

# INFORME 2022: 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 DIRECTORA 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 2022 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:

CARMEN ÁLVAREZ, RICARDO CANA, NURIA DÍAZ, PALOMA FAVIERES, NURIA FERRÉ, ESTRELLA GALÁN, LIDIA HERNÁNDEZ, MIGUEL HERNÁNDEZ Y MÓNICA LÓPEZ.

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:

ÁLIVA DÍEZ, NURIA DÍAZ, JAUME DURÁ, PALOMA FAVIERES, NURIA FERRÉ, MARÍA JOSÉ GARCÍA, LIDIA HERNÁNDEZ, ELENA IGLESIAS, MARTA LLONCH, MÓNICA LÓPEZ, JUAN CARLOS LORENZO, ELENA MUÑOZ Y LOURDES NAVARRO.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A CRISTINA DE LA SERNA, DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE IGUALDAD Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN DE LA FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (FSG), POR SU CONTRIBUCIÓN AL "PARA SABER MÁS".

FOTO DE PORTADA Y CONTRAPORTADA: UNA NIÑA AFGANA REFUGIADA ESPERA A SER ATENDIDA EN UN DISPOSITIVO SANITARIO EN UN CAMPAMENTO A LAS AFUERAS DE ISLAMABAD, EN ENERO DE 2022. TRAS LA OCUPACIÓN DEL PODER POR LOS TALIBANES EN AFGANISTÁN, MILLONES DE PERSONAS SE HAN VISTO OBLIGADAS A HUIR DEL PAÍS Y LA INMENSA MAYORÍA SE HA REFUGIADO EN PAÍSES VECINOS. © SOHAIL SHAHZAD/EFE/EPA.

EDICIÓN GRÁFICA: RICARDO CANA Y CARMEN ÁLVAREZ

REVISIÓN, CORRECCIÓN Y EDICIÓN GENERAL: SDEO COMUNICACIÓN

MAQUETACIÓN: ERREKA MULTIMEDIA S.COOP

LOS INFORMES ANUALES ANTERIORES DE CEAR ESTÁN DISPONIBLES EN

<https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>

NOTA SOBRE CONFIDENCIALIDAD:

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

DEPÓSITO LEGAL: M-11807-2022

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 (CC BY-NC-ND): 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.

**CEA(R)**

Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado

Financiado por



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR</b>	<b>9</b>
<b>PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS</b>	<b>11</b>
<b>1. EL ÉXODO GLOBAL</b>	<b>15</b>
1.1. Las personas desplazadas de manera forzada en el mundo.	15
1.2. Búsqueda de protección por motivos climáticos y medioambientales.	34
<b>2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS</b>	<b>47</b>
2.1. Las personas desplazadas de manera forzada en la UE.	47
2.2. Evolución y seguimiento del Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.	54
<b>3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA</b>	<b>63</b>
3.1. Las cifras del derecho de asilo en España.	63
3.2. Acceso al procedimiento de protección internacional.	76
<b>4. SITUACIÓN EN LA FRONTERA SUR</b>	<b>85</b>
4.1. Canarias.	86
4.2. Ceuta y Melilla.	90
4.3. Llegadas marítimas.	99

<b>5. ACOGIDA E INCLUSIÓN</b>	<b>111</b>
5.1. El estado de la situación. Nuevo modelo de acogida e integración.	114
5.2. El proceso de acogida y recepción de las personas afganas en España.	122
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>129</b>
<b>7. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS</b>	<b>137</b>
<b>8. PARA SABER MÁS</b>	<b>143</b>
Igualdad de Trato y No Discriminación. Proposición de Ley. Cristina de la Serna (Fundación Secretariado Gitano).	
<b>9. APÉNDICE ESTADÍSTICO</b>	<b>191</b>
<b>ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA</b>	<b>160</b>
<b>TELÉFONOS Y DIRECCIONES DE CEAR</b>	<b>161</b>



## PRÓLOGO

**CARLOS BERZOSA**

*Presidente de CEAR*

Presentamos nuestro vigésimo Informe anual. Y lo hacemos todavía consternados por la invasión rusa de Ucrania que ha supuesto el mayor éxodo forzado de población en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Las cifras de desplazamiento forzado a nivel global siguen superando todos los registros previos. Así, a mediados de 2021, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 85,8 millones de personas habían abandonado sus hogares debido a la persecución, las violaciones de los derechos humanos y las guerras. Un año más, nuestro análisis se detiene en Siria o Afganistán, como dos de las situaciones de larga duración desde donde millones de personas se han visto obligadas a desplazarse, dentro o fuera de sus fronteras. Muchas han encontrado serias dificultades para acceder a la protección internacional siendo la mayoría acogidas en países limítrofes con limitadas capacidades. Venezuela, Colombia o Etiopía son países mencionados también en el primer capítulo en el que, además, este año, ofrecemos un análisis sobre el desplazamiento forzado por motivos climáticos y medioambientales. Esta cuestión está llamada a cobrar cada vez más importancia en las agendas internacionales, teniendo en cuenta que para mediados de siglo se estima que las personas que migren por estos motivos puedan superar los 250 millones.

En cuanto al capítulo relativo a la situación en la Unión Europea, constatamos como la solidaridad y responsabilidad compartida continúa encontrando obstáculos. Esto se ha puesto de manifiesto en las negociaciones sobre el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo que, más de dos años después de su presentación, sigue en negocia-

ción anticipándose con preocupación un posible retroceso en cuanto a las garantías de acceso al procedimiento de protección internacional.

A lo largo de estas páginas también realizamos un análisis de las últimas cifras en materia de desplazamiento forzado en la UE y en España. Los efectos de la pandemia han seguido impactando en las cifras de llegadas a las costas europeas y a otros lugares de las fronteras exteriores comunitarias, incluida España. Pese a ello, se han presentado algunas circunstancias particulares como ha sido el episodio de las llegadas a nado a Ceuta en mayo de 2021 de más de 8 000 personas en apenas 36 horas, la salida forzada de miles de personas de Afganistán a raíz de la toma de poder del régimen talibán, o el salto de la valla de Melilla a principios de marzo de 2022, el mayor conocido por la ciudad autónoma de toda su historia, en el que muchas personas fueron rechazadas en frontera y devueltas de forma automática a Marruecos.

Pese a que haya descendido el número de solicitantes hasta llegar a 65 404 en España, así como el número de resoluciones, la tasa de reconocimiento se ha duplicado en 2021 con respecto a 2020, superando el 10%. No obstante, continúa estando alejada de la media europea del 35%.

En los capítulos cuarto y quinto se recogen los principales aspectos de la realidad reciente en los principales puntos de llegada de la frontera sur de España: Canarias, Ceuta, Melilla y costas. También se detallan los principales aspectos de interés en cuanto a los últimos desarrollos del sistema de asilo en un contexto de progresiva recuperación post pandémica y la evolución de los programas de atención humanitaria, acogida y recepción de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional. El capítulo pone un foco especial en el proceso de acogida y recepción de las personas procedentes de Afganistán prestando especial atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad y a la necesidad de fomentar la plena inclusión social y autonomía de estas. Finalmente, Cristina de la Serna, Directora del Departamento de Igualdad y Lucha contra la Discriminación en la Fundación Secretariado Gitano (FSG), presenta un estudio sobre la cuestión de la igualdad de trato y no discriminación, analizando la correspondiente proposición de Ley y el estado actual en la materia.

## 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 PROTECCIÓN TEMPORAL.** Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

**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:** 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 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.

## **SIGLAS**

AAUE: Agencia de Asilo de la UE

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

AE: Acogida de Emergencia

AI: Acogida Integral

BOE: Boletín Oficial del Estado

CAED: Centros de Acogida de Emergencia y Derivación

CATE: Centro de Atención Temporal de Extranjeros

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes.

CGC: Centro de Gestión Compartida

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros

CRE: Cruz Roja Española

CREADE: Centro de Recepción, Atención y Derivación

DEBE: Comisión de Desarrollo (Parlamento Europeo)

DPT: Directiva sobre Protección Temporal

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

ECR: European Conservatives and Reformists

EPP: Partido Popular Europeo

ERIE: Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias

EURODAC: Agencia Europea de Dactiloscopia

EUROPOL: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial

FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

HRW: Human Rights Watch

IDMC: International Displacement Monitoring Center

LGTBIQ+: Siglas que designan colectivamente lésbico, gay, bisexual, trans, intersexual, queer, incluyendo a través del + cualquier otra identidad

LIBE. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Parlamento Europeo)

MAEUEC: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

OAR: Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PE: Parlamento Europeo

PI: Protección Internacional

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

SAPI: Sistema Estatal de Acogida e Inclusión para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

SEM: Secretaría de Estado para las Migraciones

SPI: Solicitante de Protección Internacional

UCER: Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Madrid

UCRIF: Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedad Documental

UE: Unión Europea

UEM: Unidad de Emergencias Migratorias

UME: Unidad Militar de Emergencias

UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo

## CAPÍTULO 1

## EL ÉXODO GLOBAL

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

A lo largo de 2020 la población desplazada de manera forzada en el mundo debido a la persecución, la violencia, los conflictos armados o las violaciones de los derechos humanos aumentó de forma imparable, alcanzando los 82,4 millones a finales de ese mismo año<sup>1</sup>. A mediados de 2021, según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), este desplazamiento forzado habría alcanzado la cifra estimada de 85,8 millones<sup>2</sup>. Estas cifras se mantuvieron al alza a lo largo del segundo semestre y en lo que llevamos de 2022 alcanzando los 100 millones de personas desplazadas forzadas<sup>3</sup>.

Transcurrido el primer semestre de 2021, las cifras de desplazamiento forzado arrojan los siguientes datos: 26,6 millones de las personas desplazadas eran refugiadas, de las cuales 20,8 millones estaban bajo el mandato del ACNUR y 5,7 millones

1 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020*. <https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento forzado en el mundo durante 2020 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento.

2 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento forzado en el mundo durante el primer semestre de 2021 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento.

3 <https://www.unhcr.org/news/press/2022/5/628a389e4/unhcr-ukraine-other-conflicts-push-forcibly-displaced-total-100-million.html>







UNA MUJER SIRIA DESPLAZADA SOSTIENE A SUS HIJOS MIENTRAS SALE DE UN PUNTO DE ENTREGA DE AYUDA EN EL CAMPAMENTO DE ABU MAKKI, EN EL DISTRITO DE SARMADA, EN LAS AFUERAS DE IDLIB (SIRIA). HAY 12 CAMPAMENTOS Y 14 ORFANATOS EN LA REGIÓN DE IDLIB. SEGÚN NACIONES UNIDAS, 13,4 MILLONES DE PERSONAS DENTRO DE SIRIA NECESITAN ALGÚN TIPO DE ASISTENCIA HUMANITARIA, INCLUIDOS SEIS MILLONES QUE LA NECESITAN CON URGENCIA. MÁS DE 12 MILLONES LUCHABAN POR ENCONTRAR SUFICIENTE COMIDA CADA DÍA Y MEDIO MILLÓN DE NIÑOS SUFRIRAN DESNUTRICIÓN CRÓNICA. NOVIEMBRE 2021. © EFE/EPA/ SEDAT SUNA | CEAR

eran personas refugiadas palestinas bajo la protección de la UNRWA<sup>4</sup>. 4,4 millones eran solicitantes de protección internacional y había 3,9 millones de personas originarias de Venezuela desplazadas en el extranjero. Estas cifras suponen un aumento de cerca de 200 000 personas refugiadas al término del primer semestre de 2021 con respecto a finales de 2020, cuando había 20,7 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,7 millones bajo la protección de la UNRWA. Igualmente, se incrementaron en 237 000 las solicitudes de asilo en la primera mitad del año, teniendo en cuenta la cifra de 4,1 millones<sup>5</sup> con la que finalizó el 2020. Por su parte, la cifra de personas naturales de Venezuela desplazadas en el extranjero alcanzó los 3,9 millones, incrementándose en 82 000 desde finales de 2020.

Respecto a los desplazamientos internos, a finales de 2020 había 48 millones de personas viviendo en esta situación como consecuencia del conflicto y la violencia<sup>6</sup>. Una cifra que, al término de 2021 alcanza los 59,1 millones, según el International Displacement Monitoring Center (IDMC)<sup>7</sup>. Esto se debe al aumento de la violencia en países como Afganistán, Etiopía, República Democrática del Congo, Mozambique, Myanmar, Sudán del Sur y algunas zonas del Sahel. De hecho, la mayor parte de estos desplazamientos internos se han dado en países de África, registrándose 1,3 millones de personas desplazadas en la República Democrática del Congo y 1,2 millones en Etiopía<sup>8</sup>, entre otros.

Igualmente, la cifra de desplazamientos internos se ve incrementada como consecuencia de los desastres y de los impactos del cambio climático. En este sentido, a 31 de diciembre de 2020, se estima que al menos 7 millones de personas se encontraban desplazadas internamente alrededor del mundo a causa de desastres. Afganistán (1,1 millones), India (929 000) y Pakistán (806 000) registraban entonces las cifras más altas, seguidas de Etiopía (633 000), Sudán (454 000), Bangladesh (345 000), Níger (267 000), Yemen (223 000), Kenia (204 000) y Vietnam (162 000)<sup>9</sup>. Mención destacada merece la década de violencia en el Sahel, contabilizando a finales de 2021, 2,1 millones de personas que se habían desplazado internamente<sup>10</sup>.

A mediados de 2021, el 82% de las personas que se habían visto obligadas a cruzar una frontera procedían de diez países: Siria (6,8 millones), Venezuela (4,1

4 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.

5 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020*. <https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>

6 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020*. <https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>

7 [https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/IDMC\\_GRID22\\_PressRelease\\_ES.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/IDMC_GRID22_PressRelease_ES.pdf)

8 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

9 IDMC: *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2021*.

[https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2021-11/GRID21\\_ES\\_LR.pdf](https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2021-11/GRID21_ES_LR.pdf)

10 <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/1/61e16c0d4/una-decada-de-conflicto-en-el-sahel-deja-25-millones-de-personas-desplazadas.html>

millones), Afganistán (2,6 millones), Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1,1 millón), República Democrática del Congo (865 000), Sudán (806 000), Somalia (792 000), República Centroafricana (713 000) y Eritrea (490 000)<sup>11</sup>. Estas cifras son prácticamente idénticas a las de finales de 2020. Caso destacado continúa siendo el de Afganistán que, con una situación de inseguridad creciente durante la primera mitad de 2021, registró 25 200 personas nuevas refugiadas a lo largo de dicho semestre<sup>12</sup>.

Turquía se ha mantenido como principal receptor acogiendo a 3,7 millones de personas y siendo más del 90% originarias del país vecino, Siria; seguido de Colombia (1,7 millones de personas venezolanas desplazadas), Uganda (casi 1,5 millones entre sudsudaneses y congoleños), Pakistán (1,4 millones de personas afganas) y Alemania (1,2 millones, incluidas sirias, afganas e iraquíes)<sup>13</sup>. En su conjunto, el 86% de las personas desplazadas forzosamente son acogidas en países en desarrollo (85% en 2019) y los países menos desarrollados concentraron el 27% del total del refugio otorgado en 2020, mismo porcentaje que en 2019. Más de la mitad de todas las personas desplazadas forzosamente son acogidas en únicamente 10 países, de entre los cuales solo Alemania tiene un alto nivel de desarrollo<sup>14</sup>. Según la clasificación del Banco Mundial, hasta 22 países de ingresos altos albergaban solo al 17% de las personas desplazadas a mediados de 2021<sup>15</sup>.

