UE y esto origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del Estado donde pre-

sentan su solicitud. A pesar de que en 2013 se aprobaron un conjunto de normas que representaron un avance hacia el Sistema Europeo Común de Asilo, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa sin implementarse de forma coherente en el conjunto de la UE. Es necesario señalar la puesta en marcha de cuarenta procedimientos de infracción contra varios Estados miembros en septiembre de 2015 por no aplicar plenamente la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo.

En este contexto, la Comisión Europea está intensificando sus esfuerzos para garantizar la plena aplicación de la legislación de la UE en el ámbito de la migración y el asilo, a la vez que ha lanzado sus propuestas para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo.

El 6 de abril de 2016, la Comisión Europea anunció el comienzo del proceso de reforma del SECA con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. El 4 de mayo de 2016, se inició la primera fase de la reforma (Reglamento Dublín, EURO-DAC y Agencia Europea de Asilo) y el 13 de julio de 2016 la Comisión Europea acordó completar la segunda fase (Directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida).

Estos son cinco puntos críticos de la propuesta de reforma normativa del Sistema Europeo Común de Asilo:

1. REBAJA EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS

- El **derecho de asistencia jurídica gratuita** se limita en caso de existencia de recursos suficientes, solicitudes con pocos visos de prosperar y solicitudes posteriores en fase administrativa y en fase de apelación en segunda instancia. Se excluye el acceso a este derecho en los recursos de apelación en segunda instancia. Estas limitaciones y exclusiones suponen una grave restricción al acceso al derecho a la asistencia jurídica gratuita y una vulneración del acceso a una tutela judicial efectiva establecido en el art. 13 CEDH.

- Se introduce una **merma de garantías en los procedimientos acelerados y fronterizos** y se añaden nuevos supuestos para la aplicación de procedimientos acelerados. En el caso de los procedimientos acelerados se reducen los plazos a 2 meses (en la Directiva actual es de 3 meses) en prácticamente los mismos supuestos que contempla la actual Directiva. Se añade la aplicación de estos procedimientos en el caso de los solicitantes que son devueltos por el Reglamento de Dublín o que no han solicitado protección en el primer país de entrada irregular o de estancia legal y en

algunos casos a menores no acompañados. También es importante señalar que se extiende la aplicación tanto del procedimiento acelerado como fronterizo a los menores extranjeros no acompañados.

- Con respecto a los **recursos, se excluye el efecto suspensivo automático** de las resoluciones en los casos de denegación en procedimientos acelerados, inadmisión en el primer país de asilo y solicitud posterior, denegación por retirada expresa o implícita de la solicitud y decisión relativa a un recurso anterior.

- La propuesta de Reglamento de Dublín limita el derecho a un recurso efectivo a tres supuestos: riesgo de trato inhumano o degradante en el Estado miembro responsable por fallos en el sistema de asilo; decisiones de transferencia basadas en el criterio relativo a los menores, en el criterio familiar y en el criterio de personas dependientes; decisiones de asunción de la responsabilidad del examen (no transferencia), cuando no se han aplicado los criterios familiares.
- Respecto a la exclusión de la posibilidad de recurso contra la denegación de una solicitud de protección internacional a los solicitantes a los que se haya denegado y que se hayan trasladado a otro Estado miembro es importante destacar que esta previsión puede vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales.
- Se equiparán los derechos de las personas con protección internacional concedida a los nacionales del Estado Miembro (empleo, seguridad social, sanidad, educación de menores, libertad de asociación, acceso a programas de integración). Sin embargo, el acceso a la vivienda y la formación de adultos se equipara al acceso que tienen los nacionales de terceros países con residencia. A su vez el acceso a la asistencia social puede condicionarse a la participación efectiva de la persona con protección internacional concedida en las medidas de integración. Además, establece la potestad de los Estados miembros de limitar a la asistencia social a los beneficiarios de protección subsidiaria. Ello contradice el pretendido espíritu de armonización de la reforma, supone una discriminación en el tratamiento de personas en función del tipo de protección internacional concedida y se aleja del concepto de medidas de integración positivas que favorezcan la inclusión.

- Se **excluye el acceso al mercado laboral a las personas solicitantes de protección internacional sometidas a procedimientos acelerados** cuando se considera la solicitud infundada, contradictoria, cuando se oculta información o documentación, o la aportada es falsa, cuando la solicitud se utiliza como una estrategia dilatoria para la ejecución de una expulsión, cuando se proviene de un país de origen seguro o en caso de peligro para la seguridad. También se excluye del acceso al mercado laboral a las personas solicitantes de protección internacional procedentes de países de origen seguros lo que supone un trato discriminatorio por nacionalidad contrario a los artículos 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 14 del CEDH.

- Se incluye la posibilidad de **inadmisión de una solicitud de protección internacional con carácter previo a la determinación del Estado miembro responsable** y sin entrar a valorar la existencia de familiares en otro Estado miembro, de acuerdo con el art. 3 de la propuesta, **puede entrar en colisión con el derecho a la vida familiar** reconocido en el art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- Respecto al **derecho de información**, el art. 6.2 relativo a la transmisión de información mediante el folleto informativo común debería precisar que el mismo será redactado en un lenguaje legible para los solicitantes. Esta información debe ofrecerse siempre durante la entrevista, comprobando las autoridades la comprensión del texto por parte de los solicitantes.

- Se establece que solo se tendrá en cuenta la información y documentación aportada hasta el momento de la entrevista de determinación del Estado miembro responsable. Sin embargo, la acreditación de los vínculos familiares en muchas ocasiones necesita pruebas de filiación que pueden demorarse.

2. DESPROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MERECEADORAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

- Las **personas en situación de especial vulnerabilidad quedan expuestas a la aplicación de procedimientos acelerados** especialmente en frontera donde no se cuenta con personal formado para la identificación de personas en situación de especial vulnerabilidad.

- **La aplicación de un procedimiento acelerado en caso de que no se presente la solicitud en el Estado miembro donde se tiene autorizada la estancia**, o en el Estado miembro por el que se entró supone una reducción de los plazos en el estudio del fondo de la solicitud, una disminución de las garantías y mayores dificultades de, en estos breves plazos, identificar perfiles de personas en situación de vulnerabilidad. En estos casos se ha de prever la obligación de identificar a estos últimos previamente a la decisión de aplicar el procedimiento acelerado, o si la identificación de la vulnerabilidad se hace posteriormente, la posibilidad de abandonar el procedimiento acelerado y volver al procedimiento ordinario.

- Se contempla la **aplicación de los procedimientos acelerado y fronterizo a menores no acompañados** cuando el menor procede de un país de origen seguro, representa por motivos graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, existen motivos razonables para pensar que un tercer país constituye un país seguro para el menor, el menor ha engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentos falsos o ha omitido dar información o documentación sobre su identidad que pudiera haber tenido un impacto negativo en la decisión. Es importante señalar que la mayoría de los menores no acompañados carecen de documentación a su llegada por lo que según esta normativa se les terminaría aplicando el procedimiento en frontera en la mayoría de los casos.

- **Se limita el acceso a la educación de los menores si se encuentran en un Estado Miembro distinto al requerido según el Reglamento de Dublín excluyéndose de la educación formal obligatoria a los menores que están a la espera de su traslado al Estado miembro responsable** incluyéndose la previsión de que estos menores tendrán acceso a "actividades educacionales adecuadas". Ello es contrario a los art. 14 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 28 del Convenio de Derechos del Niño.

- **Se reduce el ámbito de aplicación de la determinación del interés superior del menor** sólo a los menores solicitantes de protección internacional, excluyendo a los menores migrantes que no han presentado una solicitud.

- **Las cláusulas discrecionales** a través de las cuales un Estado miembro no responsable puede ocuparse de estudiar la solicitud **se aplican solo en el caso de vínculos familiares distintos a la definición de miembros de familia** dejando fuera

supuestos como los de personas que por motivos médicos no se encuentran en situación de ser transferidos al Estado miembro responsable. También queda eliminada la asunción de responsabilidad por razones humanitarias o culturales. Es imprescindible mantener dicha previsión para garantizar la atención a personas solicitantes de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad y el tratamiento diferenciado en atención a la valoración de sus circunstancias específicas que en muchos casos desaconsejarían su traslado a otro Estado miembro.

- **No se introduce ninguna mejora respecto a la transmisión entre Estados miembros de información sobre casos de personas en situación de vulnerabilidad**, situaciones médicas y otras particularidades de los solicitantes que van a ser transferidos, a pesar de que es una de las mayores deficiencias observadas en la aplicación práctica del sistema Dublín hasta ahora. Tampoco se tienen en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad, en el diseño del procedimiento de determinación del Estado responsable, toma a cargo o traslado.

3. PENALIZACIÓN DE MOVIMIENTOS SECUNDARIOS

- **La eliminación del cese de responsabilidad 12 meses después de la fecha en que se produjo el cruce** de manera irregular por frontera no habilitada se aleja de uno de los objetivos prioritarios de la reforma que es garantizar un reparto sostenible de responsabilidades y crear un sistema más equitativo. La eliminación del cese no garantizará dicha equidad a los Estados miembros que son frontera exterior de la UE.

- **La eliminación del cese de responsabilidad cuando el solicitante salga de manera voluntaria de la UE más de tres meses o haya sido expulsado**, puede llevar a situaciones en las que no se tengan en cuenta eventuales lazos familiares creados con posterioridad a la presentación de la solicitud de protección internacional en la UE o que no garanticen las condiciones de acogida y procedimientos en el Estado miembro responsable.

- **Las nuevas obligaciones impuestas a los solicitantes de protección internacional conllevan graves consecuencias procedimentales en caso de incumplimiento**. Estas consecuencias son especialmente desproporcionadas en el caso de incumplir la obligación de presentar la solicitud en el primer país de entrada irregular

o de estancia legal, sobre todo teniendo en cuenta que todavía no se ha realizado la solicitud y se puede desconocer esta obligación.