A pesar de la estrategia de reasentamiento y vías complementarias publicada por el ACNUR para el periodo 2019-2021, donde se estimaba que las necesidades de reasentamiento aumentarían en 2022 respecto a años anteriores, las cifras de personas refugiadas reasentadas continúan una tendencia general a la baja desde 2016<sup>16</sup>. Durante el año 2020 ascendieron a un total de 34 400 personas reasentadas (22 800 fueron reasentadas con el apoyo del ACNUR<sup>17</sup>), lo que suponía un tercio de la cantidad de 2019, cuando fueron 107 800 (63 726 con el apoyo del ACNUR)<sup>18</sup>. Pese a la creciente necesidad de reasentamiento, la cifra ha seguido decreciendo en el primer semestre de 2021: tan solo 16 300 personas refugiadas han sido reasentadas, unas mil menos

11 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

12 Ibid.

13 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

14 Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado, ACNUR. Véanse los informes Global Trends 2020 y 2019 en: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/#>

15 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

16 ACNUR: *Estrategia trienal sobre reasentamiento y vías complementarias (2019-2021)*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5db1f6f64.pdf>

17 Resettlement Data Finder <https://rsq.unhcr.org/en/#A5gC>

18 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020*. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/es/tendenciasglobales/#>





UNA MUJER MAYOR SE CALIENTA CON LOS RAYOS DEL SOL EN EL ASENTAMIENTO DEL YASMINE CAMP EN EL VALLE DE LA BEKAA (LÍBANO), CERCA DE LA FRONTERA CON SIRIA. A LAS PUERTAS DEL INVIERNO LAS PERSONAS REFUGIADAS SIRIAS SE PREPARAN PARA HACER FRENTE AL FRÍO, LA LLUVIA Y LAS NEVADAS EN LOS PRÓXIMOS MESES. LÍBANO ACOGE DESDE HACE 10 AÑOS, A MÁS DE UN MILLÓN Y MEDIO DE REFUGIADOS SIRIOS QUE HUYERON DE LA GUERRA. MUCHAS FAMILIAS MALVIVEN EN ESTOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN CONDICIONES INFRAHUMANAS. EN ESTOS TIEMPOS SUFREN ADEMÁS LAS CONSECUENCIAS DE LA GRAVE CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA QUE ATRAVIESA EL PAÍS. TIENEN MUCHAS MÁS DIFICULTADES PARA ACCEDER A LOS MEDICAMENTOS, A AGUA POTABLE Y LA ELECTRICIDAD. EN ESTE ASENTAMIENTO INFORMAL CONVIVEN UNAS 220 FAMILIAS. DICIEMBRE DE 2021. © BRAIS LORENZ/EFE

que para el mismo período en 2020 (17 400<sup>19</sup>). Aunque el ACNUR identificó a 1,4 millones de personas con necesidad de ser reasentadas en 2021<sup>20</sup>, esta cifra del primer semestre representa solo el 20% del objetivo de la estrategia del ACNUR para dicho año, que se situaba en las 80 000 personas reasentadas<sup>21</sup>. No obstante, durante los primeros cuatro meses de 2022 consta el registro de 15 042 reasentamientos operados con el apoyo del ACNUR. Por otro lado, cabe subrayar la importancia del retorno y de la integración local, las otras soluciones duraderas. En cuanto al retorno, como se ha indicado en anteriores ocasiones, debe ser voluntario, seguro y digno. En ese sentido, a lo largo del primer semestre de 2021, 1,1 millones de personas desplazadas forzosa-mente retornaron a sus lugares de origen, según datos del ACNUR.

En noviembre de 2021 se publicó un informe de evaluación de cumplimiento de los objetivos del Pacto Mundial de Refugiados<sup>22</sup> en el que se constataba cierto progreso tangible en cuanto al número de personas que accedieron a soluciones duraderas en el periodo 2016-2020 con respecto al periodo 2011-2015, a pesar de lo cual desde 2016 desciende el número anual de personas refugiadas que acceden a dichas soluciones.

## SIRIA

En marzo de 2021 se cumplía una década del inicio de la guerra civil siria. Lo que empezaba con la manifestación de un centenar de personas pidiendo la destitución de su mandatario por las calles de las principales ciudades del país, terminó por convertirse en uno de los conflictos con consecuencias más catastróficas del siglo XXI<sup>23</sup>.

Tras una década del inicio del mismo y transcurrido 2021, Siria continúa sin ser un país seguro para el regreso de millones de personas refugiadas. Crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y violación de los derechos humanos de la población siria han seguido sucediendo. Entre las atrocidades sufridas por la población civil a lo largo de estos años está el reclutamiento forzoso, los bombardeos, los ataques químicos y los asedios<sup>24</sup>. Además, en 2021 se registró un aumento de la violencia en el noroeste, noreste y sur del país y la población civil ha seguido sufriendo la persecución

19 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

20 Ver UNHCR *Projected Resettlement Needs 2021*. <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bfb7/projected-global-resettlement-needs-2021-pdf.html>

21 ACNUR: *Estrategia trienal sobre reasentamiento y vías complementarias (2019-2021)*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5db1f6f64.pdf>

22 <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/>

23 Refugee International. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/3/12/after-a-decade-of-war-displaced-syrians-mourn-their-country>

24 The New Humanitarian. <https://interactive.thenewhumanitarian.org/stories/2021/a-decade-of-war-in-syria/>

y el asedio, según Naciones Unidas<sup>25</sup> y la propia Unión Europea<sup>26</sup>. Por todos estos motivos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU considera que Siria no es un país preparado para el retorno de sus nacionales<sup>27</sup>.

En la primera mitad de 2021, la cifra de personas refugiadas sirias rozó los 6,8 millones, siendo acogidas por 129 países<sup>28</sup>. Se trata de un ligero ascenso teniendo en cuenta los datos para el mismo periodo en 2020, cuando había 6,6 millones de refugiados sirios en todo el mundo, acogidos por 127 países<sup>29</sup>. Además, en el primer semestre de 2021 se registraron 144 000 nuevos desplazamientos internos en Siria, situándose en 6,7 millones la cifra de personas sirias desplazadas internamente y asistidas por ACNUR. Asimismo, un total de 38 800 personas sirias se convirtieron en refugiadas en la primera mitad del año 2021<sup>30</sup>. De esta forma y después de 10 años de conflicto, todavía más de 13 millones de personas en Siria se encuentran desplazadas de manera forzosa<sup>31</sup>.

Turquía continúa siendo el país que da mayor acogida a personas sirias, albergando a más de la mitad de los refugiados y refugiadas del país (3,7 millones). Igualmente, y pese a ser países más pequeños, Líbano y Jordania se mantienen con un volumen importante de acogida de población siria, con 851 700 y 668 300, respectivamente. También en Oriente Medio, Irak acogía a mediados de 2021 a un total de 246 000 personas refugiadas sirias. En Europa, y respecto al primer semestre de 2020, a finales del primer semestre de 2021, Alemania incrementó en más de 50 000 el número de personas sirias acogidas, alcanzando las 616 300<sup>32</sup>.

## VENEZUELA

La crisis económica iniciada en Venezuela en 2013 provocó un aumento vertiginoso de la pobreza, el hambre severa y la escasez de productos básicos. Comenzaba a hablarse entonces de crisis humanitaria, que se sumaba a un éxodo masivo del

25 Noticias ONU. 14 septiembre 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/09/1496772>

26 Europa Press. 21 octubre 2021. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-traslada-preocupacion-aumento-hostilidades-siria-ataques-idlib-damasco-20211021073257.html>

27 Noticias ONU. 14 septiembre 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/09/1496772> Además el posicionamiento del ACNUR, que no ha variado desde 2018, es que no existen las condiciones necesarias en Siria para un retorno voluntario, seguro y digno: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/63223.pdf>

28 ACNUR: Mid-year Trends 2021. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

29 ACNUR: Mid-year Trends 2020. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

30 ACNUR: Mid-year Trends 2021. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

31 Noticias ONU. 18 octubre 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/10/1498552>

32 ACNUR: Mid-year Trends 2021 <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>







MIGRANTES HACEN FILA PARA REGISTRARSE EN EL ALBERGUE DE SAN VICENTE EL 23 DE DICIEMBRE DE 2021 EN DARIÉN (PANAMÁ). MÁS DE 130.000 MIGRANTES EN TRÁNSITO HACIA NORTEAMÉRICA ATRAVESARON PARA ESTE AÑO PANAMÁ, ALGO INÉDITO EN EL PAÍS CENTROAMERICANO, QUE SE PREPARA PARA ENFRENTAR UNA EVENTUAL NUEVA OLA MIGRATORIA IMPULSADA POR LA CRISIS DERIVADA DE LA PANDEMIA. © BIENVENIDO VELASCO/EFE

país<sup>33</sup>. En 2018 esta crisis humanitaria que Venezuela arrastraba desde 2013 se recrudeció, incrementándose el desplazamiento y las solicitudes de asilo de venezolanos y venezolanas<sup>34</sup>. A esta situación se sumaba en 2019 y 2020, un incremento de la violencia, los secuestros, el reclutamiento forzado a manos de grupos armados y desapariciones entre la frontera de Venezuela y Colombia; acentuándose estos hechos violentos en los períodos de cierres fronterizos<sup>35</sup>.

De esta forma, la tendencia al alza en cuanto al número de desplazamientos de 2018 continuó en 2019, con casi medio millón de nuevas solicitudes de asilo. No obstante, en 2020, la pandemia y el efecto de las restricciones debido a la misma provocaron un importante descenso de las solicitudes<sup>36</sup>. La sociedad venezolana ha sufrido las consecuencias del COVID-19, afectando no solo a su salud sino también a su situación económica. La pérdida de puestos de empleo y la paralización de la economía irregular ha dejado a miles de familias sin hogar, sin oportunidades de trabajo y dependientes de la ayuda humanitaria<sup>37</sup>.

Así, 2021 tampoco fue un año fácil para Venezuela, que volvía a situarse como el segundo país con mayor número de personas desplazadas de manera forzosa alrededor del mundo durante el primer semestre. La inseguridad, la falta de alimentos y medicamentos y la escasez de servicios han mantenido al país en una situación de emergencia humanitaria<sup>38</sup>. Asimismo, la violencia no ha dejado de incrementarse, continuando el éxodo a lo largo del primer semestre de dicho 2021 debido a los conflictos en la frontera con Colombia en el Estado de Apure<sup>39</sup>.

Para el primer semestre de 2021, se cifraba en 186 832 las personas originarias de Venezuela reconocidas como refugiadas, en 952 246 las solicitantes de asilo<sup>40</sup> (con 39 000 nuevas solicitudes en este período<sup>41</sup>) y en 3,9 millones los venezolanos y venezolanas desplazadas en el exterior<sup>42</sup>. Según datos del ACNUR, hasta octubre de

33 The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2018/11/21/hunger-and-survival-venezuela>

34 Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V): No hay hogar lejos de casa. <https://storymaps.arcgis.com/stories/ec6df3984521478d8189204e86be00eb>

35 The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/05/05/war-Venezuela-Colombia-border>

36 Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V): No hay hogar lejos de casa. <https://storymaps.arcgis.com/stories/ec6df3984521478d8189204e86be00eb>

37 <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2021/10/6176d8774/los-datos-revelan-la-difícil-situación-de-personas-refugiadas-y-migrantes.html>

38 <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2021/10/6176d8774/los-datos-revelan-la-difícil-situación-de-personas-refugiadas-y-migrantes.html>

39 BBC. 4 mayo 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56984077>

40 Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 30 junio 2021. <https://www.r4v.info/>

41 <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

42 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

2021, un total de 5,9 millones de personas se habían visto obligadas a huir del país<sup>43</sup>, mientras que a finales de 2021 había más de 6 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela fuera de su país de origen, según estimaciones de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para personas migrantes y refugiadas de Venezuela<sup>44</sup>.

Durante el período enero-junio de 2021 más del 92% de la población venezolana desplazada en el exterior permaneció en países de América Latina y el Caribe, como Colombia (1,7 millones) Perú (518 400), Chile (483 400) y Ecuador (447 100). No obstante, dichas personas venezolanas se encuentran desplazadas en busca de protección hasta en un total de 62 países repartidos por distintas zonas del planeta<sup>45</sup>. En la Unión Europea, España se sitúa como el primer país de acogida de población refugiada y migrante venezolana, alcanzando la cifra de 418 200, según los últimos datos de julio de 2021<sup>46</sup>.

## AFGANISTÁN

Aunque en los últimos años Afganistán ha sido uno de los países de mayor desplazamiento forzado, 2021 ha sido un período crítico en este sentido. Desde que se iniciara la guerra hace ya más de 20 años y hasta el pasado 2021, el conflicto ha pasado por diferentes fases, con períodos de mayor y menor violencia y estabilidad.

Desde mayo de 2021<sup>47</sup>, gran parte del país vive un deterioro de la seguridad y los derechos humanos, así como un incremento de la violencia contra la población civil<sup>48</sup>. En 2022, Afganistán se encuentra sumido en una catástrofe humanitaria, con la mayor parte de su población haciendo frente al hambre, la malnutrición y las enferme-

43 <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2021/10/6176d8774/los-datos-revelan-la-dificil-situacion-de-personas-refugiadas-y-migrantes.html>

44 Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela: Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP) 2022. [https://rmp.r4v.info/#:~:text=The%20RMRP%202022%20brings%20together%20an%20unprecedented%20192%20appealing%20organizations,\(Argentina%2C%20Aruba%2C%20Bolivia%2C](https://rmp.r4v.info/#:~:text=The%20RMRP%202022%20brings%20together%20an%20unprecedented%20192%20appealing%20organizations,(Argentina%2C%20Aruba%2C%20Bolivia%2C)

45 ACNUR: Mid-year Trends 2021. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

46 <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> Estas cifras representan la suma de personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo venezolanas y venezolanos reportados por los países de acogida. No necesariamente implican identificación individual, ni registro de cada individuo, e incluye un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada gobierno. Como muchas de las fuentes de los gobiernos no toman en cuenta a venezolanos sin un estatus migratorio regular, es probable que el número total sea más alto – R4V.

47 Fue en esta fecha cuando comenzó la retirada de las tropas estadounidenses de territorios afganos y la posterior conquista de la mayor parte del país por parte de los talibanes (el 15 de agosto de 2021 estos se hicieron con Kabul)

48 Posición del ACNUR sobre retornos a Afganistán. Agosto 2021. <https://www.refworld.org/es/pdfid/611c11384.pdf>

dades; con un sistema sanitario de graves carencias<sup>49</sup> y la implosión de su economía. A ello se suma la represión y estrictas restricciones impuestas sobre las mujeres y niñas afganas, a quienes se trata de eliminar de la vida pública<sup>50</sup>. Aunque el nivel general de violencia de los talibanes parece haber mermado, estas restricciones a los derechos de las mujeres sumadas a los continuos ataques contra la oposición, periodistas y activistas mantienen al país en una situación de emergencia<sup>51</sup>. Esto se ha traducido en nuevos y numerosos desplazamientos forzados.

A mediados de 2021, cuando los talibanes aún no habían tomado el control de Kabul, ni Estados Unidos había retirado sus tropas del país afgano, más de 2,6 millones de personas afganas vivían refugiadas en 97 países, situando a Afganistán como tercer país con mayor número de personas desplazadas forzosamente registradas. De todas ellas, 25 200 fueron reconocidas como refugiadas en el primer semestre de 2021<sup>52</sup>.

Como en años anteriores, durante este período, Pakistán se mantiene como el país que proporciona mayor acogida a la población que huye de Afganistán (1,4 millones). Junto a la República Islámica de Irán (780 000), ambos Estados acogen a casi el 90% de la población afgana refugiada. Por su parte, Alemania acogió a 152 700 personas refugiadas afganas a mediados de 2021, lo que supone, aproximadamente, el 6% de esta población<sup>53</sup>.

En lo que respecta a los nuevos desplazamientos internos, mientras que en el primer semestre del año la cifra se situaba en 318 500, en septiembre de 2021 ascendía ya a 600 000, casi el doble, y alcanzando para entonces los 3,5 millones de desplazamientos internos<sup>54</sup>. El 80% de la población que se encuentra en esta situación de desplazamiento interno son mujeres, niñas y niños<sup>55</sup>.

49 <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/62338be94/el-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-refugiados-llama-al-compromiso-mundial.html>

50 The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2022/2/15/Afghanistan-crisis-hunger-inflation-migration-by-the-numbers>

51 Refugees International. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/2/15/just-security-aid-agencies-cant-fix-afghanistans-humanitarian-crisis>

52 <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

53 31 ACNUR: *Mid-year Trends 2021*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

54 <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/acnur-en-afghanistan>

55 Ibid.

## COLOMBIA

Tras más de 50 años de conflicto interno en Colombia, el Acuerdo de Paz firmado en 2016 parecía traer la esperada concordia al país. No obstante, diversos grupos armados ocuparon rápidamente el vacío de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), pasando a la disputa del control de territorios y de actividades ilegales. Con ello, la violencia y amenaza se incrementaban contra quienes mostraban su oposición a dichos grupos y defendían los derechos humanos<sup>56</sup>.

Como consecuencia de esta situación de inseguridad e inestabilidad, tanto en 2019 como en 2020, Colombia registraba el mayor número de personas desplazadas internas, alcanzando la cifra de 8 y casi 8,1 millones, respectivamente cada año<sup>57</sup>. Durante el año 2021, Colombia ha sufrido un incremento de asesinatos de líderes sociales y comunitarios (mujeres, personas indígenas y comunidades afrocolombianas entre ellas) y una intensa violencia focalizada en distintas zonas del territorio nacional<sup>58</sup>. Asimismo, han continuado produciéndose enfrentamientos entre grupos armados activos, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), grupos sucesores del paramilitarismo o las disidencias de las FARC<sup>59</sup>.