- Se incluyen **sanciones en caso de abandono del Estado miembro responsable** o el abandono del lugar de residencia sin preaviso ni autorización como la aplicación de procedimientos acelerados y o la denegación de la solicitud por retirada implícita así como limitaciones de garantías en casos de presentación de solicitudes posteriores (no se permite la permanencia del solicitante, no se reconoce la gratuidad de la asistencia jurídica, se aplica procedimientos acelerados, no solo se inadmiten, sino que también se deniegan por infundadas o abusivas estas solicitudes, se establece estrechos plazos para la interposición y resolución de recursos y se excluye el efecto suspensivo automático)

- **Se contempla la posibilidad de limitar la libertad de movimiento** dentro del Estado Miembro responsable en aquellos supuestos en los que se reciban prestaciones sociales específicas vinculándolo a la mejora de la integración de la persona con estatuto de protección internacional concedido.

- **Se deniega de forma expresa el derecho de las personas con protección internacional a vivir en otro Estado Miembro** distinto al que le ha reconocido la protección, más allá de los 90 días en un periodo de 180 que permite el Acuerdo Schengen. En caso de que se sobrepasen estos límites, se reiniciará el cómputo del periodo de 5 años de residencia legal en un Estado Miembro para poder solicitar la Residencia Larga Duración-UE.

- La propuesta de Directiva de Acogida introduce el concepto de "fuga" y "riesgo de fuga", dejando la **definición de los criterios objetivos para determinar el riesgo de fuga** a la legislación nacional otorgando por tanto **gran discrecionalidad a los Estados**. Las graves consecuencias que supone el "riesgo de fuga" para la limitación de libertad de movimientos, llegando hasta la detención y la definición indeterminada que deja gran discrecionalidad para los Estados Miembros, puede llevar a aplicaciones de medidas como el confinamiento de los solicitantes de manera sistemática en casos del Reglamento de Dublín.

- **Se introducen nuevos supuestos para fijar la residencia en un determinado lugar** cuando haya riesgo de fuga, cuando la persona esté incurso en un procedimien-

to del Reglamento de Dublín o cuando no haya presentado la solicitud en el primer país de entrada irregular o de residencia legal.

- Se permite **retirar el acceso a la educación de los menores si se encuentran en un Estado Miembro distinto al requerido** según el Reglamento de Dublín limitándose a garantizar “actividades educativas” al menor pendiente de ser transferido al Estado Miembro responsable.

- Se introducen **nuevos supuestos para reducir o retirar la asignación económica diaria y reemplazar las condiciones materiales de acogida por ayuda en especie** cuando el solicitante “se fuga”, es devuelto al Estado Miembro responsable tras fugarse, incumple gravemente las normas de convivencia, no solicita protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, o incumple medidas obligatorias de integración.

4. APLICACIÓN DE CONCEPTOS Y CRITERIOS RESTRICTIVOS

- Se incluye la aplicación automática de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro y del concepto jurídico indeterminado de “peligro para la seguridad”. **La aplicación del concepto de país de origen** seguro tiene importantes implicaciones prácticas, como la **posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado**, la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos y en definitiva, una limitación de las garantías procedimentales. Este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional según la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el art. 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

- La **valoración de posibilidad de huida interna se convierte en obligatoria sin contemplar todos los criterios establecidos por ACNUR** para realizar esta valoración y **sin excluir los casos en los que el agente de persecución es el Estado**, lo que llevaría a considerar que la persecución tiene un carácter nacional y que la alternativa de huida interna no existe salvo cuando exista una prueba clara de que la persecución proviene de autoridades del Estado cuyo poder está limitado a una zona geográfica concreta o cuando el Estado sólo controla ciertas zonas del país.

- **No se contempla como fuente de COI en todos los supuestos, a las organizaciones de derechos humanos reconocidas** (además del ACNUR) , como obliga la jurisprudencia del TEDH .

- Se introduce un criterio restrictivo, al obligar (antes era potestativo) **a los Estados Miembros a denegar “normalmente” las solicitudes basadas en circunstancias creadas por el solicitante una vez haya salido de su país.** Esto puede suponer una puerta abierta para denegar toda solicitud sur place. Además, a ello hay que añadir que denegar las solicitudes porque las circunstancias han sido creadas por el solicitante va en contra de la prohibición del art. 10.3 de exigir que el solicitante se comporte de manera discreta para evitar el riesgo.

- Se establece un periodo para el estatuto de refugiado de 3 años (con renovaciones por 3 años) y para la protección subsidiaria de 1 año (con renovaciones de 2 años). **Se acentúa la diferencia entre el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria**, tanto por la duración del permiso de residencia (3+3+3 o 1+2+2), como por el procedimiento de revisión de los artículos 14 y 20 (solo en la primera renovación, o en las dos primeras), o la posibilidad de limitar a los beneficiarios de protección subsidiaria la asistencia social.

- Se introduce la **obligación para el solicitante de presentar todos los elementos y documentación para sustentar su petición** de protección internacional, que en la actual Directiva es potestativa sin existir un reparto de la carga de la prueba entre el solicitante y la autoridad decisoria.

- **Se extienden los supuestos de aplicación de cláusulas de exclusión sin incluir un juicio de proporcionalidad** que debe incluirse dado la gravedad de las consecuencias de excluir de protección a una persona que cumple los requisitos del estatuto de refugiado.

- **La redacción de la cesación, revocación, fin o denegación de la renovación de los estatutos de protección es reiterativa y confusa.** No se incluye en todas ellas criterios restrictivos de aplicación.

- En lo que se refiere al **derecho a la libertad de movimiento y detención** de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable, no

introduce novedades respecto a en qué casos excepcionales se ha de ordenar la detención. Dada la divergencia de prácticas estatales observada por la propia Comisión, es recomendable establecer criterios claros y precisos sobre la excepcionalidad de la detención y la valoración de la necesidad y proporcionalidad de la medida en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- **En materia de detención se amplían los supuestos** sin la valoración e inexistencia de otras medidas alternativas menos coercitivas manteniendo la posibilidad de detención a menores.

5. BARRERAS EN LA ACOGIDA

- En la propuesta de Directiva de acogida se define como solicitante de protección internacional a las personas que han formalizado una solicitud de protección sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva **sin incluir en el concepto de solicitante a las personas que ya han manifestado su voluntad de protección** y no solo a las que han formalizado. Es necesario que sean incluidas con el fin de asegurar a estas personas el acceso al sistema de acogida durante el periodo previo a la formalización.

- En la propuesta de Directiva de acogida el concepto "**miembros de familia**", se amplía a la familia creada después de la salida del país de origen, pero antes de entrar en el de acogida. **No se ha añadido a otros miembros de la familia, como los hermanos**, que en relación a la acogida pueden ser relevantes y están ya contemplados en la propuesta de Reglamento de Dublín.

- Se introducen **conceptos jurídicos indeterminados como el de "estándar de vida digno" o "riesgo de fuga"** sin definir su contenido. Deben definirse claramente o eliminarse estos conceptos jurídicos indeterminados dadas las graves consecuencias que suponen y la discrecionalidad que deja la propuesta a los Estados Miembros para fijar los criterios definitorios.

- En lo que se refiere al cumplimiento del traslado al Estado miembro responsable. En caso de incumplimiento, el art. 5 establece unas consecuencias procedimentales y de acogida desproporcionadas, que chocan con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

- Se introduce un mecanismo corrector en caso de llegadas numerosas. Utilizar un criterio tan elevado como el 150% de la capacidad del Estado miembro en cuestión puede afectar las condiciones de acogida y de procedimiento a las que se enfrentan los solicitantes de protección internacional que ya se encuentran en ese Estado hasta que se alcanza esa cifra. Si, según los criterios, se ha establecido una capacidad de acogida, parece lógico activar el Mecanismo correctivo en cuanto se supere esa capacidad y no esperar a que se alcance el 150%.

- El Mecanismo se aplica previamente a la determinación del Estado miembro responsable que se realiza por el Estado miembro donde ha sido recolocado un solicitante de protección internacional. Esto supone que, después de ser transferido del Estado miembro beneficiario al Estado miembro de recolocación, el solicitante de protección internacional puede volver a ser trasladado a un tercer Estado miembro donde se encuentran sus familiares, lo que redundaría en una falta de eficacia del sistema y en un mayor retraso en el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

- Al ser automática la aplicación del Mecanismo, no se tienen en cuenta las circunstancias individuales de los solicitantes de protección internacional ni las necesidades especiales como las situaciones de vulnerabilidad, que pueden desaconsejar la transferencia al Estado miembro de recolocación.

- El Mecanismo correctivo no tiene en cuenta los solicitantes de protección internacional que hayan llegado antes de la entrada en vigor de esta reforma; igualmente quedan excluidos de la reasignación los solicitantes inadmitidos previamente a la aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable de acuerdo con el art. 3.3. así como los solicitantes llegados al Estado miembro antes de alcanzarse el 150% de su capacidad. Todo ello puede desvirtuar el objetivo último de este Mecanismo y tener un efecto muy limitado en el reparto de la responsabilidad del examen de las solicitudes y en la acogida.

- La posibilidad de que los Estados miembros se descuelguen de este Mecanismo correctivo pagando una cantidad por cada solicitante de protección internacional no reasignado en su territorio puede llevar a situaciones discriminatorias, permitiendo que los Estados miembros elijan por razón de religión, etnia o nacionalidad qué solicitantes de protección internacional acepta en su territorio y cuáles no.

8.2. LA RESPUESTA SANITARIA AL INFLUJO RECIENTE DE REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO Y OTROS MIGRANTES EN LA UNIÓN EUROPEA.