Por otro lado, en abril de 2021, la reforma tributaria del actual presidente Iván Duque dio lugar a una oleada de manifestaciones y protestas en su contra que se sumaban al descontento social generalizado preexistente. Estas manifestaciones acabaron en un despliegue militar en las calles colombianas y una violenta y desproporcionada respuesta policial<sup>60</sup>.

Entre enero y noviembre de 2021 más de 70 000 personas se vieron forzadas al desplazamiento en el marco de hasta 159 situaciones de emergencia humanitaria, afectando a numerosos sectores de población civil. Más del 30% de estos desplazamientos se justificaban en las amenazas de los grupos armados no estatales (GANE), el 24% en los enfrentamientos de estos mismos grupos y el 9% en asedios y perse-

56 Human Rights Watch: World Report 2022. Colombia <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380715>

57 Registro de Víctimas del Conflicto Interno Armado oficialmente reconocidas por el Gobierno de Colombia, gestionado por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco del Sistema Nacional homónimo. Más información: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

58 Noticias ONU. 28 enero 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/01/1503252>

59 Human Rights Watch: World Report 2022. Colombia <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380715>

60 EL PAÍS. 6 mayo 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-05-06/que-esta-pasando-en-colombia-las-claves-de-un-conflicto-que-se-extiende-por-el-pais.html>

cuciones<sup>61</sup>. Además, en el primer semestre de 2021 se verificó el asesinato de 58 personas defensoras de los derechos humanos<sup>62</sup>.

## ETIOPÍA

Tras meses de tensiones, en noviembre de 2020 se desataba la violencia y el conflicto armado en la región de Tigray debido al enfrentamiento entre las autoridades de la propia región y el Gobierno etíope. Este último enviaba al ejército a la región de Tigray tras denunciar un ataque de sus autoridades contra una base militar. Desde entonces, los combates y enfrentamientos no han cesado entre ambos bandos y a lo largo de 2021, provocando una emergencia humanitaria en esta región<sup>63</sup>, produciéndose un desabastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad<sup>64</sup>. Asimismo, se han documentado importantes violaciones de los derechos humanos de la población civil como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Entre las atrocidades cometidas contra civiles se notifican ejecuciones extrajudiciales, saqueo de bienes, detenciones colectivas<sup>65</sup>, abusos de las fuerzas de seguridad, ataques de grupos armados, violencia étnica mortal en algunas regiones, desplazamientos forzados, masacres a gran escala, violencia sexual generalizada, bombardeos indiscriminados y ataques a escuelas y hospitales<sup>66</sup>.

En agosto de 2021, más del 90% de la población de Tigray, unos 5,2 millones de personas, necesitaban asistencia de emergencia y unas 400 000 se encontraban en situación de hambruna<sup>67</sup>. Aunque antes de que se iniciara este conflicto ya había 100 000 personas desplazadas internamente en la región, la crisis actual ha ocasionado el desplazamiento interno de 1,7 millones de personas en Tigray, que se suman a los

61 OCHA: Colombia: Impacto y tendencias humanitarias entre enero y noviembre de 2021 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20211228\\_infografia\\_impacto\\_tendencia\\_humanitaria\\_nov\\_2021\\_vf\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20211228_infografia_impacto_tendencia_humanitaria_nov_2021_vf_0.pdf)

62 Programa Somos Defensores: Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH. Informe semestral enero-junio 2021 <https://drive.google.com/file/d/1EX8dsaQoW08xOv3OoAgixlYegNOigrh5/view>

63 Refugees International: Caught in the Crossfire: Averting Further Humanitarian Disaster in Ethiopia <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/11/20/caught-in-the-crossfire-averting-further-humanitarian-disaster-in-ethiopia>

64 [https://eacnur.org/blog/situacion-en-tigray-enfrentamientos-desplazados-y-crisis-humanitaria-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/situacion-en-tigray-enfrentamientos-desplazados-y-crisis-humanitaria-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)

65 Amnistía Internacional. Noticias 4 mayo 2021. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/05/ethiopia-tepid-international-response-to-tigray-conflict-fuels-horrific-violations-over-past-six-months/>

66 Human Rights Watch: World Report 2022. Ethiopia <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/ethiopia>

67 Noticias ONU. 4 agosto 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/08/1495162>

46 000 que han huido a Sudán<sup>68</sup>. Asimismo, en esta región se encuentran refugiadas 96 000 personas originarias de Eritrea, cuya situación es crítica<sup>69</sup>.

## UCRANIA

En noviembre de 2021, un despliegue de más de 100 000 soldados rusos en la frontera con Ucrania hacía saltar las alarmas<sup>70</sup>. Desde la invasión y posterior anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 los movimientos militares y enfrentamientos en la frontera se volvieron frecuentes. A pesar de la escalada de tensión vivida entonces, Rusia negaba una posible invasión y aseguraba que el despliegue de tropas se había realizado dentro de su territorio.

Tras meses de tensiones, la situación en Ucrania se volvió extremadamente peligrosa y la posible invasión por parte de Rusia mantenía la alerta internacional. Ya a finales de enero de 2022 aparecían las primeras consecuencias de la inminente invasión: escuelas cerradas por motivos de seguridad, aumento de precios de alimentos y productos básicos y un deterioro de la atención sanitaria. Para entonces, organizaciones como Amnistía Internacional advertían de las devastadoras consecuencias de un nuevo conflicto armado, alertando de un desastre humanitario de escala continental<sup>71</sup>.

El 24 de febrero de 2022 el ejército ruso iniciaba la invasión de Ucrania. Lo que el presidente de la Federación de Rusia bautizaba como una “operación militar especial” se convertía en un agresivo ataque armado al país vecino desde diferentes y múltiples direcciones. Aquella noche, las tropas rusas cruzaron la frontera tanto en el norte como en el sur de Ucrania y varias explosiones detonaron en ciudades como Jarkov o Kiev, la capital del país.

Ese mismo día, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos habló de ataques militares cerca de ciudades como Odesa, Kharkiv, Kramatorsk o Mariupol. En este sentido, Naciones Unidas, reclamaba el cese inmediato de esta acción militar que violaba el derecho internacional y ponía en riesgo la vida de todo un país. Comenzaba así una guerra cuyos ataques deliberados y devastadores, no solo contra bienes civiles, también contra personas, provocaron una inmediata y masiva

68 [https://eacnur.org/blog/situacion-en-tigray-enfrentamientos-desplazados-y-crisis-humanitaria-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/situacion-en-tigray-enfrentamientos-desplazados-y-crisis-humanitaria-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)

69 <https://www.acnur.org/emergencia-en-la-region-de-tigray-en-etiopia.html>

70 [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-25/claves-conflicto-ucrania-rusia\\_3380821/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-25/claves-conflicto-ucrania-rusia_3380821/)

71 <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/un-nuevo-conflicto-armado-en-ucrania-tendria-consecuencias-devastadoras-para-los-derechos-humanos-de-millones-de-personas/>

afluencia de personas que abandonaron Ucrania buscando refugio, principalmente, en países fronterizos de Europa.

Ante tal escenario, reunido el 4 de marzo, el Consejo de la Unión Europea<sup>72</sup>, tras una propuesta de la Comisión Europea, activó la directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida<sup>73</sup>. Esta Directiva de Protección Temporal es un mecanismo de emergencia que brinda la protección inmediata y colectiva a las personas desplazadas forzosamente en situaciones de afluencias masivas. Según la decisión del Consejo, los grupos objeto de protección temporal los constituirían los ciudadanos ucranianos y nacionales de terceros países o apátridas que disfrutaban de protección internacional en Ucrania y los miembros de su familia, si residían en el país antes o el 24 de febrero de 2022. No obstante, se dejó la posibilidad a los Estados miembros de aplicar la protección temporal o una protección adecuada de conformidad con su legislación nacional, a los nacionales de terceros países que residían en Ucrania con un permiso de residencia permanente antes del 24 de febrero o el 24 de febrero y que no podían regresar a salvo a su país. Las personas ucranianas que han huido de la guerra serán beneficiarias de protección temporal por un período de hasta 2 años prorrogable a uno más. Con ella tendrán permiso de residencia y trabajo por cuenta propia y ajena, acceso a la educación y formación profesional, alojamiento adecuado, ayuda social y atención médica<sup>74</sup>.

Tras un mes de guerra, a finales de marzo de 2022, más de 10 millones de personas habían huido. De ellas, unos 6,5 millones se habían desplazado internamente en el país, mientras que casi 4 millones habían abandonado Ucrania<sup>75</sup>. A Polonia llegaron más de 2,3 millones de personas, convirtiéndose en el primer país de destino para la población ucraniana que huía de la guerra. Más de medio millón de personas huyó a Rumanía y casi 400 000 lo hicieron a Moldavia, uno de los países más em-

72 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

73 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>

74 Tal y como explica CEAR en su Guía sobre protección en España para personas afectadas por la guerra en Ucrania. <https://www.cear.es/guia-sobre-la-proteccion-en-espana-para-personas-afectadas-por-la-guerra-en-ucrania/>

75 Las cifras sobre el desplazamiento forzado en el marco de este conflicto se van actualizando y pueden consultarse en el Operational Data Portal - Ukraine Refugee Situation de ACNUR: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>



pobrecidos de Europa que pronto manifestó estar al límite de sus capacidades en cuanto a acogida<sup>76</sup>.

La guerra en Ucrania ha derivado en una crisis humanitaria y en un gran desplazamiento de personas que han puesto de manifiesto la importancia de la existencia y aplicación de mecanismos de respuesta urgente ante este tipo de situaciones. En el caso de la UE, la aplicación de la Directiva de Protección Temporal ha permitido proporcionar una acogida urgente y eficaz a la población ucraniana que ha huido y sigue haciéndolo. En este sentido, se cuenta con un precedente susceptible de aplicación ante situaciones similares.

No solo la comunidad internacional y la Unión Europea sino también el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil ha mostrado en todo momento su solidaridad con las personas refugiadas procedentes de Ucrania. Una solidaridad que el conjunto de la población ha materializado en ayuda humanitaria que debe desplegarse de manera efectiva y adecuada con el fin de cubrir las necesidades urgentes de la población ucraniana y asegurar que la respuesta de acogida y protección temporal garantice el pleno acceso a los derechos fundamentales y la inclusión social de las personas afectadas<sup>77</sup>.

76 <https://es.euronews.com/2022/03/08/la-primera-ministra-de-moldavia-insiste-en-que-su-pais-es-neutral-y-no-quiere-entrar-en-la>

77 Desde CEAR se hizo un llamamiento a canalizar esta solidaridad: <https://www.cear.es/llamamiento-solidaridad-con-ucrania/>

## 1.2. BÚSQUEDA DE PROTECCIÓN POR MOTIVOS CLIMÁTICOS Y MEDIOAMBIENTALES

Son muchas y muy diversas las causas de desplazamiento forzado como consecuencia del cambio climático y de la degradación medioambiental. Cabe citar, entre otros: la pérdida de la biodiversidad, el aumento de la temperatura de la atmósfera y océanos, deshielo, aumento del nivel del mar, la desertización y fenómenos meteorológicos extremos. Asimismo, otros problemas ya existentes se agravan como consecuencia del cambio climático, como son por ejemplo las crisis alimentarias o incluso ciertos conflictos armados<sup>78</sup>. Además, los efectos del cambio climático a menudo se entremezclan con los de la degradación medioambiental, ocasionada por actividades humanas relacionadas con los grandes proyectos de infraestructura o modelos de desarrollo extractivo como son la extensión de los grandes proyectos de infraestructuras y de la agroindustria (que provoca deforestación y atenta contra la soberanía alimentaria de las personas ya de por sí vulnerabilizadas), los modelos basados en la sobreexplotación de recursos naturales (minería, petróleo y gas, principalmente) que contaminan, destruyen vegetales y peces y reducen el acceso al agua. Además, es importante tener en cuenta que, pese a que son los países del Norte Global los que más han contribuido al cambio climático, son los países del Sur Global los que sufren sus peores consecuencias y la gran mayoría de las personas forzosamente desplazadas por todos estos motivos permanecen dentro de las fronteras de su propio país.

Uno de los principales retos en lo que se refiere a la protección de las personas desplazadas por motivos medioambientales, es la ausencia de una terminología consensuada a nivel internacional. Así, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha definido el concepto de migraciones climáticas como “el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional”<sup>79</sup>.

Las cifras nos desvelan un problema de enorme magnitud al que no podremos dar respuesta únicamente a través de mecanismos de ayuda humanitaria. Entre 2008 y 2015, más de 203,4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse con motivo de desastres climáticos<sup>80</sup>, según el ACNUR. Entre 2010 y 2020, a escala

78 Cabe citar en este sentido las palabras de Filippo Grandi, durante la COP26 que hizo referencia al interrogante acerca de si una guerra que empieza por falta de recursos debido al cambio climático no estaría generando necesariamente refugiados climáticos: <https://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=6188cce23>

79 OIM (2019). Glossary on Migration. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones

80 <https://www.unhcr.org/protection/environment/5975e6cf7/climate-change-disaster-displacement-overview-unhcrs-role.html>

global, se produjo una media de 21,5 millones de nuevos desplazamientos cada año debido a eventos relacionados con el clima, más del doble de los ocasionados por los conflictos y las violencias<sup>81</sup>. El Banco Mundial estima que para el año 2050 la cifra total de desplazados internos en las regiones de África Subsahariana, América Latina, el Sur de Asia, Norte de África, Europa del Este, Asia Central, Este de Asia y Pacífico podría superar los 216 millones de personas<sup>82</sup>. Naciones Unidas, para el mismo periodo, estima una cifra de 250 millones de personas desplazadas por motivos climáticos<sup>83</sup>. Otras fuentes, estiman que esta cifra podría alcanzar los 1 000 millones<sup>84</sup>.

Si bien la agenda internacional ha puesto un foco especial en los últimos años a las cuestiones relacionadas con las migraciones y el clima, las lagunas existentes en la normativa internacional de protección de los derechos humanos, así como en la normativa regional y estatal en la materia, dejan en una grave situación de desprotección a las personas desplazadas por motivos medioambientales.

Cabe citar algunos avances que se han ido produciendo a lo largo de las últimas décadas en distintos niveles. Así, a nivel internacional, en el año 2015, tras la COP21, se publicó el Acuerdo de París, donde se hacía una referencia a la migración como consecuencia del cambio climático. Por otro lado, en la Agenda 2030<sup>85</sup>, aunque no recoge una relación directa entre desplazamiento y clima, se incluye la meta 10.7 que hace referencia a la necesidad de facilitar una migración ordenada, segura y regular mientras que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13 se refiere a la necesidad de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Asimismo, el Pacto Mundial de Migraciones (2018)<sup>86</sup> presta una atención específica al impacto del cambio climático, la degradación medioambiental y los desastres naturales en los desplazamientos. En cuanto al Pacto Mundial de Refugiados (2018)<sup>87</sup>, a pesar de que reconoce el impacto del cambio climático, la degradación medioambiental y los desastres naturales en los movimientos de población refugiada, hubiera sido un gran avance que el texto reflejara la necesidad de comenzar a reflexionar sobre una nueva definición o categorías complementarias legales e internacionales de refugiados que tengan en cuenta los efectos climáticos y ambientales sobre la movilidad humana y la propagación de la inseguridad humana en los países empobreci-

81 <https://storymaps.arcgis.com/stories/065d18218b654c798ae9f360a626d903>

82 Banco Mundial (2021), Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>

83 <https://news.un.org/en/story/2014/07/472372#.V5HdvY4WiRv>

84 <https://migracionesclimaticas.org/documento/migraciones-climaticas-una-aproximacion-al-panorama-actual/>

85 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

86 [https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)

87 <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>





UN HOMBRE EMPUJA UN CARRITO CON SU HIJO Y SUS PERTENENCIAS, MIENTRAS OTROS MIEMBROS DE LA FAMILIA LLEVAN UN COLCHÓN, DESPUÉS DE QUE LAS INUNDACIONES AZOTARAN TAMAN SRI MUDA, DISTRITO DE SHAH ALAM, A UNOS 40 KM DE KUALA LUMPUR. UNAS INUNDACIONES QUE AFECTARON A VARIOS ESTADOS DE MALASIA Y DEJARON 17 MUERTOS Y MÁS DE 70.000 DESPLAZADOS, KUALA LANGAT (MALASIA), DICIEMBRE DE 2021. © FAZRY ISMAIL / EFE / EPA

dos. Los Pactos Mundiales de Migración y Refugio han dejado escapar la oportunidad de reconocimiento a nivel internacional de un estatus legal a las personas desplazadas por motivos medioambientales.

También conviene tener en cuenta las Directrices Estratégicas 2017-2021 de ACNUR<sup>88</sup>, siendo algunas de las líneas prioritarias en materia de protección la contribución al establecimiento de soluciones legales, políticas y prácticas para personas desplazadas por motivos climáticos y el fortalecimiento de los sistemas regionales y nacionales de protección, entre otras.

Por otro lado, el documento no vinculante “Principios Rectores del Desplazamiento Interno”<sup>89</sup> reconoce los desastres naturales y provocados por el hombre como causas de desplazamiento interno. Muchos países han incorporado estos principios dentro de su legislación interna. En el año 2012, la iniciativa Nansen<sup>90</sup> impulsó una Agenda de Protección<sup>91</sup>, por la que se enfatizaba la importancia de aplicar medidas de protección humanitarias, basadas en el derecho internacional de las personas refugiadas, pero también en el derecho regional.

Pese a que la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no fue concebida en su día para proteger a las personas refugiadas por motivos medioambientales existen personas desplazadas por estos motivos a las que sí sería de aplicación el marco jurídico actual de protección de los refugiados de esta Convención. Es necesario avanzar hacia interpretaciones amplias e inclusivas de la definición de refugiado contenida en la Convención de Ginebra. El cambio climático y los desastres naturales pueden afectar al acceso efectivo a los derechos humanos debido al incremento de la vulnerabilidad y la reducción de la capacidad de los diferentes Estados de otorgar protección. ACNUR señala que estas posibles violaciones de los derechos humanos podrían ocasionar una persecución en el sentido de la Convención de Ginebra de 1951, tanto de individuos como de comunidades enteras. Para determinar si existe o no dicha persecución, habría que tener en cuenta los “impactos negativos, que pueden aparecer de manera espontánea o gradual y variar en el tiempo, magnitud y frecuencia, y los impactos

88 “UNHCR’s Strategic Directions 2017–2021”, 2017 <https://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>

89 <https://www.refworld.org/es/docid/472840db2.html>

90 El trabajo de la Iniciativa Nansen prosigue mediante la Plataforma sobre casos de desplazamiento (dirigida por los Estados), que fue lanzada en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, y que tiene como objetivo proseguir en la implementación de la Agenda de Protección (mencionada en la nota al pie siguiente): <https://disasterdisplacement.org/>

91 “Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change”, Vols. I and II, 2015, disponible en <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf> y <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-2.pdf>.

positivos en la reducción de las consecuencias del cambio climático derivados de los esfuerzos nacionales e internacionales en materia de reducción de riesgo de desastres”<sup>92</sup>.

En este sentido, conviene mencionar el caso Teitiota, una decisión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>93</sup>, sobre una persona que alegó que tuvo que desplazarse forzosamente desde la República de Kiribati hasta Nueva Zelanda y que fue devuelta a su país de origen. El demandante alegó que, debido al aumento del nivel del mar en su país de origen, que traía como consecuencias —entre otras— sequía y falta de agua potable, las condiciones de vida se habían vuelto imposibles, vulnerándose así su derecho a la vida (artículo 6 del PIDCP<sup>94</sup>). Pese a que finalmente no se condenó a Nueva Zelanda por la devolución, el Comité ha expresado que los efectos del cambio climático hacen que se torne imposible el derecho a la vida con dignidad en ciertos países, pudiendo en ocasiones vulnerarse las obligaciones de no devolución en los casos de expulsión a los mismos. Esta decisión puede considerarse como un gran avance hacia la ampliación de la protección de las personas desplazadas forzadas por motivos medioambientales.

En cuanto a la protección a nivel regional, la Convención Árabe por la que se regula el estatuto de refugiado en países árabes de 1994<sup>95</sup> es el único instrumento que incluye expresamente los desplazamientos transfronterizos causados por desastres naturales que generan una alteración grave del orden público. Otros instrumentos regionales, como son la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala<sup>96</sup>) y la Declaración de Cartagena<sup>97</sup> no contemplan específicamente el cambio climático ni los desastres naturales como causa de desplazamientos transfronterizos que hagan necesaria una protección. Sin embargo, podría interpretarse, con base en la inclusión de disrupción del orden público, en concreto en la Declaración de Cartagena, su aplicación a estos casos cuando existan graves impactos en el orden público. Por otro lado, la Convención de Kampala sí que establece una obligación explícita de “proteger y asistir a las personas que han sido desplazadas internamente debido a desastres naturales o humanos, incluyendo el cambio climático”.

92 ACNUR, “Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters”. Octubre 2020. <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>

93 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en)

94 Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): “1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente (...).”

95 <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>

96 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698>

97 <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

En cuanto al ámbito europeo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su recomendación 1862 (2009)<sup>98</sup>, mostró su preocupación por las lagunas existentes a nivel internacional para proteger a las personas que se ven obligadas a cruzar las fronteras por motivos medioambientales. Al mismo tiempo, hizo un llamamiento a Naciones Unidas y a los Estados parte del Consejo de Europa para que abordasen esta cuestión mencionando la posibilidad de trabajar una eventual Convención Marco Europea relativa al reconocimiento de un estatus de migrantes medioambientales, de establecer un Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos que versase sobre el derecho a un medioambiente sano y seguro y de que los Estados parte incorporen los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno de 1998 que, además, podrían servir de modelo para desarrollar un marco global sobre la protección de los desplazados transfronterizos por razones medioambientales. Hasta la fecha, no ha habido avances significativos respecto a estas cuestiones.

En 2011, el Parlamento Europeo (PE) en un estudio sobre “refugiados climáticos” destacaba que el término no estaba reconocido jurídicamente por la UE y que no era posible interpretar que la legislación existente incluyera a los “refugiados climáticos” dentro del ámbito del régimen de protección. Este estudio del PE consideraba que la UE debería introducir disposiciones relativas a las personas desplazadas por acontecimientos climáticos, repentinos o graduales, en la legislación sobre asilo para otorgarles el estatuto legal que les faltaba. Igualmente, el estudio contemplaba la aplicación de la Directiva sobre Protección Temporal (DPT) que establece una definición de “afluencia masiva” lo suficientemente abierta como para aplicarse a los “refugiados climáticos”.

En 2017 se adoptó una Resolución del Parlamento Europeo sobre la gestión de los flujos de personas migrantes<sup>99</sup> en la que se instó a la UE y a los Estados Miembros a que asuman sus responsabilidades respecto al cambio climático, adopten un papel de liderazgo a la hora de reconocer los efectos del cambio climático en los desplazamientos de población e implementen con prontitud el Acuerdo de París. También considera que debe crearse un estatuto de protección internacional específico para las personas desplazadas a causa del cambio climático que tenga en cuenta la naturaleza específica de su situación.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en el año 2019 publicó su Resolución 2307 sobre un estatuto legal para los “refugiados climáticos”<sup>100</sup> haciendo un

98 Resolución 1862 (2009) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-FR.asp?fileid=17718&lang=FR>

99 Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017, sobre la gestión de los flujos de migrantes y refugiados: el papel de la acción exterior de la Unión (2015/2342(INI)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0124&from=ES>

100 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)462422\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE_ET(2011)462422_EN.pdf)



llamamiento a los Estados parte para que den asilo a las personas denominadas en su terminología como refugiadas climáticas<sup>101</sup>.

La Comisión Europea presentó su propuesta para un Nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo, en septiembre de 2020<sup>102</sup>, marcando el inicio de un proceso de negociación en el seno de la UE encaminado a actualizar la estrategia común en la materia. Una de las propuestas versa sobre un sistema de preparación y respuesta ante distintas situaciones de crisis y fuerza mayor o riesgo de estas, incluyendo un nuevo instrumento legislativo que incorpore medidas extraordinarias y temporales para hacer frente a dichas situaciones de crisis, revocando así la DPT. Aunque la citada propuesta para un Nuevo Pacto menciona en distintas ocasiones el “cambio climático” como uno de los vectores de la movilidad humana, no incluye contenido adicional relativo a los migrantes climáticos ni presta especial atención a este respecto.

En 2020, el Parlamento Europeo, por una petición de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), publicó un informe sobre migración y cambio climático en el que se recogían importantes propuestas sobre la materia<sup>103</sup>. En este documento se incide en la importancia de seguir investigando sobre el nexo entre el cambio climático y la migración, y los impactos concretos del cambio climático en las migraciones y solicitudes de asilo en la UE. Asimismo, se propone que el Parlamento Europeo apoye el desarrollo de un nuevo instrumento legal sobre migración medioambiental. Por otro lado, propone la extensión de la protección a través de los instrumentos ya existentes en el ámbito comunitario como, por ejemplo, reformar la Directiva de Reconocimiento para que incluya las consecuencias del cambio climático como “daño grave”, ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva de Protección Temporal de tal manera que extienda las situaciones de afluencia masiva a los casos de desastres naturales en terceros países o la introducción de garantías en la Directiva de Retorno que impidan los retornos en los casos de desastres naturales.

En 2021, la Comisión de Desarrollo del PE (DEVE) publicó un informe titulado “El impacto del cambio climático en la población vulnerable en los países en desarrollo”<sup>104</sup>, donde se recordaba la obligación de la UE de contribuir a la mitigación y adaptación climática y a la protección de la población más vulnerable afectada por el cambio cli-

101 Resolución 2307 (2019) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, “A legal status for climate refugees”, de 3 de octubre de 2019. <https://www.refworld.org/docid/5da07db64.html>

102 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

103 “STUDY Requested by the LIBE Committee. Climate Change and Migration Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration”. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL\\_STU\(2020\)655591\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU(2020)655591_EN.pdf)

104 Dicho informe está a la espera de ser debatido y aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0115\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0115_EN.html)





UNA MUJER VA A BUSCAR AGUA POTABLE DE UNO DE LOS POCOS LUGARES DONDE ENCONTRARLA EN LA REGIÓN DE KWANGITE, AFECTADA POR LA SEQUÍA, EN GANZE, EN EL CONDADO DE KILIFI. SE ESTIMA QUE MÁS DE 2 MILLONES DE KENIANOS SE ENFRENTAN AL HAMBRE DEBIDO A LA SEQUÍA EN CURSO. MILES DE ANIMALES MURIERON EN EL NORTE, EL NORESTE Y LA COSTA. ALGUNAS DE LAS REGIONES MÁS AFECTADAS SE ENCUENTRAN EN LA COSTA. LOS RESIDENTES DE LA REGIÓN DE GANZE EN KILIFI, QUE ES UNA DE LAS REGIONES MÁS AFECTADAS POR LA SEQUÍA, SE VEN OBLIGADOS A CAMINAR DURANTE MÁS DE SEIS HORAS PARA CONSEGUIR AGUA. KILIFI COUNTY (KENIA), OCTUBRE DE 2021.  
© DANIEL IRUNGU / EFE / EPA

mático. En este sentido, una de las medidas propuestas es la creación de los “visados climáticos” con el objetivo de proteger a las personas afectadas.

Finalmente cabe citar algunos avances a nivel nacional. Muchos países han incluido en su legislación nacional sobre la gestión de catástrofes disposiciones relativas a la ayuda y la protección de personas afectadas por los desastres naturales en su país, incluyendo a las personas desplazadas internas. Pero en lo que se refiere a las personas que han tenido que cruzar fronteras por motivos climáticos, la mayoría de los Estados que las han acogido lo han hecho como medida temporal por motivos humanitarios, y no en cumplimiento de una obligación legal derivada de una ley o de un tratado bilateral o regional. Es una protección de carácter discrecional. Algunos países, que temen ser particularmente afectados por el cambio climático, han propugnado la adopción de medidas que vayan más allá de lo existente. Por ejemplo, las Maldivas y Bangladesh han pedido que se incluya en la Convención de Ginebra de 1951 el concepto de “refugiados climáticos” y Kiribati ha abogado por un acuerdo con Australia y Nueva Zelanda que autorice a su población a migrar a estos dos países para que se puedan formar allí unas comunidades que preserven sus tradiciones culturales. Fiji ha aprobado unas directrices de reubicación de personas por motivos relacionados con el cambio climático<sup>105</sup> que proporcionan orientación tanto al Gobierno como a las comunidades afectadas para dar una solución y adaptarse a las posibles consecuencias y Vanuatu ha desarrollado una política nacional sobre cambio climático y desplazamiento<sup>106</sup> instando a que este tipo de movimientos se realicen con dignidad y respetándose los derechos humanos.

En el año 2021, la Corte de Apelaciones de Burdeos (Francia) resolvió otorgar un permiso de residencia por enfermedad a una persona de Bangladesh que padecía una enfermedad respiratoria como consecuencia de la contaminación en su país de origen. De ser devuelto, su vida correría peligro. Es la primera vez que un tribunal en Francia aplica un criterio climático para otorgar un permiso de residencia por enfermedad. También interesa mencionar el caso de Italia que es el único país de la Unión Europea que brinda protección humanitaria a las personas migrantes ambientales. Es más, ya en el año 2015, un Tribunal de Bolonia garantizó la protección humanitaria a una persona procedente de Pakistán que llegó a Italia tras una inundación en su país de origen. Le concedieron la protección bajo el argumento de “motivos graves” de carácter humanitario. Fue la primera vez que una persona en Italia obtenía este tipo de protección humanitaria por motivos ambientales.

A modo de conclusión, desde CEAR consideramos que existen personas desplazadas por motivos medioambientales a las que sí sería de aplicación el marco jurídico actual de

105 <https://www.refworld.org/docid/5c3c92204.html>

106 [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf)

protección de las personas refugiadas de la Convención de Ginebra. Es necesario avanzar hacia interpretaciones amplias e inclusivas de la definición de refugiado contenida en la Convención de Ginebra. Todo ello, garantizando siempre el principio de no devolución a todas las personas desplazadas por motivos medioambientales. El caso Teitiota sienta un buen precedente en este sentido, y además en el ámbito de la UE, la Directiva de Retorno, establece que habrá de tenerse en cuenta el estado de salud de las personas nacionales de un tercer país a la hora de considerar su posible expulsión/devolución a su país de origen, respetando dicho principio de no devolución.

Por otro lado, consideramos que se podría otorgar la protección subsidiaria a aquellas personas que se ven forzadas a huir como consecuencia del cambio climático y degradación medioambiental y no reúnen los requisitos para la obtención del estatuto de refugiado, con base en el artículo 15 de la Directiva de Reconocimiento.

Asimismo, podría aplicarse el artículo 46.3 de la Ley de Asilo<sup>107</sup>, sobre la posibilidad de conceder autorización de permanencia por razones humanitarias a los desplazados medioambientales. Existen ya precedentes en este sentido en nuestro país sobre una propuesta favorable de permiso por razones humanitarias acordadas, como es el caso de las personas de Haití tras el terremoto del año 2010. También podría aplicarse el artículo 38 de la Ley de Asilo sobre la posibilidad de trasladar a las personas que deseen solicitar asilo desde Embajadas y consulados de España en el exterior.

Otra propuesta es la de regular la figura de los visados humanitarios. Algunos Estados europeos como Alemania, Bélgica, Francia o Dinamarca, entre otros, ya cuentan en su legislación nacional con algún tipo de previsión en este sentido. Podría tenerse en cuenta la propuesta sobre visados humanitarios del Parlamento Europeo<sup>108</sup>, de 2018, así como la nueva propuesta de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, de 2021, sobre la posibilidad de aprobar un “visado climático” que permita el acceso a territorio seguro y protección de las personas especialmente afectadas por el cambio climático.

107 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

108 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0494+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>



## CAPÍTULO 2

## EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

## 2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UE

En 2021 se produjo un incremento del 52% en el número de llegadas de manera irregular a Europa (151 417<sup>109</sup>) con respecto al año anterior (99 907<sup>110</sup>). Este incremento, se debe a la continuidad de situaciones de conflicto a las puertas de Europa.

Del total indicado de llegadas en 2021, 117 441 (78%) lo hicieron por vía marítima, mientras que los 33 976 restantes por vía terrestre (22%). Según datos de OIM, la mayoría de las llegadas se produjeron a Italia (45%) y España (34%) que pasa de ser el primer país de llegadas en 2020 al segundo en 2021. El resto de llegadas se producen a Chipre (8%), Bulgaria (7%), Grecia (6%) y Malta (0,6%). Estos datos reflejan un notable descenso de primeras llegadas a Grecia que pasa de ser el tercer país en 2020 al quinto en 2021<sup>111</sup>.

De las 117 441 llegadas por vía marítima, 67 447 se produjeron a través del Mediterráneo Central hacia Italia, un incremento de casi el doble que el año anterior (34 154). Otro punto principal de llegadas por vía marítima fue España, donde se registraron 40 100 llegadas en el conjunto de la vía del Mediterráneo Occidental y el Atlántico Norte siguiendo la línea del año anterior (40 106)<sup>112</sup>.

109 El dato incluye llegadas irregulares por las distintas rutas marítimas y terrestres incluyendo los siguientes Estados miembros de la Unión Europea que forman parte de su frontera exterior: España, Italia, Malta, Grecia, Chipre y Bulgaria.