Por Daniel López Acuña¹

El primer capítulo de este Informe ha presentado las cifras globales del desplazamiento humano forzado. El escenario es ciertamente sombrío y nos hace evocar una reflexión de António Guterres, responsable de ACNUR antes de convertirse en el actual secretario general de la ONU: “Estamos siendo testigos de un cambio paradigmático, una caída descontrolada hacia una era en la que la dimensión del desplazamiento forzado, así como la respuesta necesaria, eclipsa totalmente cuanto habíamos visto hasta ahora. [...] Para una era de desplazamiento masivo sin precedentes, necesitamos una respuesta humanitaria sin precedentes y un compromiso global renovado con la tolerancia y la protección de las personas que huyen de los conflictos y la persecución”.

Estamos ante un caldo de cultivo que genera una migración forzada de proporciones masivas cuyas necesidades, las sanitarias entre ellas, no están siendo debidamente atendidas. Hay una creciente afectación de la población civil en las situaciones de guerra, conflictos, violencia y acciones terroristas. La necesidad de sobrevivir huyendo a cualquier precio de la destrucción y del horror es cada vez mayor. Y la desesperación es rampante en millones de personas sujetas a estas vicisitudes.

¹ Profesor asociado de la Escuela Andaluza de Salud Pública. Coordinador del Proyecto Europeo SH-CAPAC de apoyo a los países de la Unión Europea para mejorar la respuesta sanitaria al influjo reciente de refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes. Ex funcionario durante treinta años de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la que desempeñó, entre otros, el cargo de Director de Asistencia Sanitaria en Situaciones de Crisis y de Asesor de la Directora General para la Reforma de la OMS.

Al mismo tiempo, hay una incapacidad del Sistema Internacional de Gobernanza para la Paz y la Seguridad para resolver conflictos y para evitar que las hostilidades, la guerra y la disrupción de la vida cotidiana se conviertan en una realidad que se prolonga indefinidamente. El sistema de asistencia humanitaria está siendo desbordado a todos los niveles (mundial, regional y nacional). Por si fuera poco, hay una gran insensibilidad, falta de solidaridad y parálisis de las instituciones ante la dramática situación que se vive en estos momentos.

Las instituciones internacionales despiertan lentamente de su letargo y reaccionan con retraso y sin contundencia. Por ejemplo, el 31 de octubre de 2015, se produjo una declaración conjunta del entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-Moon, y del presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Peter Maurer, sobre el impacto de los conflictos contemporáneos sobre la población civil. En su declaración¹ planteaban: "El mundo ha llegado a un punto de inflexión. ¡Ya basta! Es fundamental respetar la ley humanitaria internacional a fin de detener el caos y prevenir la inestabilidad". En esa oportunidad hicieron un llamamiento a la acción urgente y concreta para aliviar el sufrimiento humano y la inseguridad. Destacaron, desde su posición de testigos activos, que los conflictos se han tornado más prolongados, lo cual hace que muchas personas desplazadas enfrenten la separación de sus hogares, comunidades y medios de vida por periodos largos de varios años.

Solicitaron a los Estados que tomaran medidas como las que se enuncian a continuación:

Redoblar esfuerzos para encontrar soluciones sostenibles a los conflictos y dar pasos concretos para resolverlos.

Usar todos los medios posibles, individual y colectivamente, para influir sobre las partes de los conflictos armados para que respeten la ley, incluida la realización de investigaciones eficaces cuando se rompen los principios del derecho internacional humanitario, sometiendo a rendición de cuentas a los perpetradores de las ofensas y desarrollando mecanismos concretos para mejorar el cumplimiento de las normas.

Condenar a aquellos que cometan violaciones serias a la ley humanitaria internacional, tales como ataques a la población civil o a las infraestructuras civiles.

Garantizar un acceso sin restricciones a las misiones médicas y humanitarias y proteger las instalaciones y a los trabajadores de la salud y humanitarios.

Proteger y asistir a las personas desplazadas internas y a los refugiados mientras huyen de la inseguridad y ayudarles a encontrar soluciones duraderas al mismo tiempo que se brinda apoyo.

Pero ¿qué queda de todo esto al decantar las palabras? Lamentablemente, una sensación de minimalismo e impotencia por parte de los entes que deberían ser los faros de la conciencia de la paz y el humanitarismo en el mundo, de las instituciones que hemos construido para esos propósitos tras la Guerra de Crimea (CICR) y la Segunda Guerra Mundial (ONU).

Curiosamente, su llamamiento es a humanizar la guerra más que a combatirla o erradicarla. Hay una aceptación de facto de la falta de rendición de cuentas ante las violaciones al derecho humanitario internacional. Se asume que los sistemas de gobernanza internacional son inoperantes en materia de construcción de la paz, de fortalecimiento de la seguridad y de protección y atención a refugiados. Hay una aceptación de la insuficiencia de los mecanismos y recursos para brindar asistencia humanitaria. En suma, estamos ante un acto de resignación ante las dificultades de construir la paz y resolver los conflictos armados.

¿QUÉ ES LO QUE OCURRE EN EUROPA?

La llamada “crisis de los refugiados en Europa” ha pasado a un segundo o tercer plano de la atención mediática sin que en modo alguno tenga visos de haber sido resuelta. Pero el problema continúa y se ha agravado durante el invierno inclentemente de 2016 y a consecuencia de los terribles e ilegales acuerdos alcanzados entre la Unión Europea y Turquía en marzo del pasado año. Se ha generado una crisis humanitaria no resuelta al interior del viejo continente en torno a una nueva modalidad de influjo poblacional sin precedentes en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, al que habrá que dar respuestas imaginativas de corto, mediano y largo plazo. Esto representa cada vez más una prioridad en materia de salud pública. Los estudios efectuados por ACAPS sobre los refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes que entran a la Unión Europea por tierra y mar sin autorización revelaron que en 2015 la cifra ascendió a cerca de 1.000.000 de personas. Un fenómeno no visto tras el gran exilio republicano español a Francia en 1939 y posteriormente al término de la Segunda Guerra Mundial.

La llegada de refugiados a países de la Unión Europea prosiguió a lo largo de 2016 a pesar de las restricciones impuestas por el acuerdo de la Unión Europea con Turquía. Mientras tanto, se empantanan cada vez más las decisiones de acogida y reubicación en kálficos laberintos burocráticos que hacen virtualmente imposible la expresión de la respuesta solidaria por parte de los gobiernos y obstaculizan la posibilidad de cristalizar las expresiones de acogida espontánea de la

población solidaria, de las organizaciones comunitarias de base y de las corporaciones locales y administraciones regionales.

El flujo de personas que huyen del conflicto, la persecución, la devastación de sus casas y lugares de vida, sea en Siria, en Iraq, en Afganistán o en Somalia, va en aumento. La ruta inicial desde África del norte hacia Italia se desplazó hacia otra en la que la gente viajó a través de Grecia y luego de los Balcanes occidentales para llegar a destinos situados en la Europa nórdica y occidental. Esto se refiere únicamente a la entrada no autorizada en Europa. Y, además de las personas que huyen de los países en conflicto, muchos otros migrantes entran legalmente y no son considerados *prima facie* como refugiados.

Para Europa lo que antes era un fenómeno lejano se ha tornado en una realidad muy próxima. El distante caos, resultado de un mundo en conflagración, está hoy a las puertas de la fortaleza. Además, hay casi 2,5 millones de refugiados asentados en Turquía y más de un millón en Líbano.

Como parte de este influjo migratorio al interior de la Unión Europea cabe resaltar que Grecia, en el medio de su crisis económica y desfinanciamiento de las instituciones públicas, había recibido hasta marzo de 2016 el número más alto de ingresos no autorizados de personas que se haya observado en décadas. Más de 800.000 personas llegaron a través del mar en 2015 y tan solo en el mes de octubre de ese mismo año 218.000 personas cruzaron el Mediterráneo. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha apuntado que los números diarios que se observaron en las primeras semanas de 2016 superaron los números más altos observados durante los días de verano, cuando se produce habitualmente un número mayor de llegadas por el cruce por vía marítima. Más del 93% provenían de los diez países que generan más refugiados en el mundo y el 60% eran de Siria. Se estima que cuando menos 3.445 migrantes fallecieron intentando efectuar la travesía.

La eficacia de las acciones para resolver los conflictos es a todas luces insuficiente. Por el contrario, se intensifica la confrontación, no se aborda la verdadera raíz de los problemas y con ello prosiguen las reverberaciones destructivas que siguen creando las condiciones de base para este inusitado fenómeno demográfico, social, económico y político. Pero esta "crisis de los refugiados" no es algo que solo afecte a Europa. El fenómeno observado durante los últimos meses en esta parte del mundo es solo la punta de un iceberg de mucha mayor magnitud. Es la otra cara de la globalización, su dimensión humana, agravada por un mundo en guerra con creciente inseguridad para las poblaciones civiles a consecuencia de los conflictos.

El influjo reciente ha supuesto una situación compleja de trayectorias migratorias y grupos diversos. La Unión Europea está en el centro de un proceso expansivo de corrientes migratorias intensificadas. Este influjo genera distintos tipos de migrantes que pueden ser categorizados según la fase de la trayectoria migratoria en que se encuentran y el tipo de estatus/residencia que tienen en ese momento. Esto comprende desde las llegadas recientes, los migrantes en tránsito no solicitantes de asilo, los solicitantes de asilo, los migrantes a los que se ha conferido la categoría jurídica de refugiados u otro estado de protección, los migrantes que se quedan varados en el viaje y los que se transforman o permanecen como irregulares o indocumentados. Cada categoría de migrantes está compuesta por personas de distintos géneros y edades, incluyendo menores no acompañados.

Hoy por hoy, el principal problema asociado al influjo reciente es lo que podríamos denominar como “migrantes varados”, a la deriva, atrapados en un limbo jurídico y situados en la tierra de nadie. Estas personas no son aún refugiados, no han sido registrados como solicitantes de asilo, huyen desesperadamente, de manera forzada, para escapar de la destrucción y de la muerte ocasionadas por los conflictos y, ante el cierre de muchas fronteras europeas, se han quedado atrapados en “campos de concentración”, especialmente en Grecia, pero también en países de los Balcanes como Serbia.