110 Para más información y datos sobre primeras llegadas: *Europe Arrivals | Flow Monitoring (iom.int)*. Esta fuente

111 Según la misma fuente Flow Monitoring citada supra, cifras y porcentajes consultados a fecha de 25 de abril de 2022.

112 Ibid.







OPERACIONES DE DESEMBARCO DEL GEO BARENTS EN PALERMO (ITALIA), EL BARCO DE MÉDICOS SIN FRONTERAS LLEGÓ A PUERTO CON 367 PERSONAS MIGRANTES A BORDO, INCLUIDAS 172 MENORES, TRAS UN RESCATE EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL EN OCTUBRE DE 2021. © IGOR PETYX/EFE/EPA

En cuanto a las 33 976 llegadas por vía terrestre, el 32% se produjo en España (10 845)<sup>113</sup> que registró un incremento con respecto al año anterior, otro 32% en Bulgaria (10 799) que supuso un notable incremento con respecto a 2020, debido principalmente al aumento de llegadas de personas procedentes de Afganistán e Irak y el 31% en Chipre (10 656)<sup>114</sup> que, al igual que Bulgaria, registró un gran incremento debido especialmente al aumento de llegadas de personas de Siria y Turquía<sup>115</sup> y el 14% Grecia (4 842) que se mantuvo en la línea de 2020<sup>116</sup>.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas de manera irregular a España (50 945) un año más queda patente que la mayoría de ellas se realizan por vía marítima (79%). En enero de 2021, la población total de la Unión Europea superaba los 447 millones de habitantes, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en ese mismo año apenas representa el 0,3%.

Por otro lado, según datos de la OIM, 2 048 personas fallecieron o desaparecieron en los distintos trayectos de las rutas del Mediterráneo hacia la UE, reflejando un notable incremento del 41% respecto al registro del año anterior (1 448). El 75% de dichos fallecimientos en 2021 tuvo lugar en la ruta del Mediterráneo Central que sigue siendo la ruta más mortífera. 384 personas perdieron su vida en la ruta del Mediterráneo Occidental hacia España<sup>117</sup>. Por otro lado, 1109 personas perdieron su vida o desaparecieron en la ruta Atlántica hacia Canarias lo que supone un aumento con respecto al año anterior (877)<sup>118</sup>.

Asimismo, las rutas de llegada a través del Mediterráneo, en su conjunto, volvieron a ser las más peligrosas del planeta, ya que en sus aguas se produjeron el 37% de las 5 880 muertes de personas migrantes registradas a nivel global<sup>119</sup>.

## EL INCREMENTO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Según Eurostat, en 2021 630 630 personas solicitaron asilo en la UE lo que representa un aumento notable con respecto a las 472 395 del año anterior<sup>120</sup>. Estas cifras se vuelven a situar en niveles prepandémicos. El incremento de solicitudes se

113 La fuente citada incluye en este dato las llegadas producidas a Ceuta los días 17 y 18 de mayo.

114 Ibid.

115 [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf)

116 *Europe Arrivals | Flow Monitoring* (iom.int)

117 Fuente: *Mediterranean | Missing Migrants Project* (iom.int). Esta fuente recoge los fallecimientos en la región del Mediterráneo, no los ocurridos en la integralidad de las rutas hacia la UE ni dentro del territorio de esta.

118 <https://missingmigrants.iom.int/es/region/africa>

119 Ibid.

120 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>

debe principalmente a aquellas realizadas por personas procedentes de Afganistán y Siria.

Según datos de Eurostat, el año pasado, Alemania fue el primer país receptor de personas solicitantes de asilo en la UE con 190 545 solicitudes frente a las 121 955 del año anterior, lo que representa un aumento del 36%. Le siguió Francia, con 120 685 lo que supone también un aumento del 23% respecto a 2020 en que se registraron 93 200. Por tercer año consecutivo, España se situó en la tercera posición, con 65 404, registrando un leve descenso con respecto a 2020 (88 530)<sup>121</sup>. Estos tres países atendieron al 43% del total de solicitudes en el conjunto de la UE. Italia supera a Grecia situándose en cuarto lugar con 53 135 solicitudes reflejando un notable aumento con respecto a 2020 cuando se registraron 26 535 solicitudes. Austria se sitúa en quinto lugar con 38 615 solicitudes registrando un incremento del 62% con respecto a las 14 760 del año anterior. Grecia en cambio registra un notable descenso pasando del cuarto al sexto lugar. En el país se registraron 28 355 solicitudes en 2021 frente a las 40 560 de 2020.

Siria se situó de nuevo como primer país de origen de personas solicitantes en la UE, con 115 470, el 18% del total, más de la mitad de ellas en Alemania. Por tercer año consecutivo, Afganistán, con 98 685, fue el segundo país registrando un notable incremento. En tercer lugar, Irak desbancó a Venezuela con 29 850 solicitudes, cerca del 5% del total. Solo estas tres nacionalidades sumaron casi un tercio de todas las formalizadas en la Unión Europea. En cuarta y quinta posición quedaron Pakistán que desbancó a Colombia (24 820) y Turquía (22 190)<sup>122</sup>. Asimismo, conviene subrayar que en 2021 la mitad de las solicitudes realizadas por niñas y niños no acompañados fueron de aquellas/os originarios de Afganistán<sup>123</sup>.

La tasa de reconocimiento de la protección internacional se incrementó pasando del 33% al 35%. Los porcentajes de resoluciones positivas más elevados los tuvieron las personas originarias de Eritrea (81%), Yemen (79%), Bielorrusia (75%), Siria (72%) y Afganistán (66%). El número de resoluciones pendientes en primera instancia se incrementó durante la segunda mitad del año alcanzando las 758 645 al final del mismo<sup>124</sup>.

121 Datos para España según información publicada por el Ministerio de Interior. Véase para los distintos años en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

122 Eurostat: "Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded)". [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYAPPCTZA\\_\\_custom\\_2660094/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_2660094/default/table?lang=en)

123 <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021>

124 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00190/default/table?lang=en>





UNA MUJER ALIMENTA A SU BEBÉ EN EL CAMPAMENTO EN LA FRONTERA ENTRE BIELORRUSIA Y POLONIA. CIENTOS DE PERSONAS EN BUSCA DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA QUEDARON ATRAPADAS BAJO TEMPERATURAS MÍNIMAS DURANTE TRES DÍAS EN LA FRONTERA. REGIÓN DE GRODNO (BIELORRUSIA). NOVIEMBRE DE 2021. © STRINGER/EFE/EPA

## 2.2. EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Resulta paradójico que, desde el anuncio en julio de 2019 en el Parlamento Europeo del Nuevo Pacto de Migración y Asilo y su presentación en el mes de septiembre de 2020 por parte de la Comisión Europea, sigamos abordando en este informe la evolución del mismo, lo que pone de manifiesto como punto de partida la falta de impulso en las cuestiones más relevantes y la falta de los progresos esperados.

En 2021, sí hubo acuerdo en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre las nuevas normas para la entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados de fuera de la UE en virtud de la revisión de la Directiva sobre la Tarjeta Azul<sup>125</sup>. El acuerdo sobre la Tarjeta Azul era para la Comisión un objetivo clave del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El nuevo esquema introduce reglas eficientes para atraer trabajadores altamente cualificados a la UE, incluidas condiciones de admisión más flexibles, derechos mejorados y la posibilidad de moverse y trabajar más fácilmente entre los Estados miembros de la UE. Tras la publicación de esta Directiva, los Estados miembros disponen de dos años para transponer las normas a la legislación nacional.

Asimismo, terminando el año 2021, el Consejo adoptó finalmente el Reglamento por el que se crea la Agencia de Asilo de la UE<sup>126</sup> (AAUE), cuyo objeto es mejorar la aplicación de la política de asilo en la UE convirtiendo la anterior Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una agencia de pleno derecho. La propuesta del Pacto por parte de la Comisión Europea de 2020 mantenía la propuesta de 2016 sobre el Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, y se reanudaron los debates al respecto. La Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional el 29 de junio de 2021. El Consejo adoptó formalmente el Reglamento en diciembre de 2021<sup>127</sup>.

Los objetivos de esta Agencia se focalizan en optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, mejorando la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros y contribuyendo a una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional. La nueva Agencia es, por tanto, la segunda propuesta legislativa que se aplicará en el marco del Nuevo Pacto, tras la adopción de la directiva relativa a la Tarjeta Azul adoptada en octubre de 2021. Las negociaciones sobre las restantes propuestas legislativas continúan en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

125 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L1883&from=ES>

126 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>

127 Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>

A fecha de redacción de este informe, el estado de tramitación de las propuestas del Pacto se encontraba en diferentes fases.

En relación a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración, el ponente Tomas Tobé, del European People's Party (EPP) presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones, en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se presentaron más de 2 500 enmiendas a esta propuesta. Este Reglamento establece un sistema de gobernanza de la migración (a nivel de la UE y a nivel nacional), incorpora las normas de Dublín y establece un mecanismo de respuesta para la solidaridad en caso de presión migratoria y para las llegadas tras la búsqueda y rescate. El mecanismo de solidaridad implica la reubicación, el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades como herramientas para que los Estados miembros materialicen su solidaridad. El ponente y los ponentes alternativos han comenzado a trabajar en la búsqueda de acuerdos sobre las principales cuestiones, como, por ejemplo, entre las numerosas enmiendas presentadas por los diferentes grupos políticos sobre las normas de Dublín, incluida la relevancia del "criterio de entrada", así como sobre el fondo del mecanismo de solidaridad establecido en el Reglamento. El objetivo es establecer una posición del Parlamento Europeo antes de verano de 2022.

En relación a la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional, la ponente Fabienne Keller (Renew) presentó su proyecto de informe en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se buscaban acuerdos sobre las principales cuestiones: relación con el nuevo procedimiento de selección; criterios de selección de las personas solicitantes que se canalizarán hacia el procedimiento fronterizo de asilo; plazos de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, su carácter obligatorio; ficción de la no entrada; detención y riesgo de fuga; derecho a un recurso efectivo; efecto suspensivo de los recursos; y, garantías de los derechos fundamentales.

Los Estados miembros siguen divididos sobre el carácter obligatorio del procedimiento fronterizo como quedó en evidencia en la última reunión en febrero de 2022.

Los ministros del Interior y de Migraciones de España, Italia, Grecia, Chipre y Malta apostaron por emprender una estrategia común, en línea con el enfoque "paso a paso" propuesto por la Presidencia francesa de la Unión Europea, permitiendo un avance gradual que desbloquee el Pacto Europeo de Migración y Asilo<sup>128</sup> y permita un avance

128 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es)

gradual, respetando los principios de responsabilidad y solidaridad, y apoyando acciones que impulsen la dimensión exterior de la política migratoria, en línea con los postulados españoles y con las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de junio, octubre y diciembre de 2021, que señalan que “la prevención en los países de origen y de tránsito debe ser una verdadera piedra angular del Pacto Europeo para la Migración y el Asilo”.

Este encuentro, organizado y convocado por Italia fue continuación de los contactos iniciados entre los cinco países el pasado mes de marzo en Atenas. El último encuentro presencial se celebró los pasados días 24 y 25 de septiembre de 2021 en Málaga, en una reunión organizada por España que culminó con una declaración conjunta en la que el MED5 reclamaba a la Unión Europea un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria.

En cuanto a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre control previo a nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (*pre-entry screening*), la ponente, Birgit Sippel (S&D), presentó su propuesta de informe, seguida de un intercambio de opiniones en la Comisión LIBE el 30 de noviembre de 2021. Los principales puntos de este Reglamento se refieren a la ficción de la entrada legal, el mecanismo de control, los motivos de detención, la relación entre el cribado y la Directiva sobre las condiciones de acogida y los recursos legales. El texto formó parte del orden del día del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) del 8 de noviembre de 2021. No se adoptó ningún mandato.

Sobre la Propuesta de modificación del Reglamento EURODAC, el ponente Jorge Buxadé (ECR) presentó su proyecto actualizado con un número limitado de enmiendas que respetan principalmente el acuerdo provisional alcanzado sobre la propuesta inicial de la Comisión Europea. Las cuestiones más controvertidas son el uso de datos biométricos, la protección de los datos personales y el régimen aplicable a las llamadas “banderas de seguridad”, el papel de las agencias de la UE (especialmente EUROPOL) en la adhesión a EURODAC. La Presidencia francesa desea avanzar en el expediente EURODAC, independientemente de las negociaciones sobre los demás reglamentos. Existen posiciones divergentes entre las diferentes posiciones de los Estados miembros del Este, más centrados en las cuestiones de cribado y de los Estados miembros del Mediterráneo más interesados en los mecanismos de solidaridad.

En relación a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo, el ponente, Juan Fernando López Aguilar (S&D), presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones en la reunión de la Comisión LIBE del 30 de



noviembre de 2021. El Reglamento de Crisis prevé un sistema más allá de la presión migratoria con la posibilidad de que el Estado miembro bajo presión de crisis -en consulta con la CE- se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados y mecanismos de solidaridad ampliados, en particular la reubicación. También prevé disposiciones en caso de fuerza mayor, concretamente plazos más largos para el registro de las solicitudes, para los trámites de determinación de la responsabilidad de un solicitante y para el traslado de los solicitantes al Estado miembro responsable, así como para la aplicación de las medidas de solidaridad emprendidas por el Estado miembro afectado en virtud del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

En última instancia, su objetivo es la derogación de la Directiva de Protección Temporal mediante la creación del estatuto de "protección inmediata" para determinadas categorías de solicitantes. El ponente enfocó la crisis como una situación excepcional en la que las excepciones del acervo son posibles pero limitadas, y en la que el elemento de solidaridad será más explícito. También ha introducido el concepto de "procedimientos prioritarios" en caso de solicitudes que puedan estar bien fundadas. Todos estos planteamientos estarán sujetos a la búsqueda de consecuentes acuerdos.

En relación a las propuestas anteriores del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la Directiva de refundición de las condiciones de acogida y el Reglamento de Cualificación y Marco de Reasentamiento de la Unión están en *standby* en el Parlamento y en el Consejo; es más, los acuerdos provisionales alcanzados en los diálogos a tres bandas en 2018 nunca fueron refrendados por el COREPER (Comité de Representantes Permanentes).

Respecto a la Refundición de la Directiva de Retorno, no se ha fijado ninguna fecha para la votación. Los aspectos controvertidos son, entre otros, el procedimiento fronterizo de retorno, el riesgo de fuga, la duración del internamiento y los recursos. El Consejo tiene un mandato parcial de negociación desde junio de 2019.

La actual situación evidencia, por tanto, que los Estados miembros se encuentran ante grandes desafíos, tomando como punto de partida lo que ya en 2016 el comisario Avramopoulos puso de manifiesto en el anuncio de la agenda europea de asilo: la necesidad y objetivo de avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, en aras de un sistema eficaz tanto en tiempos de calma como en coyunturas de especial presión migratoria. En dicha ocasión, el comisario apostaba de esta forma por unos cambios que sentasen las bases de un verdadero procedimiento común de asilo armonizado capaz de garantizar un trato coherente y adecuado a las personas solicitantes





BRUSELAS (BÉLGICA).  
BANDERAS DE LOS PAÍSES MIEMBRO DE LA UE EN LAS PUERTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA.  
© WIKIMEDIA COMMONS

de protección internacional en cualquiera de dichos Estados miembros<sup>129</sup>. Pero para ello es necesario llegar a consensos ante el bloqueo en cuestiones sobre la definición y alcance de los mecanismos de solidaridad, el procedimiento en frontera y la aplicación de un mecanismo de *pre-entry screening*, la posición de los países que se encuentran en primera línea de llegada y que exigen un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad compartida, y todo ello desde un marco de protección acorde con el máximo respeto a los derechos fundamentales.

En este contexto, y tras la invasión de Ucrania, las negociaciones se vieron interrumpidas ante el mayor éxodo de refugiados desde la segunda guerra mundial. La respuesta de la Comisión Europea fue inmediata.

Tal y como ya se ha mencionado, el 2 de marzo de 2022, la Comisión Europea propuso la activación de la Directiva de Protección Temporal para ofrecer una asistencia rápida y eficaz a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. La Comisión también presentó unas directrices operativas para ayudar a los guardias fronterizos nacionales a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras con Ucrania. El 3 de marzo de 2022, los ministros de la UE (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior) acordaron por unanimidad el establecimiento de un mecanismo de protección temporal en respuesta a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, reconoció la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania como consecuencia de un conflicto armado en el sentido del artículo 5 de la Directiva de Protección Temporal y con el efecto de introducir la protección temporal.