¿CUÁLES SON LAS NECESIDADES DE SALUD DEL FLUJO RECIENTE DE REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO Y OTROS MIGRANTES?

La situación de salud de las personas inmigrantes a su llegada es generalmente mejor que la media de la población de destino. Esta ventaja disminuye con el tiempo de estancia como una consecuencia, entre otras, de las condiciones de vida. La gran mayoría de problemas de salud de refugiados y otros migrantes son los esperables en cualquier persona en función de su sexo y edad. Son las inadecuadas condiciones de recepción y hacinamiento las que incrementan su vulnerabilidad a enfermedades transmisibles.

La ausencia de datos fiables acerca de la salud de solicitantes de asilo y de inmigrantes irregulares se ve favorecida por la adopción de políticas de exclusión. Mayor conocimiento sobre sus necesidades en salud produce mejores resultados para ellos mismos y para la sociedad de acogida.

Cuando miramos a la población de refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes que forman parte del influjo reciente hacia la Unión Europea bajo la óptica

de sus necesidades sanitarias, observamos que hay un efecto combinado de necesidades agudas críticas que requieren intervenciones humanitarias, así como un cúmulo de necesidades que requieren acceso regular y permanente a la atención a la salud integral y a las intervenciones de salud pública que proveen los sistemas sanitarios en los países.

La deteriorada o inexistente capacidad de compra de estos grupos de población ha conducido, entre otras cosas, a elevadas tasas de desnutrición. El acceso a la atención sanitaria que no sea la destinada a situaciones de urgencia es sumamente limitada.

Existen importantes brechas en los sistemas de información sanitaria y los dispositivos de vigilancia epidemiológica. Esto puede incrementar el riesgo de enfermedades prevenibles por inmunizaciones y de brotes epidémicos. Millares de niños necesitan mantener sus calendarios de vacunación, pero no tienen posibilidad de hacerlo.

El perfil epidemiológico de estas poblaciones desplazadas por la fuerza muestra grandes necesidades en materia de salud sexual y reproductiva, de servicios de atención infantil y de asistencia geriátrica. La violencia de género, que es una causa de solicitud de asilo, es también una prioridad de salud pública que requiere intervenciones específicas en los dispositivos de respuesta sanitaria.

Es importante tomar en cuenta que el flujo migratorio que atraviesa todavía hoy el Mediterráneo y los Balcanes está conformado, en gran medida, por sobrevivientes de la violencia y tienen serios trastornos a consecuencia de la misma. Algunos son amputados que requieren prótesis o víctimas de traumatismos.

Esta población presenta necesidades en materia de prevención de la violencia, tanto asociada al conflicto como al maltrato en el tránsito y a las situaciones de violencia de género.

Hay también una gran cantidad de pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles que requieren tratamientos especializados y la interrupción de la atención continuada de estos padecimientos a consecuencia del éxodo puede tener un gran impacto en su manejo y en la morbilidad y mortalidad asociadas.

Otros elementos que es imprescindible enfrentar son las necesidades en materia de salud mental, enfermedades respiratorias agudas (agravadas por la inclemencia climática), enfermedades transmisibles, inmunizaciones y atención materno-infantil.

¿CUÁL ES LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN LA SALUD DE LAS PERSONAS QUE MIGRAN?

El derecho a la salud ha sido reconocido y enunciado como derecho humano fundamental en la constitución de la Organización Mundial de la Salud y más tarde en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero el instrumento jurídico internacional que lo ha regulado con mayor alcance y contenido ha sido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su artículo 12, y en la observación general 14 que lo desarrolla², confirma la obligación de los Estados de asegurar el más alto nivel de salud alcanzable y el compromiso de proporcionar servicios de salud adecuados para todas las personas, incluidos inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo.

La brecha existente entre lo enunciado en los instrumentos legales internacionales y su puesta en práctica es particularmente crítica en relación con la salud de los menores, sobre todo si no están acompañados. La conculcación de los derechos de los progenitores afecta a la salud de los niños y esto incluye las circunstancias en que el miedo de los padres a ser detenidos y expulsados puede retrasar la búsqueda de atención sanitaria para los hijos. Especialmente importante en este sentido resulta el garantizar todos los aspectos de la salud de los menores, incluidas la promoción, la prevención y la salud mental.

Mención especial merece la situación de las mujeres inmigrantes que en muchos países ven restringidas sus oportunidades de trabajo a sectores que las hacen particularmente susceptibles a la explotación, la violencia, el aislamiento o simplemente a ocupaciones poco valoradas o informales. Todas estas circunstancias las alejan de la información y de las herramientas para hacer valer sus derechos y en especial, el derecho a la salud. Por ello resulta crítico que el embarazo y la salud reproductiva en general deben ser objeto prioritario de protección por parte de las leyes y las políticas nacionales independientemente del estatus administrativo o legal de las mujeres.

Hay evidencias de que en los centros de retención o internamiento (CIE) en los que en Europa se recluye a inmigrantes en situación administrativa irregular mientras se tramita su expulsión, el derecho a la salud no se garantiza de modo efectivo. A las precarias condiciones de habitabilidad se añade frecuentemente una asisten-

² Observación general n° 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en

cia sanitaria insuficiente en tiempo y en recursos y poco ágil a la hora de detectar y derivar a un dispositivo sanitario una situación grave. Al margen de esto, las condiciones de vida en los centros, la propia privación de libertad por una falta administrativa, el aislamiento y el régimen restrictivo de visitas, entre otras vulneraciones de derechos reiteradamente denunciadas por múltiples organizaciones, es indudable que afectan a la salud de las personas internas.

No se puede obviar por último la responsabilidad jurídica y moral de los gobiernos al adoptar políticas restrictivas y orientadas sólo al control de fronteras, que obligan a migrantes y a refugiados a intentar rutas cada vez más peligrosas para su vida y para su salud.

La población inmigrante, como otros grupos humanos, no presenta una situación homogénea de salud en tanto tiene variadas procedencias de historias individuales y, más aún, cuando las influencias socioeconómicas y epidemiológicas derivadas del tránsito son dispares. Hay, sin embargo, unos grupos en los que se puede presumir una mayor vulnerabilidad para enfermar, como son aquellos que se han visto forzados a dejar su lugar de residencia, a menudo de forma precipitada y en ocasiones tras un tiempo de exposición a mayores riesgos para la salud, incluida la falta de acceso a cuidados. Este es el caso de muchos solicitantes de asilo y refugiados. La pobreza, las inadecuadas condiciones de trabajo y vivienda, así como la soledad o la falta de pertenencia a la sociedad de destino que generalmente afectan a inmigrantes en situación irregular son también determinantes negativos para la salud.

La situación de salud de las personas inmigrantes, en especial de los migrantes económicos, es en general mejor a su llegada que la media de la población de acogida, lo que podría explicarse porque el acto de migrar requiere estar en buena salud para afrontar los obstáculos del viaje³. Esta ventaja se va perdiendo a medida que avanza el tiempo de estancia en las sociedades de destino, como reflejo entre otros factores de la influencia negativa de la situación socioeconómica o de la adopción de hábitos menos saludables. A este hallazgo se le ha llamado “el efecto del inmigrante sano” y debería disipar el mito de que las personas que emigran están previamente enfermas y lo hacen para obtener cuidados⁴.

Proporcionar cuidados preventivos y tratamiento precoz también a inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo resulta más costo efectivo para los sistemas

3 Rechel, B., Mladovsky, P., Ingleby, D., et al. *Migration and health in an increasingly diverse Europe*. *Lancet* 2013; 381:1235–45. doi: 10.1016/S0140-6736(12)62086-8. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(12\)62086-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(12)62086-8/fulltext)

4 Gimeno-Feliu, L. A. et al. *The healthy migrant effect in primary care*. *Gac Sanit.* 2015; 29(1):15–20. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.07.007>

de salud que garantizar solo atención urgente y afrontar estos procesos en una fase avanzada⁵.

Velar por la salud de toda la población, incluida la de quien ha llegado desde otro país empujado por una situación de desventaja y en busca de una mejora en las condiciones de vida, es no solo un asunto de salud pública y de derechos humanos: representa un factor de cohesión de las sociedades y es un elemento clave para el desarrollo económico de las mismas⁶.

¿CÓMO DEBE ORIENTARSE LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES SANITARIAS DE LOS REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO Y OTROS MIGRANTES EN EUROPA?

Las necesidades sanitarias de los refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes plantean claramente la importancia de contar con un modelo de respuesta que tome en consideración varias dimensiones.

No basta con tener médicos y enfermeras prestando consulta de primer nivel en los centros de llegada, de recepción, acogida, internamiento o los campos de "concentración" eternizados por meses y años para los grupos de población flotantes, varados o atrapados.

Es necesario trascender los modelos de atención individual y adoptar un modelo que tenga un enfoque de Salud Pública centrado en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad y orientado a mitigar riesgos más que a reparar daños.

Resulta importante, asimismo, adoptar un enfoque de Sistema Sanitario que no solamente contemple la prestación de consultas individuales o la realización de cribados, sino que preste también atención al tema de los derechos garantizados, que conceda importancia a la continuidad de la atención, de manera que pueda existir la referencia y contra referencia necesaria a otros niveles de atención, que otorgue importancia central al tema del acceso a la atención sanitaria y se encamine a eliminar o reducir las barreras que existan a este respecto.

De vital importancia resulta en este enfoque integral el prestar atención a las consideraciones interculturales y al desarrollo de competencias de los profesio-

5 *Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation*. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. 2015.

<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>

6 González, I. y López Acuña, D: "La atención sanitaria a refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes". Capítulo 22 del libro *Asistencia Sanitaria en Crisis Humanitarias*, coordinado por Estébanez, P., Jiménez, C. y Alvar, J. Editorial Díaz de Santos. Madrid, 2017. p. 291-302.

nales de la salud y otros profesionales que tienen que ver con la prestación de servicios sanitarios a estas poblaciones a fin de reducir las barreras culturales y lingüísticas que están presentes en estas circunstancias

Es asimismo importante la coordinación de los múltiples actores que intervienen en la prestación de servicios sanitarios a estas poblaciones vulnerables: los servicios públicos de salud de nivel central, regional o autonómico y local o municipal, las organizaciones no gubernamentales que brindan servicios de asistencia sanitaria, los servicios que prestan las instituciones del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y algunos otros actores internacionales que prestan servicios directos.

Un aspecto fundamental en todo esto es no tomar el camino de los servicios paralelos, separados y de segunda clase, sino más bien reforzar los servicios prestados por los sistemas nacionales de salud y dotarles de la capacidad para responder al desafío sanitario que representa el influjo masivo de estas poblaciones

Es crítico que la atención sanitaria a extranjeros no regularizados se mantenga siempre, por razones humanitarias y de salud pública. En primer lugar, por una razón de ética y de solidaridad; el derecho a la salud es un derecho humano fundamental. En segundo lugar, por razones de salud pública e incluso de coste económico para los sistemas, ya que cuando no se atiende a las personas en tiempo adecuado se generan nuevos y mayores problemas: de salud pública, sanitarios, epidemiológicos y económicos, porque el coste de una enfermedad y de sus complicaciones no tratada a tiempo es mayor que el coste de abordarla al principio en el nivel primario de la atención.

La provisión de oportunas medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico y tratamiento precoz resulta mucho más costo efectivo para los sistemas de salud que afrontar estos procesos en una fase avanzada.

Hay que capacitar a los trabajadores de la salud, especialmente a los equipos de atención primaria, para que sepan enfrentar los desafíos interculturales, los perfiles epidemiológicos y las conductas con relación a la salud de los migrantes, refugiados y minorías étnicas.

La adaptación de los sistemas sanitarios para la atención a refugiados y otros migrantes requiere enfoques multisectoriales, transformaciones del modelo de atención y recursos en formación del personal.

De hecho, esta dimensión ha sido motivo de gran preocupación por parte de las autoridades sanitarias de los países y las organizaciones internacionales, lo cual llevó a que el 23 y 24 de noviembre de 2015 se produjera en Roma una reunión de

Alto Nivel sobre la Salud de los Refugiados y los Migrantes en Europa, auspiciada por la Oficina Europea de la Organización Mundial de la Salud y el Gobierno de Italia. Estuvieron presentes en ella autoridades sanitarias de prácticamente todos los países europeos y en muchos casos las delegaciones estuvieron encabezadas por los propios ministros de salud.

La reunión permitió intercambiar y contrastar experiencias pero, sobre todo, arribar a un marco europeo de actuación conjunta sobre la salud de refugiados y migrantes, entre cuyos aspectos sobresalen los siguientes:

En Roma se destacó el hecho de que los migrantes y refugiados no representan una amenaza a la seguridad sanitaria de las comunidades que les acogen y que, si bien es importante redoblar esfuerzos en materia de vigilancia epidemiológica, los exámenes obligatorios y el tamizaje no son necesarios y deben ser desmitificados.

Si bien algunos grupos de migrantes y solicitantes de asilo podrían estar a mayor riesgo de padecer enfermedades transmisibles, en gran parte esto se debe a pobres condiciones de vida o insuficiente acceso a medidas preventivas como inmunización y constituye un error percibir a este grupo de personas como una amenaza para la salud de la población. Los beneficios para la salud pública o individual de las pruebas de cribado obligatorias son muy discutidos; en cualquier caso, no pueden ser vistos como medidas independientes del acceso normalizado a la asistencia sanitaria y nunca deben ser utilizados como elemento para filtrar la entrada a un país. Mejorar las condiciones de vida y promover el acceso a cuidados de salud adecuados, incluyendo información y programas de prevención específicos para migrantes y solicitantes de asilo, es probablemente la mejor forma de gestionar las enfermedades transmisibles⁷.

Se subrayó también en la Reunión de alto nivel sobre la salud de Refugiados y Migrantes en Europa la importancia de dar atención prioritaria a los esfuerzos en materia de comunicación para disipar miedos y percepciones falsas. Se hizo hincapié en que en algunos países la respuesta a estas necesidades sanitarias tiene que contar con el apoyo de las ONG y que será crucial en todos los casos fortalecer las capacidades nacionales de los sistemas públicos de salud en el nivel local.

La respuesta a estas necesidades requiere de un esfuerzo muy grande de coordinación entre los gobiernos de los países de la Unión Europea, las sociedades nacionales de la Cruz Roja, las ONG, la Unión Europea, la Organización Interna-

⁷ Tanja Wörmann, Alexander Krämer. "Communicable diseases". En: Rechel, Mladovsky, Devillé, Rijks, Petrova-Benedict, McKee (ed). *Migration and Health in the European Union*. Maidenhead: Open University Press; 2011. p. 121-138.

cional para las Migraciones y las agencias de las Naciones Unidas, especialmente la OMS, ACNUR, UNICEF y el Fondo de Población.

Todo esto supone un reto para los sistemas sanitarios europeos: diseñar instrumentos para articular una respuesta sanitaria y solidaria a la altura de las circunstancias, que son muy complicadas, en la que prevalezcan los principios de universalidad, equidad y sostenibilidad que rigen los sistemas de sanidad pública universal y donde se preserve el derecho fundamental a la Salud que todas las personas tienen, o deberían tener, por el mero hecho de serlo.

EL MAPEO DE LA RESPUESTA SANITARIA A LOS REFUGIADOS, A LOS SOLICITANTES DE ASILO Y A OTROS MIGRANTES EN LA UNIÓN EUROPEA

Durante 2016, la Escuela Andaluza de Salud Pública lideró un proyecto financiado por la Comisión Europea con el objeto de apoyar a diecinueve Estados miembros a fin de que sus sistemas sanitarios diesen una mejor respuesta, de manera coordinada y eficaz, a los refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes en los respectivos territorios.

El proyecto SH-CAPAC (siglas que en inglés abrevian el nombre completo del proyecto) ha sido financiado en el marco del Programa de Trabajo 2015 del Tercer Programa de Salud de la Comisión Europea en respuesta al llamamiento extraordinario efectuado en octubre de 2015 para apoyar a los Estados miembros sujetos a una presión migratoria singular en la organización de su respuesta a los retos sanitarios que enfrentan a consecuencia de estos flujos de población.

El proyecto SH-CAPAC se ejecutó entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 y fue puesto en marcha por un consorcio de siete instituciones europeas lideradas por la Escuela Andaluza de Salud Pública. Se trata de un proyecto de cooperación técnica, cuyas siglas (SH-CAPAC) resumen el alcance de un proyecto que se denominó “de apoyo a la coordinación sanitaria, a los diagnósticos de necesidades, a la planificación, a la mejora en el acceso a la atención sanitaria y al fortalecimiento institucional de los Estados miembros de la Unión Europea que están sujetos a una presión migratoria”.

La acción del proyecto se dirigió a los diecinueve países de la Unión Europea que a fines de 2015 experimentaban una cierta presión migratoria de refugiados. En primera instancia, Bulgaria, Croacia, Grecia, Hungría, Italia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, como destinos de primera llegada y tránsito de la población refugiada; en segundo término, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania,

Malta y Suecia, que son países de destino. Y, por último, Portugal, Polonia y España, que se han convertido en nuevos países de destino.

El objetivo general de este proyecto ha sido apoyar a todos estos Estados miembros que están sujetos a una presión migratoria a articular la respuesta sanitaria a las necesidades de los refugiados y solicitantes de asilo, así como las de otros migrantes.

Como objetivos específicos, el proyecto SH-CAPAC se planteó apoyar a los Estados miembros:

- A establecer en el sector sanitario, en colaboración con las partes implicadas, mecanismos para responder a las necesidades de las personas refugiadas y las que solicitan asilo, así como otras poblaciones migrantes.
- A analizar los desafíos en salud y necesidades no detectadas ante la afluencia demográfica masiva, así como a realizar evaluaciones periódicas de las intervenciones de salud realizadas.
- A desarrollar planes para reforzar los sistemas de salud pública y a responder a los desafíos de salud que plantean estas poblaciones.
- A promover y asegurar el acceso de los refugiados a la atención sanitaria y a las intervenciones de salud pública mediante la reducción de las barreras que lo impiden.
- A capacitar a los profesionales sanitarios de los distintos Estados miembros, a través de la formación de formadores, para desarrollar habilidades interculturales en el marco de un modelo de atención sanitaria que tenga especialmente en cuenta la sensibilidad de las personas refugiadas, el respeto a los derechos humanos y la dignidad.

Uno de los pilares de este proyecto ha sido el desarrollo de instrumentos de coordinación entre los países miembros para el diagnóstico de enfermedades, para planificar intervenciones y para mejorar la accesibilidad a los sistemas públicos de salud, eliminando barreras de acceso geográficas, culturales y financieras. Durante el primer semestre de 2016 se desarrollaron estos instrumentos y se llevaron a cabo reuniones de trabajo con los diecinueve países miembros para diseminarlos y debatir sobre los mismos. En el segundo semestre, la labor de la Escuela Andaluza de Salud Pública y de las otras seis instituciones europeas que integran el consorcio se centró en implementar los instrumentos desarrollados durante el primer semestre del año en los distintos países participantes que solicitaron apoyo técnico al proyecto SH-CAPAC. En algunos casos, estas misiones

a los países estuvieron referidas al establecimiento de mecanismos nacionales de coordinación de la respuesta sanitaria a las necesidades de los refugiados y solicitantes de asilo; en otros a la elaboración del diagnóstico de necesidades sanitarias no atendidas; y en otros a la preparación de planes de acción para una respuesta sanitaria eficaz para enfrentar los problemas de estas poblaciones vulnerables.