Todo esto contrasta con la situación en el año 2015 cuando cada país optó por actuar según intereses individuales incluso con medidas unilaterales como el cierre de sus fronteras nacionales. Entonces el Consejo Europeo y el Consejo de la UE escenificaron a través de sus cumbres la desunión, la diferencia de políticas, la descoordinación y el desacuerdo. Las víctimas de este desencuentro, de la falta de respuesta conjunta de los entonces 28 Estados, fueron las personas refugiadas. El 13 de mayo de 2015 se adoptó la Agenda Europea de Migración, que se materializó en la adopción de dos paquetes de medidas a fines de mayo y a principios de septiembre. Entre sus propuestas destacaban la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países. Grecia se convirtió en un enorme campo de refugiados, con una consecuencia inmediata e inaudita en la historia reciente de Europa.

129 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620)

CEAR entonces instó la activación de la Directiva de Protección Temporal para la concesión de esta protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a adoptar medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros. Sin embargo, no hubo una mayoría cualificada en el Consejo que permitiera llegar a un acuerdo, y únicamente se acordó la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia, con un grado de cumplimiento poco satisfactorio por parte de la mayoría de los Estados y la negativa de los países de Visegrado<sup>130</sup>, y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países.

En febrero de 2022, la Comisaria Johansson destacó en esta ocasión, la firmeza y unidad de todos los Estados. Consideró un desafío recibir en esos primeros días más de un millón de personas que pudieron salir de Ucrania, aunque subrayó la toma de decisiones en tiempo récord como aspecto destacable de este reciente episodio, reconociendo que la posición del conjunto de la Unión Europea era mejor en comparación a la situación en que esta se encontraba en 2015<sup>131</sup>.

La apertura de las fronteras en los países limítrofes, la solidaridad del resto de los Estados, los movimientos ciudadanos, el apoyo, el ofrecimiento de acogida y la ola de solidaridad obedecen, seguramente, a criterios de vecindad, a sentir que podríamos ser nosotros, que no nos separa un mar, que vivimos en el mismo continente, que existe libertad de movimiento y por supuesto evidencia de que si hay voluntad política la respuesta no será únicamente orientada a la emergencia. Por todo ello, el desarrollo de los instrumentos del Pacto debe sentar las bases de una política migratoria y de asilo de manera conjunta y con carácter estructural.

130 Alianza de cuatro países centroeuropeos —Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa— vigente desde 1991.

131 Comparecencia por acuerdo Consejo DPT: <https://www.consilium.europa.eu/es/media-galleries/jha/2022-03-03-04-jha/?slide=1>



## CAPÍTULO 3

**EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA****3.1. LAS CIFRAS DEL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA**

En 2021, se presentaron 65 404 solicitudes de protección internacional en España, lo que supone un descenso de más del 26% con respecto al año anterior, cifra que viene a confirmar la tendencia descendente que se inició con el origen de la pandemia en marzo del año 2020. Durante los dos años de esta pandemia mundial motivada por la COVID-19, las solicitudes de asilo en España han descendido en más del 55%<sup>132</sup>. Este descenso se debe mayoritariamente al cierre de las fronteras aéreas lo que dificultó el acceso a España para poder formalizar las solicitudes de protección internacional.

Destacamos del periodo analizado el cambio de tendencia en relación con el perfil de las personas solicitantes de protección internacional. Si en los últimos años el perfil mayoritario era el de personas de América Latina con grupos familiares extensos, durante el año 2021 el perfil principal ha sido el de hombres, jóvenes, de origen africano, con trayectos migratorios en solitario. En 2020 las cinco primeras nacionalidades de solicitantes de asilo, que representaron el 80% del total, procedían de América Latina mientras en 2021 se produjo una disminución de estas solicitudes y un incremento de solicitudes de personas de origen africano. En cuanto al cambio de perfil vinculado al género, desde el año 2015 la media de la diferencia porcentual entre hombres y mujeres que formalizan su solicitud de asilo en España se ha mantenido en torno al 10%.

132 Ministerio del Interior. [http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota\\_avance\\_trimestral\\_datos\\_proteccion\\_internacional\\_2021\\_12\\_31.pdf/6f327d67-1201-4b3a-b7f4-eef82d4098fa](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota_avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2021_12_31.pdf/6f327d67-1201-4b3a-b7f4-eef82d4098fa)

Sin embargo, durante el año 2021, se ha producido un aumento porcentual relevante de esta diferencia de hasta un 28%. En datos, durante el año 2021, un 64,07% de las personas solicitantes fueron hombres, mientras que un 35,93% de las personas solicitantes fueron mujeres. En cuanto a la edad, se visibiliza un incremento de personas solicitantes de protección internacional entre 18 y 34 años, del 54,90% del año 2021 frente al 48,66% del año 2020 (incremento de más de 6 puntos porcentuales), a la vez que detectamos un descenso en el año 2021, del grupo de personas menores de edad, 14.72% en el año 2021 frente al 11.23% en el año 2020<sup>133</sup>. Estos datos confirman el cambio de perfil por el aumento de personas jóvenes que formalizan su solicitud en solitario, en detrimento de las solicitudes de grupos familiares.

También hay que destacar, con carácter general, el incremento de la tasa de reconocimiento en España, que ha superado el 10%, situándose en el 10,55%. Si bien es cierto que se ha visto duplicada en relación con el año 2020, sigue encontrándose muy alejada de la tasa de reconocimiento de la Unión Europea que se ha situado en el 35% en el año 2021.

En relación con los flujos migratorios, se ha consolidado la tendencia migratoria de la ruta canaria, que se reactivó a partir de septiembre de 2019 con motivo del cierre de la ruta del estrecho y del mar de Alborán. Las cifras del escenario migratorio en este contexto son prácticamente idénticas entre los años 2020 y 2021. Durante el año 2021 han llegado a España por ruta marítima 40 100 personas. De estas llegadas el 56%, esto es, 22 310 personas, lo hicieron a las Islas Canarias, lo que supone un 4,1% menos que el año anterior, mientras que 17 341 llegaron por la frontera sur de la península, en este caso, un incremento del 4,7% con respecto a dicho año anterior<sup>134</sup>.

El análisis de las cifras de solicitudes de protección internacional en España durante el año 2021 refleja cómo durante los ocho primeros meses, las solicitudes se mantuvieron estables en torno a las 4 000 solicitudes mensuales, cifras bajas similares a los últimos meses del año 2020, mientras que en los últimos meses del año 2021 comenzó a producirse un incremento de solicitudes. Este incremento es consecuencia de la flexibilización de las condiciones de entrada en España vía área para personas procedentes de terceros países, sin necesidad de cuarentena y con una lista ampliada de viajes admitidos por nacionalidades, que se ha ido incrementando desde agosto hasta diciembre.

133 Ibid.

134 Ministerio del Interior. Informe Quincenal. Inmigración irregular 2021. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre. [http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16](http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16)



Siguiendo por país de origen, aunque las nacionalidades mayoritarias en el número de personas que formalizan su solicitud de protección vuelven a ser por tercer año consecutivo Venezuela y Colombia, se ha producido un significativo descenso de solicitudes de estas nacionalidades. Los datos reflejan que la disminución de solicitudes de asilo de estas nacionalidades no obedece a que se haya aminorado la necesidad de protección sino al cierre de la frontera área motivada por la pandemia de la COVID-19.

Venezuela, por sexto año consecutivo, fue el país de origen del mayor número de solicitantes de asilo con 15 995 solicitudes, a pesar de la importante reducción del 55% con respecto al año anterior. Ello, unido al incremento de solicitudes de otras nacionalidades, ha motivado que la repercusión de estas solicitudes en el total ha dejado de tener la significación porcentual que destacábamos en informes anteriores. A pesar de esta caída, durante el año 2021 han continuado aumentando las cifras del desplazamiento forzoso de personas venezolanas. De los 15 673 expedientes resueltos de Venezuela, 10 recibieron un estatuto de refugiado, 2 la protección subsidiaria, 12 817 por razones humanitarias y 2 808 han sido desfavorables<sup>135</sup>. Resulta muy relevante el incremento de las denegaciones de Venezuela y, en consecuencia, la bajada del reconocimiento de razones humanitarias. Si el pasado año destacábamos como el 97% de las solicitudes resueltas habían sido por razones humanitarias, durante el año 2021 este porcentaje ha descendido al 82%. El aumento de las denegaciones trae causa en la aplicación por parte del Gobierno español del criterio de tercer país seguro a aquellas personas de Venezuela que hayan residido de forma previa en algún país de América Latina, fundamentalmente Colombia y Panamá.

En segundo lugar, se sitúa por cuarto año consecutivo, Colombia con 11 567 solicitudes frente a las 27 576 del 2020, siendo una de las nacionalidades más afectadas por dicha disminución de solicitudes, con una importante reducción del 238% con respecto al año anterior. Esta bajada no va vinculada a una mejora de la situación en Colombia. Este país siguió reportando por sexto año consecutivo el número más alto de personas desplazadas internas, con 8,3 millones históricamente desplazadas como total acumulado a finales de 2020, según las estadísticas del Gobierno de ese país.

Colombia es el país de origen con más solicitudes resueltas, 19 836 expedientes, por lo que es el país con mayor número tanto de resoluciones favorables como desfavorables. Se han dictado 1 169 resoluciones de Estatuto de refugiado, con una tasa de protección del 6%. Observamos un leve incremento en este porcentaje con respecto al año anterior, en que se situaba en el 1.6%. Sin embargo, no hubo ningún reconocimiento de protección subsidiaria. Además, 53 personas se han beneficiado de protección por

135 Ministerio del Interior. Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta diciembre 2021. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

razones humanitarias. El perfil de protección en Colombia es de violencia de género, líderes comunales, defensores de derechos humanos en contextos regionales. El 94% de estas resoluciones ha recibido respuesta desfavorable, 18 614<sup>136</sup>.

En tercer lugar se sitúa Marruecos con 6 536 solicitudes frente a las 1 108 que se formalizaron en el año 2020, pasando del décimo lugar que ocupaba el año anterior al tercer lugar que ocupa en el año 2021. La mayoría de estas solicitudes se han formalizado en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La respuesta del Gobierno a este incremento de solicitudes ha sido la intensificación de la instrucción de los expedientes, con 1 933 solicitudes resueltas, de las cuales 1 756 han sido desfavorables, y 176 han obtenido reconocimiento de estatuto de refugiado (además de un único caso de reconocimiento de protección por razones humanitarias), lo que representa apenas un 9% de tasa de protección. En relación con el año anterior ha descendido sensiblemente el porcentaje de reconocimiento que se situaba en el 32%, entendemos vinculado a la subida de solicitudes resueltas de esta nacionalidad. El perfil fundamental de protección es, entre otros, por reconocimiento de motivos de persecución por género, orientación sexual, identidad de género, violencia de género y familias monomarentales fuera de la familia tradicional.

Mali ascendió a la cuarta posición que ocupa en 2021 en cuanto al número de solicitudes presentadas, frente a la séptima posición que ocupaba en el pasado año, pasando de 1 537 solicitudes formalizadas en 2020 a las 4 647 formalizadas en el año 2021, lo que supone un incremento del 33% con respecto al año anterior. Este aumento trae causa en el agravamiento del conflicto en Mali que comenzó en enero del 2012. Ya en el informe anterior habíamos detectado una escalada progresiva de solicitudes de esta nacionalidad pareja al recrudecimiento del conflicto. De hecho, fue en 2014 cuando Mali se situaba entre las cinco primeras nacionalidades. Teniendo en cuenta la actual situación humanitaria, de seguridad y de derechos humanos en Mali, ACNUR ha actualizado en enero del 2022 su posicionamiento de julio del 2019<sup>137</sup>. ACNUR considera que es probable que las personas que huyen del conflicto actual en Mali necesiten alguna forma de protección internacional<sup>138</sup>. En este contexto y a la luz del deterioro de la situación humanitaria y de seguridad, ACNUR hace un llamamiento a los Estados para que no operen retornos a Mali, ampliando las zonas objeto de esta recomendación. Mali ha visto incrementado su porcentaje de reconocimiento desde el 53% del año 2020 al 83% del año 2021. Esto es, de los 1 351 expedientes resueltos, 1 123 han sido de reconocimiento de protección internacional, de los cuales 8 reconocimiento de estatuto de

136 Más Que Cifras 2022 (datos asilo 2021). <https://masquecifras.org/>

137 Posición de ACNUR sobre los retornos a Mali – Actualización II, Julio 2019. <https://www.refworld.org.es/docid/5e77fdf84.html>

138 Posición ACNUR sobre retornos Mali-Actualización III, enero 2022 <https://www.refworld.org/docid/61f3a52e4.html>

refugiado, y 1 112 reconocimiento de protección subsidiaria; 231 han sido resoluciones desfavorables. No obstante, este incremento de reconocimiento es insuficiente y ha dejado fuera de la protección a determinados perfiles como es el caso de Fally que solicitó protección internacional en agosto de 2019. Nacido en enero de 1994 en la capital de Mali, Bamako, creció y vivió junto a su familia en el círculo de Baraouele, en la región de Ségou, una de las más peligrosas del país debido a los frecuentes ataques terroristas. En este contexto de violencia generalizada, fue agredido y herido grave por parte de la persona a quien su familia arrienda la tierra en la que trabajaba como agricultor. La gendarmería no sólo no protege a Fally sino que lo acusa de haber provocado el conflicto y permaneció detenido durante tres meses.

El solicitante sale de Mali en el año 2016. Tras dos años, donde atraviesa Argelia y Marruecos, logra llegar a Melilla en octubre de 2018. El 19 de mayo de 2021 recibe la resolución denegatoria del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La denegación de la protección subsidiaria se fundamenta en el hecho de que su documentación maliense indica que Bamako es su lugar de nacimiento. Sin embargo, dicha resolución obvia el hecho de que esa misma documentación está expedida en la región de Ségou, la cual, según la propia resolución, en consonancia con el informe de la EASO de diciembre de 2018<sup>139</sup>, así como con la Posición del ACNUR sobre los retornos a Mali de julio de 2019, está marcada por la inseguridad y violencia.

Senegal se sitúa en quinto lugar con 3 198 solicitudes frente a las apenas 727 solicitudes presentadas en el año 2020, lo que implica un aumento del 440%. Por primera vez desde que tenemos registro histórico, Senegal se sitúa entre las diez principales nacionalidades de solicitudes de asilo en España. Hasta ahora no ha sido un país emisor de personas refugiadas dado que era uno de los países del África Occidental que ha gozado de relativa estabilidad en los últimos años. No obstante, dos factores han revertido esta tendencia: por un lado, la irrupción de la pandemia motivada por la COVID 19 que ha destruido el precario pero emergente turismo que estaba surgiendo en Senegal y, por otro lado, el desplazamiento de población provocado por los efectos del cambio climático, que comienza a ser significativo.

De las 1 358 resoluciones de expedientes de Senegal tan sólo han accedido a la protección internacional un 1,1%, esto es, 12 estatutos de refugiados y 2 resoluciones de protección subsidiaria, teniendo una de las tasas de resoluciones desfavorables más alta con el 98,9% de las solicitudes resueltas, es decir, un total de 1 343 expedientes.

En sexto lugar, se sitúa Perú con 2 356 solicitudes frente a las 5 162 que se formalizaron en el año 2020, lo que representa un descenso del 45% con respecto al año

139 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-COI-report-Mali-Country-Focus-2018.pdf>

anterior. Este descenso está vinculado a la disminución generalizada de las solicitudes de nacionales procedente de América Latina que venimos analizando y no a la mejora del contexto general. De hecho, en el informe anterior recogíamos la subida del 130% de solicitudes de esta nacionalidad, vinculada a la enorme crisis política por la que atravesaba este país.

Durante el año 2021, Perú ha seguido inmerso en una espiral de caos e ingobernabilidad, tanto es así que el actual presidente Pedro Castillo ha cambiado su gabinete cuatro veces en poco más de seis meses. Ello nos hace pensar que, con la flexibilización de las fronteras aéreas a final del año 2021, en el año 2022 puede ser una de las principales nacionalidades de origen de las personas refugiadas en España. De las 4 471 solicitudes resueltas, 4 326 han recibido una resolución desfavorable, a 122 se les ha reconocido el estatuto de refugiado y en 23 ocasiones la residencia por razones humanitarias. El porcentaje de reconocimiento se ha mantenido estable en el 2% en relación con los dos últimos años.

En séptimo lugar, se sitúa Honduras con 2 254 solicitudes frente a las 5 536 del año 2020, descenso del 40%, que sigue la tónica del descenso de las personas procedentes de América Latina, debido al cierre de fronteras aéreas. El porcentaje de reconocimiento a esta nacionalidad se ha situado en el año 2021 en el 11,8%. De los 4 690 expedientes resueltos, 553 han obtenido reconocimiento del estatuto de refugiado, 4 el reconocimiento de la protección subsidiaria, 8 el permiso por razones humanitarias y 4 125 han sido desestimadas. Se ha duplicado el número de solicitudes resueltas respecto a las solicitudes presentadas, sin embargo, se ha reducido la tasa de reconocimiento con respecto al año anterior que se situaba en el 19%, rompiendo la tendencia ascendente de este reconocimiento que veníamos aplaudiendo en los últimos años. Este reconocimiento está vinculado a un perfil de persecución por parte de las maras o pandillas organizadas.