Además, en el mes de septiembre se celebró un encuentro de formación de formadores en el que se debatieron todas las ideas e instrumentos del proyecto con formadores de los países implicados, quienes a su vez los extendieron en sus propios sistemas sanitarios. En este encuentro se hizo énfasis en el desarrollo de competencias de los profesionales sanitarios para poner en práctica un modelo de atención sensible a las necesidades de migrantes, refugiados y minorías étnicas.

El consorcio que formó el Proyecto SH-CAPAC elaboró un conjunto de Perfiles de País para las diecinueve naciones comprendidas en esta iniciativa. Se recolectó información a través de revisiones de escritorio y consulta con múltiples fuentes. Los borradores de estos perfiles fueron enviados a las autoridades nacionales de salud en los diecinueve Estados miembros para su revisión y validación. Las versiones revisadas y validadas están disponibles en la página web del proyecto SH-CAPAC. A continuación, se resumen las principales tendencias observadas.

La respuesta sanitaria no siempre ha contado con mecanismos robustos de coordinación de los distintos actores involucrados. Dependiendo del país, en algunos casos la coordinación sanitaria de la respuesta a los refugiados y solicitantes de asilo se efectúa desde los ministerios del Interior, desde los ministerios de Salud o desde los ministerios de Relaciones Exteriores.

Aquellos países que han sido destino habitual tienen mecanismos de coordinación como las Agencias Estatales para Refugiados, las Oficinas para la Protección de Refugiados y Apátridas o las Organizaciones para la Recepción de solicitantes de Asilo. En cambio, los países que son nuevos destinos para estos flujos migratorios no estaban organizados para ese propósito o empiezan apenas a hacerlo. En algunos casos se ha delegado en ONG, asociaciones profesionales, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja o en organizaciones internacionales la coordinación y provisión de asistencia sanitaria a refugiados y solicitantes de asilo.

Los servicios de asistencia sanitaria en el punto de entrada difieren enormemente de país a país. En algunos casos, son suministrados en las instalaciones de recepción o registro por autoridades locales, regionales o centrales a través de algún ministerio, de la policía, del ejército o de la protección civil. En otros, la provisión corre a cargo de alguna ONG. La OIM proporciona en algunos casos

asistencia sanitaria subsecuente hasta que el estatus de protección está confirmado por las autoridades migratorias.

El lugar donde suele proporcionarse la asistencia sanitaria varía dependiendo de la naturaleza de los migrantes. Los recién llegados suelen ser atendidos en instalaciones de recepción, tránsito, acogida o detención gestionados por los gobiernos o por la Cruz Roja. Generalmente, se trata de asistencia en el punto de entrada y solo se producen referencias a unidades de urgencias en hospitales en el caso de problemas de salud severos. A todas luces esta atención es incompleta y fragmentaria.

En el caso de los solicitantes de asilo, la asistencia se presta en instalaciones de recepción y en unidades de urgencia. No todos los países cuentan con una atención integral para los solicitantes de asilo registrados y en algunos casos el acceso a la asistencia sanitaria se halla sumamente restringido.

La atención de quienes han recibido el estatus de refugiados varía según las disposiciones legales de cada país. En algunos casos las personas se incorporan a los esquemas de atención integral de sus sistemas de sanidad pública, mientras que en otros casos el acceso a servicios integrales está mucho más restringido.

Nuevamente, el gran problema se plantea con los migrantes atrapados o varados que terminan por engrosar las filas de migrantes irregulares sin un mecanismo de cobertura sanitaria y con coberturas variables y a menudo restringidas cuando se va más allá de la atención primaria básica o de las situaciones de urgencias.

LA SALUD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA

Con la entrada en vigor en septiembre de 2012 del Real Decreto Ley 16/2012⁸, la sanidad universal en España sufrió un retroceso de treinta años. Apoyado en la adopción de medidas de austeridad frente a la situación de crisis económica, se produjo de hecho un cambio de modelo sanitario, que dejó de estar basado en la condición de ciudadano para volver a girar en torno a la de asegurado. Esta vuelta al pasado resultó contradictoria con el modo de financiación de la sanidad en España, que procede de impuestos directos e indirectos y no tiene vinculación económica, por tanto, con las aportaciones a la Seguridad Social⁹.

8 Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. *BOE*, 24 de abril de 2012.

9 González, I. y López Acuña, D. "La atención sanitaria a refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes". Capítulo 22 del libro *Asistencia Sanitaria en Crisis Humanitarias*, coordinado por Estébanez, P., Jiménez, C. y Alvar, J. Editorial Díaz de Santos. Madrid, 2017. p. 291-302.

La consecuencia más directa sobre la salud de las personas inmigrantes fue la retirada de la tarjeta sanitaria a 800.000 extranjeros en situación administrativa irregular, que hasta ese momento y desde el año 2000 habían tenido reconocido el acceso normalizado a la asistencia sanitaria pública y gratuita siempre que figuraran en el padrón de su correspondiente municipio. La reforma restringió la asistencia sanitaria para quien no pudiera demostrar la condición de asegurado a los menores, las situaciones de embarazo y parto y a las de urgencia.

Desde la publicación de la norma, organizaciones de la sociedad civil, profesionales y sociedades científicas españolas y europeas manifestaron su preocupación por la erosión de los derechos humanos que suponía y advirtieron de la ineficiencia del diagnóstico tardío de los procesos y de los riesgos que esta medida podría ocasionar para la salud de la población en general. Asumiendo implícitamente el error de excluir a un grupo de población de la asistencia sanitaria, en diciembre de 2013, más de un año después de la publicación del decreto, el Ministerio de Sanidad presentó un documento con recomendaciones ante situaciones de riesgo para la salud pública. El texto, además de ofrecer asistencia sólo en caso de enfermedad infecciosa, obviaba la dificultad que implica el diagnóstico precoz en un colectivo sin acceso a la Atención Primaria.

A consecuencia del RDL, las comunidades autónomas debieron poner en práctica normativas para paliar su impacto en mayor o menor medida. Esta situación, al incrementar y complicar los trámites a fin de solicitar un derecho hasta entonces reconocido, ocasionó confusión entre el personal administrativo y sanitario, hizo fluir información errónea y produjo sufrimiento evitable entre las personas, que vieron de pronto elevarse una barrera entre ellos y el sistema sanitario. La falta de homogeneidad entre las comunidades llevó a la creación de un sistema paralelo para inmigrantes sin recursos, con 17 sub-sistemas autonómicos, conformando un mosaico de desigualdad en materia de salud.

Pasados más de tres años desde su entrada en vigor, continúan documentándose numerosos casos de falta de asistencia incluso en aquellas excepciones recogidas en el texto legal¹⁰. Además del deterioro, en ocasiones irreparable, que ha supuesto la falta de seguimiento de enfermedades crónicas y mentales y el diagnóstico tardío de las agudas, este RDL ha representado un injustificable paso atrás

10 "Dos años de reforma sanitaria, más vidas humanas en juego". Médicos del Mundo, abril de 2014. https://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Impacto-Reforma-Sanitaria-Medicos-del-Mundo_3ecobdf9%232E%23pdf
"Radiografía de la Reforma Sanitaria. La Universalidad de la Exclusión". REDER, septiembre de 2015. http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Radiografia_de_la_reforma_sanitaria_37bb13b5%232E%23pdf

en la integración social que supone la asistencia sanitaria en igualdad para toda la población¹¹.

¿QUÉ HACER EN MEDIO DE ESTA DEBACLE?

Para el caso de España las cifras más recientes hablan por sí mismas. El Gobierno se ha comprometido a reubicar en el plazo de dos años a 15.888 personas refugiadas y a reasentar a otras 1.449, es decir, un total de 17.337. Dicho plazo terminará el próximo mes de septiembre. Faltan apenas siete meses y se ha cumplido solo el 6,5% del total de personas refugiadas con el que se había comprometido el Gobierno de España, es decir, 1.141 personas. En total, a fecha de 27 de febrero de 2017, en la Unión Europea solo se ha procedido a reubicar a algo más de 13.000 personas, frente al compromiso de 160.000. España, solo ha recibido a 851 personas y reasentado a 289.

Las decisiones sobre los refugiados y solicitantes de asilo que ingresan a Europa se empantanar en discusiones eternizadas y tácticas dilatorias. Las instituciones mundiales, europeas y nacionales están reaccionando tarde y con tibieza. Los inviernos llegaron más rápido que las decisiones sujetas a deliberaciones interminables y purismos legales inauditos. Más y más fronteras en la Europa comunitaria y no comunitaria se cierran. La solidaridad que sería necesaria en el proceso de acogida y reubicación de los refugiados y solicitantes de asilo que llegan al viejo continente se ha visto dramáticamente resquebrajada en términos institucionales y ha quedado en gran medida a merced de la buena voluntad de la sociedad civil.

Es imperativo montar un dispositivo humanitario transfronterizo bien coordinado, eficaz, que se anticipe a los peligros de los naufragios y ahogamientos y que ofrezca una respuesta integral que otorgue protección, asistencia sanitaria, alimentación, techo y abrigo, agua y saneamiento básico. Quienes huyen del horror y transitan por países del Mediterráneo y de los Balcanes occidentales para tratar de llegar a latitudes más al norte en Europa, que se convertirán en sus lugares de destino, no tienen por qué perecer en la travesía, ni sufrir innecesariamente. No tendríamos que haber esperado a tener a una crisis humanitaria en los Balcanes occidentales y el Mediterráneo, donde miles de personas en situaciones de precariedad y adversidad siguen llegando a diario buscando huir del infierno en la tierra.

11 González, I. y López Acuña, D. "La atención sanitaria a refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes". Capítulo 22 del libro *Asistencia Sanitaria en Crisis Humanitarias*, coordinado por Estébanez, P., Jiménez, C. y Alvar, J. Editorial Díaz de Santos. Madrid, 2017. p. 291-302.