En octavo lugar, Pakistán con 1 632 solicitudes frente a las 822 que se registraron en el año 2020, incremento importante de casi un 200%. Desde el año 2014 no se situaba Pakistán entre los diez principales países de origen de personas refugiadas en España. Este incremento está vinculado al aumento de la represión contra la sociedad civil y la oposición en Pakistán. Documenta el Informe de Amnistía Internacional la persecución a las minorías religiosas, así como la violencia contra las mujeres<sup>140</sup>. A pesar de lo cual el porcentaje de reconocimiento es de apenas un 2,7%, uno de los más bajos; de 2 183 expedientes resueltos 2 120 han tenido resolución desfavorable, 60 han obtenido el estatuto de refugiado, 2 la protección subsidiaria y una persona la residencia por razones humanitarias.

140 Informe Amnistía Internacional 2021. <https://www.amnesty.org/es/location/asia-and-the-pacific/south-asia/pakistan/>

Afganistán se sitúa en noveno lugar con 1 622 solicitudes frente a las apenas 34 solicitudes que se produjeron en el año 2020, lo que representa un exponencial aumento del 4 800%, cuya causa está muy identificada. A mediados de abril, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, anunció que todas las tropas estadounidenses abandonarían Afganistán. El ejército estadounidense abandonó el país el 30 de agosto, un día antes de lo previsto, lo que puso fin a una ocupación de 20 años. Una feroz ofensiva durante el verano del 2021 había dado la victoria a los talibanes el 15 de agosto, horas después de que el presidente Ashraf Ghani huyera del país. Con los talibanes armados controlando las calles de Kabul y otras ciudades, el terror se apoderó de la capital y de otros lugares de Afganistán. Ello empujó a que tanto EE.UU. como las potencias europeas se vieran obligados a abandonar Afganistán de forma precipitada, y de que decenas de miles de personas trataran de abandonar el país. Todos recordamos las imágenes del aeropuerto internacional de Kabul, donde las multitudes se apresuraron a formar parte de las evacuaciones de ciudadanos extranjeros y sus aliados afganos.

España activó desde el 16 hasta el 27 de agosto de 2021 una operación militar de evacuación, que terminó con un total de 2 206 personas evacuadas, la mayoría afganos que han colaborado con las Fuerzas Armadas o la Cooperación Española en dicho país. Conjuntamente se inició la 'Operación Antígona-Afganistán', plan preparado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para regular la acogida de las personas que llegaron esos días desde Afganistán.

La Oficina de Asilo y Refugio recoge que, desde comienzos de año hasta el 31 de agosto de 2021, un total de 86 personas de Afganistán habían solicitado protección internacional. Solo en el mes de septiembre formalizaron su solicitud 934 personas. Terminó el año con 1 622 solicitudes, frente a las 34 del año 2020, las 182 del año 2019, 101 del año 2018, 124 del año 2017. Se han resuelto 746 expedientes de personas solicitantes afganas, de las cuales 706 han sido de estatuto de refugiado, 38 han obtenido la protección subsidiaria y 2 expedientes han sido desfavorables. La tasa de reconocimiento es del 99,73%.

Finalmente, y en décimo lugar nos encontramos con las solicitudes de Nicaragua, con 1 260 solicitudes presentadas frente a las 3 750 presentadas en 2020. Esto implica un descenso del 33,6% con respecto al año anterior y del 78% con respecto al año 2019, vinculado al cierre de fronteras que venimos analizando.

Ello no es, como decimos, un indicador de mejora de la situación del país. Es más, durante el año 2020 persistieron las violaciones de derechos humanos, a la libertad de expresión, asociación, gravísimas represiones a la disidencia al Gobierno del presidente Daniel Ortega. Situación que se ha visto agravada ante la negación, la inacción y la

opacidad que han caracterizado la respuesta del Gobierno a la pandemia de COVID-19. Han sido resueltas 2 435 solicitudes de las cuales 498 han obtenido el reconocimiento del estatuto de refugiado y 1 937 han sido desfavorables. De esta forma el porcentaje de reconocimiento se sitúa en el 20,44% frente al 23% del año 2020, porcentaje por encima de la media pero que disminuye en relación con el ejercicio anterior rompiendo la tendencia al alza de los últimos años. Cabe destacar que el Gobierno español ha resuelto casi el doble de las solicitudes presentadas durante el año 2021. El perfil mayoritario de personas que obtienen la protección viene representado por personas involucradas en los movimientos de oposición al actual régimen sandinista.

Es preciso referirnos a las solicitudes de nacionales de Siria dado que, con más de la mitad de su población desplazada por la fuerza, representa, por mucho, la población desplazada más numerosa de todo el mundo, 13,2 millones de personas. Durante el año 2021 se ha invertido la tendencia descendente que venía registrando esta nacionalidad desde 2017, pasando de 400 solicitudes en 2020 a 1.075 en 2021. La tasa de reconocimiento se sitúa en el 84,48%. En la magnitud del conflicto sirio estas cifras resultan irrelevantes, y encuentran explicación en las políticas de visados aplicadas por España y su exigencia de visado de tránsito. Lo mismo ocurre con otras nacionalidades de países susceptibles de protección internacional como Palestina, con apenas 185 solicitudes presentadas; Yemen, 123 solicitudes; o Líbano, 26 solicitudes; entre otros. Estos límites que impone España a potenciales personas refugiadas determinan asimismo que el perfil de solicitantes de asilo en España sea diferente a los países de nuestro entorno europeo que no tienen estas políticas de visados.

Dada la cruenta guerra que se desarrolla en Ucrania al cierre del presente informe, no podemos dejar de referirnos a la situación de los solicitantes de asilo ucranianos durante el año 2021. Se formalizaron 1 037 solicitudes cifra muy similar a las 1 120 registradas en el año 2020. Estas cifras son anteriores a la invasión rusa de Ucrania, producida en el mes de febrero de 2022. Ya reflejábamos en el Informe de CEAR 2021 el estancamiento del conflicto entre Ucrania y las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk y nuestra preocupación por la falta de avances significativos en el proceso de paz tras siete años de confrontación. Ucrania con 568 resoluciones favorables, 331 de estatuto de refugiado y 237 de protección subsidiaria, había alcanzado durante el año 2021 una tasa de reconocimiento del 27,7% frente al 7,5% del año 2020. El perfil fundamental de reconocimiento fue de personas procedentes de la región de Donetsk y Lugansk. El 75% de las 2 395 solicitudes fueron resueltas, de las cuales 1 802 personas han visto su solicitud denegada y 25 personas han obtenido un permiso por razones humanitarias.

En cuanto al lugar de solicitud, las cifras indican pocos cambios en relación con el año anterior. El 95,96% de las solicitudes se han formalizado en territorio nacional, mientras que apenas un 4% de las solicitudes se han formalizado en puesto fronterizo (2,43%), Centros de Internamiento de Extranjeros (0,98%) y, a través de extensiones familiares en Embajadas (0,62%).

Las restricciones de movimientos motivadas por la pandemia que han continuado durante prácticamente todo el año 2021 han incrementado enormemente las dificultades de acceso al procedimiento de protección internacional. Por ello, en la práctica, el territorio nacional ha continuado siendo prácticamente el único lugar donde poder acceder al procedimiento de protección internacional.

Una vez dentro del territorio nacional, las dificultades se han visto incrementadas sustancialmente dado el nuevo sistema implementado tras la pandemia de acceso telemático al procedimiento de protección internacional. La gran dificultad estriba en la escasa o nula disponibilidad de cita previa a través de la plataforma online del Ministerio del Interior que es preceptiva para poder formalizar la solicitud de protección internacional. Ello genera un colapso invisibilizado en el acceso al procedimiento de protección internacional.

En relación con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el cierre de frontera con Marruecos que tuvo lugar el 13 de marzo del 2020 a consecuencia de la pandemia y que se prolongó durante todo el año 2021, ha supuesto un impacto desigual en cuanto a las entradas irregulares en las ciudades autónomas. El número de entradas en Melilla ha continuado descendiendo, pasando de 1 458 en 2020 a 1 131 en 2021, mientras que las entradas en Ceuta se han visto incrementadas de 770 en 2020 a 1 310 en 2021.

No obstante, las solicitudes de asilo en ambas ciudades han experimentado durante el año 2021 un importante incremento, Ceuta ha pasado de 285 solicitudes en 2020 a las 3 152 en 2021 y Melilla de 1 421 solicitudes en 2020 a las 3 277 en 2021. En Ceuta la razón fundamental son las solicitudes formalizadas tras la entrada masiva de mayo de ciudadanos marroquíes. En Melilla, se debe a las formalizaciones efectuadas por parte de personas de nacionalidad marroquí que ya residían en Melilla, unido al cierre de la frontera, dándose el caso de muchas personas que llevan dos años bloqueadas en la ciudad sin posibilidad de volver a Marruecos.

Las cinco comunidades autónomas donde más solicitudes se han formalizado fueron, por orden decreciente: Comunidad de Madrid (18 295), Cataluña (8 519), Andalucía (6 902), Canarias (5 495) y Comunidad Valenciana (4 259)<sup>141</sup>.







IDENTIFICACIÓN EN MOTRIL DE LAS PERSONAS DE ORIGEN MARROQUÍ RESCATADAS EN EL MAR DE ALBORÁN POR PARTE DE SALVAMENTO MARÍTIMO.  
JUNIO DE 2021.

Dado que la ruta canaria ha mantenido durante el año 2021 la subida de cifras que experimentó en el año 2020, Canarias se consolida como lugar destacado de presentación de las solicitudes, pasando del quinto al cuarto lugar.

En cuanto a las solicitudes de Estatuto de apatridia, durante el año 2021 se han presentado 906 solicitudes, cifra muy similar a las presentadas durante el año 2020, 913 solicitudes. De estas solicitudes más del 90% han sido formalizadas por personas de origen saharauí, con 822 solicitudes. De las 453 resoluciones han sido favorables 283 y el 97,5% corresponde a personas de origen saharauí<sup>142</sup>.

## RECONOCIMIENTO

Cabe insistir, como ya se ha dicho anteriormente, en que en el año 2021 se ha duplicado la tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo en España, pasando del 5,01% en el año 2020 al 10,55% en el año 2021. Desde CEAR valoramos de forma positiva este aumento. No obstante, sigue muy alejado de la media de reconocimiento de la Unión Europea que fue del 35% en 2021. El pasado año destacábamos por su relevancia, la cifra histórica alcanzada en relación con los datos de las solicitudes resueltas, 116 614 frente a las apenas 12 889 solicitudes que se resolvieron en el año 2019<sup>143</sup>. Durante el año 2021, subrayamos que se ha mantenido este esfuerzo por parte de la OAR en la agilización en la resolución de expedientes, de forma que se han resuelto más expedientes que solicitudes se han presentado, alcanzando la cifra de 71 830 expedientes resueltos. Colombia y Venezuela se sitúan como primera y segunda nacionalidad en solicitudes resueltas, invirtiendo el orden del pasado año<sup>144</sup>. A finales de 2021, aún quedaban 104 010 expedientes pendientes de resolver, ascendiendo a 111 720 al término del mes de febrero de 2022<sup>145</sup> y siendo las nacionalidades más afectadas Venezuela, Colombia, Marruecos, Honduras y Nicaragua<sup>146</sup>.

De los 69 891 expedientes resueltos, 7 371 fueron resoluciones favorables de protección internacional, 5 354 de reconocimiento de Estatuto de refugiado y 2 017 de re-

142 Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior. Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta diciembre de 2021. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

143 Informe 2021: "Las personas refugiadas en España y en Europa". CEAR. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf>

144 Ministerio del Interior. Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta diciembre de 2021. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

145 Según Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYPENTZM/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYPENTZM/default/table?lang=en)

146 Ministerio del Interior. Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta diciembre de 2021. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

conocimiento de protección subsidiaria. Al igual que recogíamos en el Informe de CEAR anterior se han mantenido en términos porcentuales similares el reconocimiento de Estatuto de refugiado (58%) frente al reconocimiento de protección subsidiaria (42%). De las resoluciones restantes, 12 983 reconocieron razones humanitarias (18,5%) y 49 537 (71%) fueron resoluciones desfavorables. Resaltamos el descenso porcentual del reconocimiento de residencia por razones humanitarias del 35% del año 2020 al 18,5% del año 2021. Descenso muy vinculado al descenso de las solicitudes de personas nacionales de Venezuela, dado que esta nacionalidad representa el 98,7% (12 817 resoluciones) de personas beneficiarias por razones humanitarias. El resto de resoluciones favorables por razones humanitarias han sido para Colombia (53), Ucrania (25), Perú (23) y Honduras (8). Exactamente las mismas nacionalidades y el mismo orden que el pasado año 2020.

Las cinco principales nacionalidades en relación con la tasa de reconocimiento más elevada son: Libia, con un 100% de las 34 solicitudes resueltas, Afganistán con un 99,73% de las 744 solicitudes resueltas; República Centroafricana con un 96,15% de las 26 solicitudes resueltas; Sudán con un 91,75% de las 194 solicitudes resueltas y Somalia con un 91,49% de las 47 solicitudes resueltas.

Al cierre de este informe el Consejo de la UE había dictado con fecha 4 de marzo de 2022, la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se activa el régimen de protección temporal para las personas refugiadas desplazadas a consecuencia de la invasión militar en Ucrania. El Consejo de Ministros español amplió esta protección a todas las personas refugiadas que como consecuencia del conflicto armado no pueden regresar a Ucrania<sup>147</sup>. Valoramos de forma muy positiva este compromiso de la Unión Europea con las personas refugiadas dado que la situación que se está viviendo actualmente en Ucrania es alarmante, estamos ante una verdadera catástrofe humanitaria. A la fecha de cierre de la redacción de este informe existen cerca de 6 millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania<sup>148</sup>. Es la primera vez desde su aprobación hace veinte años que se activa este mecanismo inmediato de protección. En apenas 24 horas se resuelven por la OAR estas peticiones. Desde febrero del 2022 y hasta la fecha de cierre del Informe más de 64 000 personas habían obtenido Protección Temporal. Finalmente, desde CEAR queremos subrayar que proteger a quien tiene que huir por guerra, violencia o persecución no es una opción, es una obligación que los Estados deben asumir sin ningún tipo de discriminación.

147 <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm169/dof/spa/pdf>

148 Exactamente, a 9 de mayo de 2022 se contabilizaban 5.890.875 millones de personas refugiadas, según el Operational Data Portal - Ukraine Refugee Situation, de ACNUR. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

### 3.2. ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las dificultades para el acceso al procedimiento de protección internacional se mantuvieron durante 2021. La escasez de citas telemáticas, los retrasos para la primera cita de manifestación de voluntad de hasta cinco meses y nuevos retrasos para la cita de formalización de la solicitud de protección internacional de hasta seis meses, supusieron una vulneración del derecho reconocido en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos, que establece un plazo de 3 días (ampliable a 6) para el registro de la solicitud y la presentación lo antes posible<sup>149</sup>.

Las prácticas restrictivas y criterios dispares señaladas en informes anteriores<sup>150</sup>, han provocado la publicación de una “Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría de Interior para la formalización de solicitudes de protección internacional” dirigida a los funcionarios del Ministerio del Interior encargados de atender a las personas que manifiestan su intención de solicitar dicha protección internacional (Policía Nacional, Guardia Civil, funcionarios de los Centros de Internamiento, entre otros). En la misma se aclara que el acceso al procedimiento no puede condicionarse a la presentación de documentación alguna (como pasaporte, empadronamiento, escrito de alegaciones o de una ONG), ni a valoración alguna sobre la motivación de la solicitud, ni a la situación administrativa regular o irregular de la persona solicitante. Dicha Instrucción también establece pautas para desarrollar la entrevista y el derecho a asistencia letrada e intérprete. A pesar de ello, durante 2021 la falta de intérprete adecuado de ciertas lenguas ha supuesto nuevos retrasos en la formalización de las solicitudes.

Sin embargo, la mayor dificultad para el acceso al procedimiento sigue siendo el acceso al territorio español. Durante este año hemos visto la aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo principalmente a nacionales de Afganistán que tras la toma del poder por los talibanes consiguieron escapar a países limítrofes, como Pakistán o Irán. En estos casos, las Embajadas españolas en estos países sí están iniciando el procedimiento establecido en dicho artículo para “promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley”. Pero sigue habiendo serias dificultades para el acceso a las representaciones diplomáticas y es una vía prácticamente inexistente para otras nacionalidades.