La comunidad internacional tiene que ir a la raíz de los problemas¹² y apostar mucho más por la resolución de los conflictos crónicos que han desatado estas migraciones forzadas. Es el momento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tome cartas en el asunto y vea este problema como una amenaza a la seguridad humana, despojándose de su estrecha visión puramente geopolítica y militar. Es tiempo de que los mecanismos humanitarios de las Naciones Unidas y otros actores relevantes asuman el compromiso y la responsabilidad ante estos nuevos desafíos y de que ACNUR y otras instituciones del sistema den un salto paradigmático en su capacidad de respuesta. Es menester que la Unión Europea actúe a la altura de los valores que le han dado origen y supere la falta de solidaridad, la xenofobia y la falta de respeto al derecho humanitario internacional de varios de sus miembros. Es el momento de un gran acuerdo de colaboración entre Turquía y la Unión Europea, pero no de un acuerdo para la expulsión masiva ilegal y para los regateos de ingreso al club comunitario en el que los refugiados sean el chivo expiatorio o la baza para negociar prebendas y recursos extraordinarios.

En materia sanitaria, la Unión Europea pudo haber tomado una ruta más eficaz que aún resulta posible. Podía haber emitido una tarjeta sanitaria para todos los desplazados por la fuerza en este reciente influjo migratorio que fuese válida para cualquier país de la Unión Europea, para ser utilizada en el sistema nacional de Salud de cada país. El costo podía haber sido sufragado por un fondo central que reembolsara a los sistemas nacionales que prestasen la atención sanitaria del caso. Esto hubiese reducido de manera significativa los costes de transacción y hubiese abatido notablemente las barreras de acceso a una atención sanitaria integral.

Es, en fin, posible anticiparse al éxodo y montar un operativo de protección y atención que prevenga la crisis y humanice el trato a los refugiados, que haga innecesario tener que rescatar náufragos o que testimoniar el ahogamiento de niños inocentes que perecen en el intento de cruzar el Mediterráneo. Hay que dar una respuesta solidaria y humana. Hay que apostar por el rescate y el auxilio. Hay que construir puentes y no vallas. Hay que extender la mano a quien hoy lo necesita porque huye de la adversidad. Es el momento de dar cobijo y respuesta a las necesidades básicas más apremiantes de decenas de miles de personas desamparadas que lo han perdido todo y que buscan una oportunidad para salir adelante.

12 López Acuña, D. "¿Estamos dando una respuesta adecuada al desplazamiento forzado?". *El País*. Planeta Futuro. 11 de diciembre de 2015. http://elpais.com/elpais/2015/12/11/planeta_futuro/1449835058_218110.html#bloque_comentarios

CAPÍTULO 9

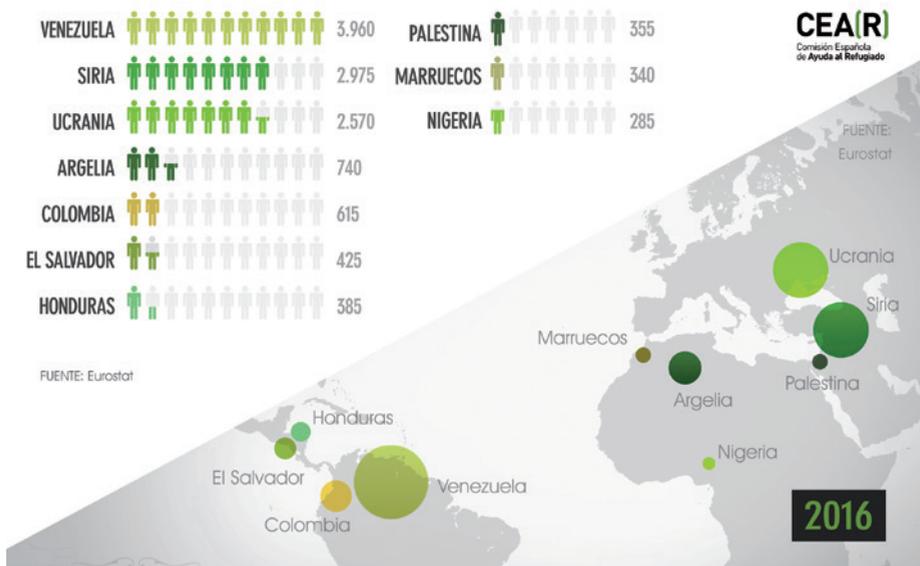
APÉNDICE ESTADÍSTICO: MÁS QUE CIFRAS.

9.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA.

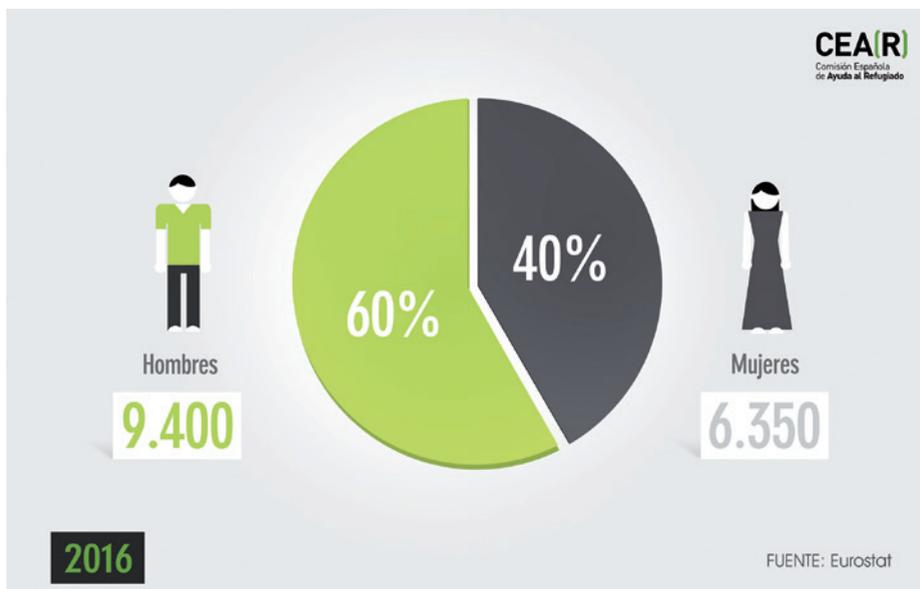
EVOLUCIÓN DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL



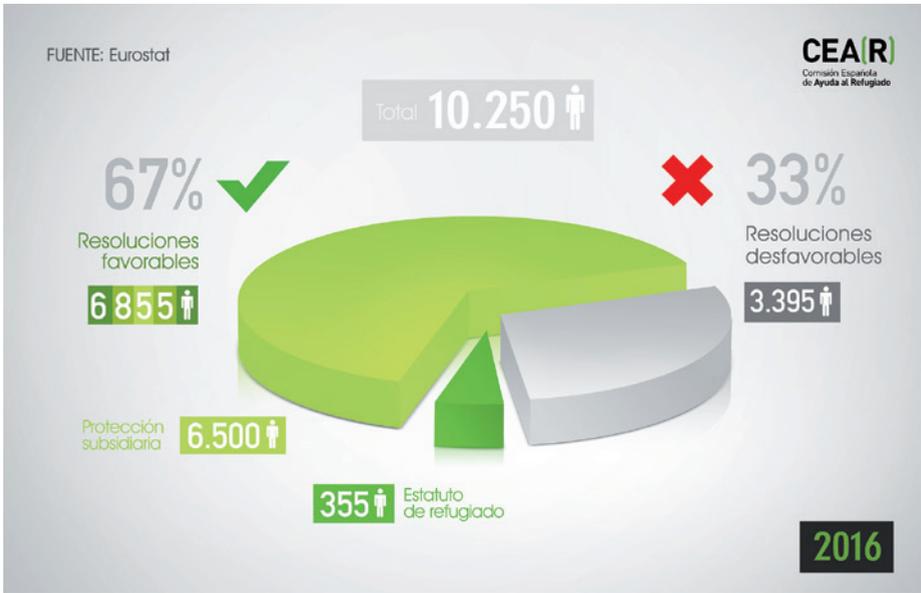
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD



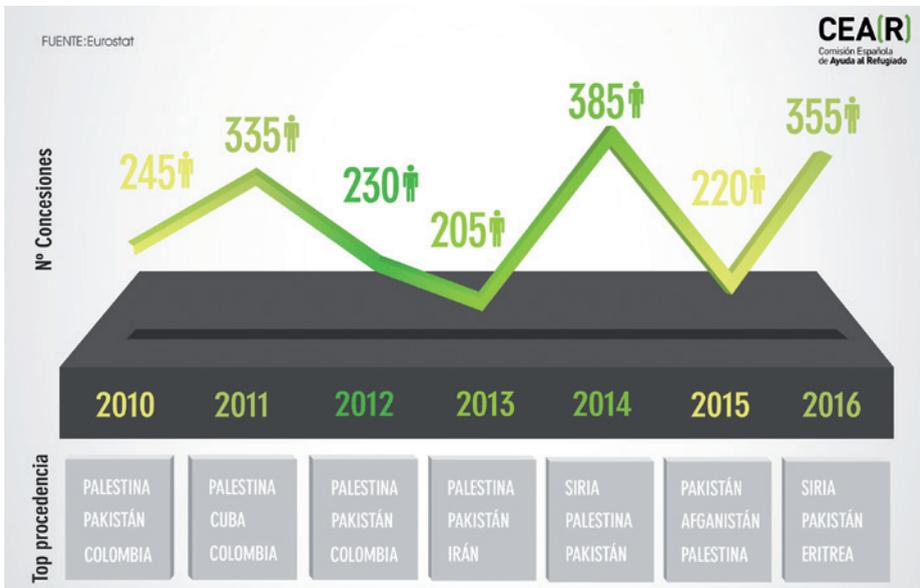
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO



RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES



EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO



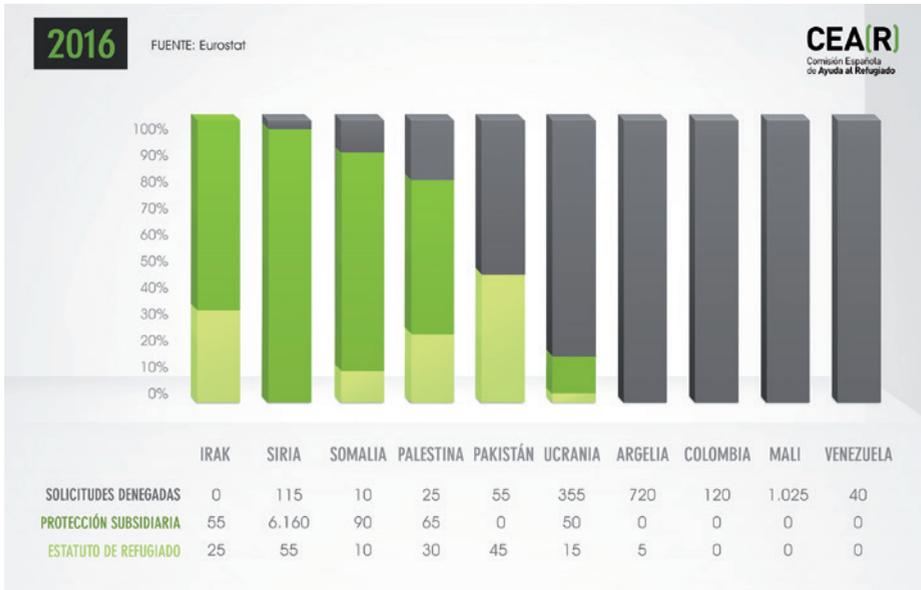
EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA



EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PROCEDENTES DE SIRIA Y UCRANIA



RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PAÍS EN ESPAÑA



SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD

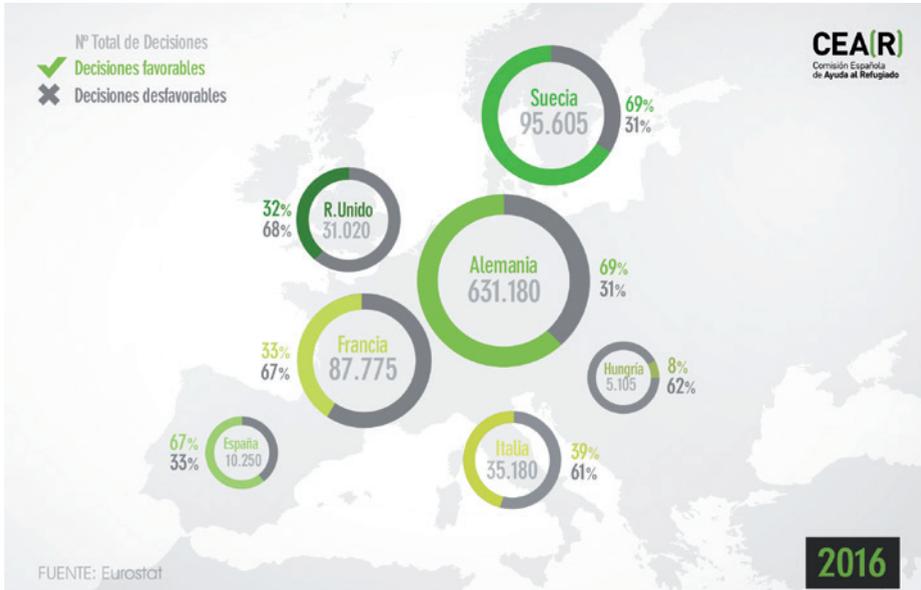


9.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

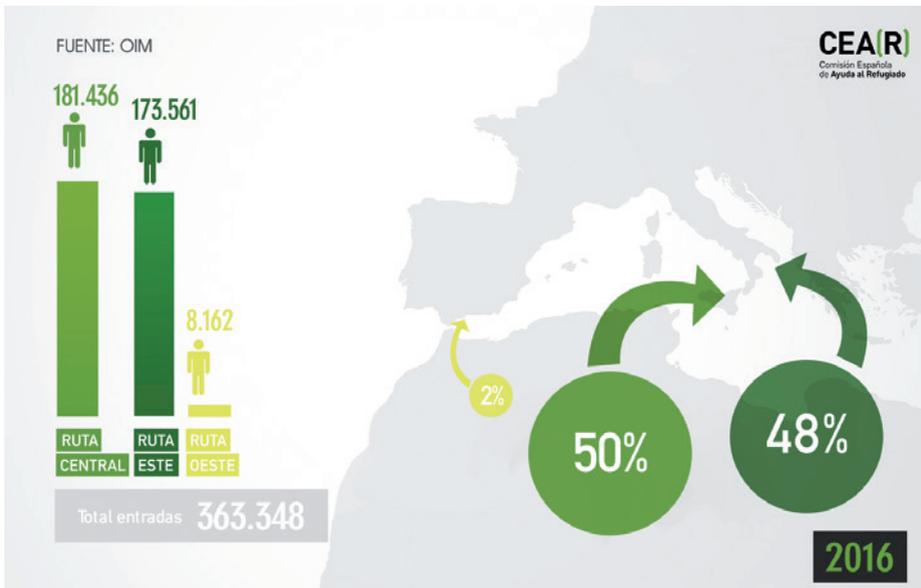
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA



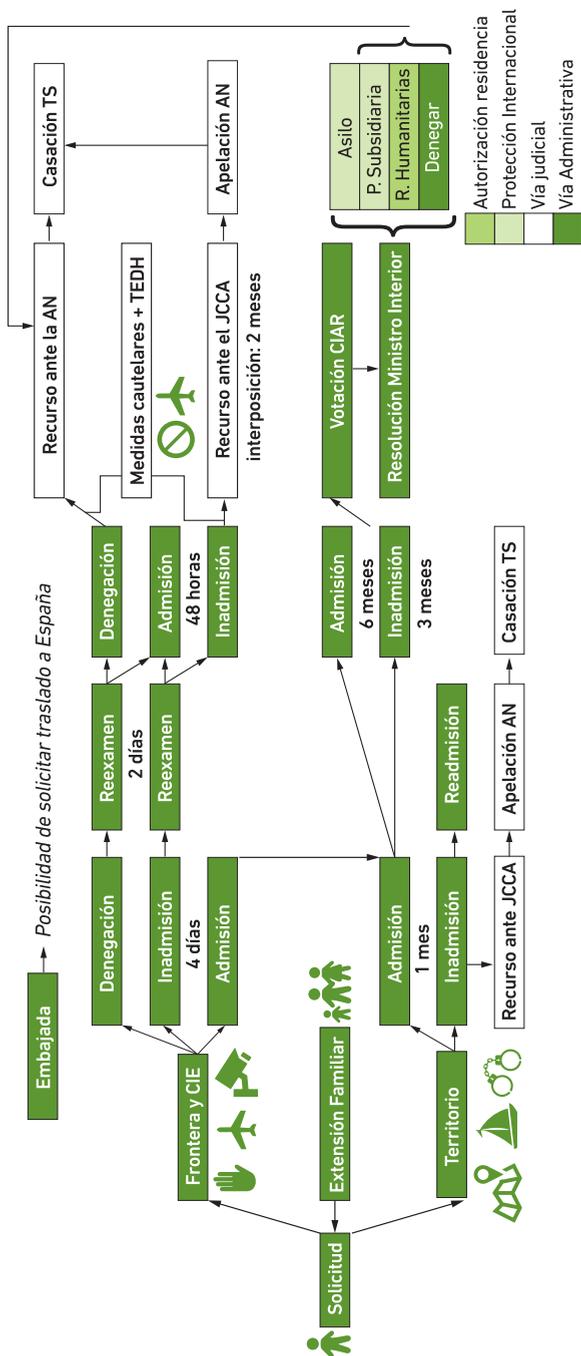
RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN LA UNIÓN EUROPEA



ENTRADAS EN LA UNIÓN EUROPEA POR RUTAS



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

MADRID

C/ Hermanos García Noblejas, 41. 8º
28037 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

ANDALUCÍA

C/ San Jorge, 7. Casa 2, bajo
41010 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64 - 95 491 24 96

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

PAÍS VALENCIANO

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

CANARIAS

C/ Luis Antunez, 32, 1º
35006 Las Palmas de Gran Canaria
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

NAVARRA

c/ Aoiz 16. Entreplanta.
31004 Pamplona

El decimoquinto 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 2016. A 30 de junio de 2016, según los datos de ACNUR, casi setenta millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares debido a los conflictos, la violencia y la persecución. Un año más, las políticas que pretenden cerrar las fronteras europeas a las personas refugiadas y migrantes convirtieron el Mediterráneo en la ruta más peligrosa del planeta y fueron corresponsables de la muerte de más de cinco mil personas. Además, la Unión Europea suscribió un acuerdo con Turquía que vulnera el derecho de asilo. Asimismo, tal y como ha anunciado la Comisión Europea, los Estados incumplirán los compromisos de reubicar y reasentar a 182.504 personas refugiadas antes de la finalización del plazo en septiembre de 2017.

En 2016, España registró el mayor número de solicitantes de protección internacional desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984, 15.755, y otorgó el estatuto de refugiado a 355 personas y la protección subsidiaria a 6.500. Sin embargo, descendió de manera sensible el número de personas que pidieron asilo en Ceuta y Melilla, continuó la práctica de las “devoluciones en caliente” en la Frontera Sur y la Defensora del Pueblo expresó su preocupación por la situación de los CETI de estas ciudades autónomas.

Un año más, CEAR ha constatado la difícil situación del derecho de asilo en el mundo, el avance de las políticas restrictivas en la Unión Europea y el escaso compromiso de España con las personas refugiadas