149 Aunque en nuestra legislación nacional no se distingue entre la formulación, registro y la presentación de solicitud, al no haberse traspuesto esta Directiva, esta es de aplicación directa, y entendemos, siguiendo a la EUAA, que en la práctica administrativa la “formulación” es la manifestación de voluntad ante un funcionario, el “registro” incluir esta información en la base de datos policial Adextra y la “presentación” es la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional.

150 Ver Informe CEAR 2020. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual\\_CEAR\\_2020\\_.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf)

## FRONTERA AÉREA

En 2021, 1 589 personas solicitaron protección internacional en un puesto fronterizo. En el próximo capítulo analizaremos la situación en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, abordando aquí la realidad de la frontera aérea y los polizones.

Con el levantamiento paulatino de las restricciones de viajes a nacionales de terceros países por motivo del COVID-19<sup>151</sup>, han ido aumentando el número de personas que durante 2021 solicitaron protección internacional en los aeropuertos españoles. En el aeropuerto Adolfo Suarez Madrid Barajas, el servicio jurídico de CEAR Madrid asistió a 1 130 personas en sus solicitudes de protección internacional, la mayoría de Turquía (311 personas), Haití (186 personas), Venezuela (116 personas), Colombia (109 personas) y Honduras (55 personas).

La política de visados española volvió a ser utilizada para impedir el acceso a la protección internacional a personas que huían de Haití, un país sumido en una crisis institucional, político-social y de seguridad desde hace años. Tras el magnicidio de su presidente el 7 de julio y el terremoto sufrido el 14 de agosto, el 1 de septiembre de 2021 se imponía el visado de tránsito aeroportuario, como ya se hizo en 2019 para Palestina o en 2020 para Yemen.

El 59,19% de las solicitudes con asistencia letrada de CEAR Madrid fueron admitidas a trámite y en veintiuna ocasiones solicitamos la medida cautelarísima de suspensión del retorno, siendo solo estimada en cuatro casos.

En treinta y dos solicitudes detectamos indicios de que la persona pudiera ser víctima de trata de seres humanos y la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) comunicó estos indicios a la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedad Documental (UCRIF), encargada de la identificación formal de las víctimas de trata. En ocho ocasiones la Brigada Provincial de la UCRIF acudió al aeropuerto para celebrar la entrevista de identificación establecida en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, pero solo en dos casos la víctima fue oficialmente identificada como tal y, por tanto, pudo acceder a la protección que la Ley y el Protocolo les ofrecen. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las entidades especializadas en trata confirmaron los indicios detectados, y las personas solicitantes fueron admitidas a trámite por la OAR por el riesgo en caso de retorno a su país.

151 A partir del 7 de junio de 2021, se levantaron las restricciones de viaje a personas procedentes de terceros países que tuvieran la pauta de vacunación completa. Y desde el 8 de noviembre de 2021 las personas procedentes de países como Colombia, Perú, Chile o Uruguay pudieron viajar sin ninguna restricción a España.





AEROPUERTO ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS.  
© YONG WANG / PIXABAY

Este es un ejemplo de buena práctica en la aplicación de un tratamiento diferenciado en la solicitud de protección internacional para perfiles especialmente vulnerables, que no siempre se sigue en otros casos del artículo 46 de la Ley de Asilo. El artículo 24 de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos, en caso de necesidades específicas (por ejemplo, víctimas de tortura, de violencia sexual, mujeres solas con menores), obliga a los Estados miembros a prestar el apoyo necesario a las personas solicitantes, incluida atención psicosocial. Si esto no es posible realizarlo en un procedimiento acelerado en frontera, se deberá tramitar por un procedimiento ordinario en territorio donde se le pueda ofrecer ese apoyo necesario.

Este fue el caso de una mujer colombiana, víctima de violencia de género en su matrimonio y de amenazas por grupos armados. Durante la entrevista de solicitud de protección internacional la solicitante mostró signos de ansiedad, teniéndose que interrumpir la entrevista en varias ocasiones para que la solicitante se calmara. Desde CEAR Madrid se presentó escrito solicitando que se tuvieran en cuenta las necesidades específicas de la solicitante, como la necesidad de atención psicológica especializada, que no podían ser abordadas en un procedimiento acelerado en frontera. Sin embargo, la solicitud fue denegada, añadiendo a la solicitante una nueva fuente de estrés y ansiedad. En el escrito de reexamen se reiteró esta solicitud, profundizando en las circunstancias de vulnerabilidad de la solicitante, víctima de violencia sexual, física y psicológica durante años, y finalmente fue admitida a trámite.

## CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

En 2021, el número de solicitudes de protección internacional que se realizaron en los diferentes Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) que existen en España fue de 639. Una cifra inferior a la del 2020 con 780, y alejada de las cifras de los años 2019 y 2018 con 2 164 y 1 776 respectivamente<sup>152</sup>. La disminución de solicitudes en toda España se debe a los meses en que los CIE estuvieron cerrados, o con un menor número de ocupación de plazas de personas internadas. Recordemos que desde abril y mayo del año 2020 y como consecuencia de la pandemia, se fue poniendo en libertad a las personas que permanecían internadas en los siete CIE existentes, hasta quedar vacíos, y que posteriormente por orden del Ministerio del Interior a finales de septiembre, se fueron reabriendo hasta la última reapertura del CIE de Zapadores en Valencia,

152 Ministerio del Interior: Avance de datos de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2021. <http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>.



tras obras de reforma en julio de 2021. Según el Ministro del Interior *“nunca se dio una orden de cierre y puesta en libertad generalizada. Se ha estudiado caso por caso cada circunstancia y se han liberado a las personas cuando se ha comprobado que era imposible hacer efectiva su expulsión”*<sup>153</sup>. Distintas entidades, entre ellas CEAR, se posicionaron en contra de la reapertura de los CIE por cuanto supuso una nueva decepción y la pérdida de una oportunidad para cerrar definitivamente estos centros regidos por un sistema semi penitenciario que ha demostrado ser inútil para los fines que pretende<sup>154</sup>.

En lo que respecta al acceso al procedimiento de protección internacional, se constata que persisten diferencias en cada CIE y que, en la mayoría de ellos, el hecho de registrar por escrito la petición de solicitud de protección internacional, supone una traba y dificulta el acceso a personas que quieren solicitar y que no saben leer ni escribir. Este hecho también ocurre cuando se les notifica personalmente la resolución de inadmisión a trámite, denegación, o incluso la de admisión a trámite, puesto que en la mayoría de casos esto sucede sin presencia de traductores, por lo que muchos solicitantes desconocen el sentido de las resoluciones y su contenido. Algunos abogados han manifestado que se les deja poco tiempo para hablar con las personas internas que van a solicitar la protección internacional en el momento anterior a la entrevista, así como de la actuación de algunos traductores debido a que las personas que van a solicitar protección internacional no les entienden suficientemente, o se extralimitan en las funciones de traducción.

El servicio jurídico de CEAR en Canarias asistió en el CIE de Barranco Seco en la formalización de la solicitud de protección internacional a 80 personas, en su mayoría nacionales de Marruecos, Mali y Senegal, siendo en general las solicitudes de Mali admitidas a trámite en virtud del llamamiento que realizó ACNUR debido al conflicto que se vive en el país, mientras que las solicitudes de personas de Marruecos y Senegal fueron en general denegadas, aunque en algunos casos se admitieron por transcurso de plazos.

## POLIZONES

En lo que respecta a las personas que viajaron como polizones en embarcaciones llegadas a puertos españoles, en 2021 carecemos de cifras tanto de llegadas, así como

153 Público: El espejismo de los CIE vacíos: reabrirán cuando se pueda expulsar a extranjeros, 7 de julio de 2020. <https://www.publico.es/sociedad/cierre-cie-coronavirus-espejismo-cie-vacios-reabriran-pueda-expulsar-extranjeros.html>.

154 Infolibre: La pandemia pone en evidencia el modelo de los CIE: estuvieron cerrados cinco meses y España sobrevivió, 4 de junio de 2021. [https://www.infolibre.es/politica/pandemia-pone-evidencia-modelo-cie-estuvieron-cerrados-cinco-meses-espana-sobrevivio\\_1\\_1198508.html](https://www.infolibre.es/politica/pandemia-pone-evidencia-modelo-cie-estuvieron-cerrados-cinco-meses-espana-sobrevivio_1_1198508.html).

de si pudieron solicitar protección internacional, puesto que la Oficina de Asilo no especifica en sus estadísticas si las solicitudes en frontera o territorio han sido realizadas por personas llegadas a España como polizones.

Desde el servicio jurídico de CEAR en Málaga se atendió la solicitud en territorio de una persona de nacionalidad nigeriana que había llegado como polizón, y que tras desembarcar e ingresar en el hospital por hipotermia severa, fue trasladada al dispositivo de atención humanitaria de CEAR en Málaga. Esta persona junto con otras tres más de la misma nacionalidad, habían realizado un viaje de nueve días ocultos en el timón del buque mercante “Marsk Cabo Verde” de bandera de Hong Kong. El buque llegó el 14 de enero de 2021 al puerto de Málaga procedente de Nigeria, siendo estas personas rescatadas tras avistar a los amarradores del puerto de Málaga<sup>155</sup>. Este solicitante además de tener asistencia sanitaria precisó posteriormente de asistencia jurídica, social y de atención psicológica del equipo de CEAR, siendo derivado a la organización Médicos del Mundo para valorar las secuelas físicas de la violencia sufrida en el país de origen, pues presentaba cicatrices por todo el cuerpo. En su solicitud de protección internacional el 29 de marzo este joven dijo: *“que si volviera a su país seguiría la situación de discriminación, podría ser lapidado y asesinado, e ingresado en prisión, que temía por su vida”*, tras ser admitida a trámite su solicitud, se valoró su traslado a otro dispositivo de acogida especializado.

Desde ZEHAR también se realizaron diferentes gestiones jurídicas en casos de polizones. El 6 de octubre llegó al puerto de Pasaia (Guipúzcoa) el buque denominado “Arif Anca” de bandera liberiana, que realizaba el trayecto de Arzew (Argelia) a Amberes (Bélgica) con dos personas que viajaban como polizones. Estas personas solicitaron protección internacional y fueron asistidas por abogado del turno de oficio y tras la intermediación jurídica y social de ZEHAR se consiguió que pudieran desembarcar y que ingresaran en el centro de acogida que gestiona en Tolosa. El día anterior, día 5 de octubre, regresó al puerto de Santurtzi el buque “Brigitte M” de bandera chipriota con doce personas de nacionalidad albanesa que viajaban como polizones y que habían embarcado pocas horas antes en este buque gasero que se dirigía a El Ferrol para posteriormente llegar al puerto de Glasgow (Escocia). Por parte de ZEHAR se informó al Colegio de Abogados de El Ferrol de esta llegada, pero tras ser localizadas estas personas en alta mar, fueron retornadas a Santurtzi, incoándose un expediente sancionador de expulsión a dos de ellas con prohibición de regreso durante 2 años y retirada del pasaporte como medida cautelar. El resto fueron puestas en libertad, ya que

155 elDiario.es: Rescatan a cuatro migrantes que viajaban escondidos en el timón de un buque mercante desde Nigeria a Málaga, 15 de enero de 2021. [https://www.eldiario.es/desalambre/rescatan-cuatro-migrantes-viajaban-escondidos-timon-buque-mercante-nigeria-malaga\\_1\\_6794759.html](https://www.eldiario.es/desalambre/rescatan-cuatro-migrantes-viajaban-escondidos-timon-buque-mercante-nigeria-malaga_1_6794759.html).

se encontraban en situación administrativa de estancia regular. En otras ocasiones también han sido localizadas personas de nacionalidad albanesa que viajaban como polizones en buques que parten desde Bilbao con destino al Reino Unido, recordemos que Albania tiene un acuerdo para que sus nacionales puedan circular libremente por la Unión Europea, pero no tienen permitido el libre acceso al Reino Unido. También en ZEHAR se recibió el aviso por parte del servicio jurídico de Algeciras Acoge sobre la llegada de una persona de 72 años de edad y con una enfermedad, que viajaba como polizón y que llegó al puerto de Algeciras el 3 de septiembre en el buque “Diane A” de bandera turca y que provenía de Cabo Verde. La información que tenemos al respecto es que manifestó su deseo de solicitar protección internacional, pudo desembarcar y tener atención sanitaria.

Finalmente, con fecha 15 de febrero de 2021 se comunicó la respuesta del Ministerio de Interior tras la recomendación del Defensor del Pueblo de 2018<sup>156</sup>, en la que se instaba a modificar las instrucciones sobre tratamiento de polizones extranjeros<sup>157</sup>, en el sentido que no se dejara partir a buques con personas que como polizones habían solicitado protección internacional sin que su caso se hubiese resuelto. Recordemos que este caso se inició tras la queja presentada por Javier Galparsoro como presidente de ZEHAR, cuando en diciembre de 2017 el buque “Kristin C” partió del puerto de Marín en Pontevedra con dirección a Szczecin (Polonia) con dos personas que viajaban como polizones y que habían solicitado protección internacional, sin que su expediente se hubiese resuelto.

Esta queja dio lugar a la recomendación del Defensor del Pueblo cuya respuesta se produce cuatro años después y que dispone literalmente: *“Se ha recibido la respuesta del Ministerio del Interior relativa a la modificación de las Instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, de Política Interior y de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros. En la misma se informa de que se está llevando a cabo un profundo proceso de reflexión con objeto de determinar la necesidad de modificar esta instrucción y, en su caso, cuáles deberían ser estas modificaciones. Asimismo, se destaca la complejidad que conlleva este estudio atendiendo a los departamentos afectados”*.

Desde CEAR continuamos a la espera de dicha modificación y que la misma sirva para garantizar el acceso efectivo al procedimiento de protección internacional de las

156 Defensor del Pueblo: Tratamiento de polizones extranjeros cumplir lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Asilo, Queja nº 17025701. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/se-recuerda-la-obligacion-de-cumplir-lo-establecido-en-el-articulo-19-de-la-ley-de-asilo-y-las-instrucciones-sobre-tratamiento-de-polizones/>.

157 Instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, de Política Interior y de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros. <http://www.icasv-bilbao.com/images/comisiones/Instrucciones%20polizones%202007.pdf>

personas que viajan como polizones y queden garantizados tanto el derecho a no ser devueltos (*“non-refoulement”*) como el resto de derechos que se derivan de la protección Internacional y del derecho de asilo.

## CAPÍTULO 4

## SITUACIÓN EN LA FRONTERA SUR

Las causas del desplazamiento de las personas pueden ser múltiples. Los motivos por los que una persona se ve forzada o impulsada a salir de su país y hacer un recorrido para llegar a las costas europeas, con la complejidad y los riesgos que ello implica, van más allá de lo recogido en la definición de desplazamiento forzoso<sup>158</sup> y pueden incluir otros motores para la movilidad, como el impacto del deterioro medioambiental, desigualdad, hambrunas, crisis económicas, falta de acceso a servicios básicos, e incluso efectos colaterales de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La Frontera Sur española incluye principalmente los puertos de Andalucía y Canarias, así como las entradas vía marítima y terrestre a Ceuta y Melilla. Esta frontera se ha consolidado desde hace años como una de las tres rutas más importantes de llegadas de personas migrantes por vía marítima a Europa, junto con Italia y Grecia<sup>159</sup>. Dependiendo del contexto político y de los acuerdos bilaterales de cada país en materia de migración y fronteras<sup>160</sup>, estos tres países se han ido rotando como principal puerto de entrada de personas migrantes y solicitantes de protección internacional por costas.

158 Definición del ACNUR <https://www.acnur.org/5c59cfe44.pdf>

159 Véase la evolución de los datos de llegadas de personas migrantes en situación irregular a España a lo largo de los últimos años en comparación con las demás rutas de entrada a otros estados de la UE; además de, para este informe 2022, lo indicado en el epígrafe 2.1.

160 Principalmente el Acuerdo UE-Turquía (marzo 2016), el Memorándum de entendimiento sobre Migración entre Italia y Libia o el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992, entre otros.

En este capítulo se presenta el recorrido que hacen las personas migrantes, tras su llegada a las costas del territorio español. Incluye los datos y acontecimientos más relevantes de las llegadas del año 2021 en las Islas Canarias, Ceuta, Melilla y las costas andaluzas. Se examina, en particular, el acceso al Programa de Atención Humanitaria gestionado por la Secretaría de Estado de Migraciones<sup>161</sup>. Este programa ofrece una cobertura y protección a las personas migrantes llegadas por costa que lo hace genuino, sobre todo, si se compara con la cobertura ofrecida en otros países con situaciones similares, como Italia y Grecia. El análisis incluye también retos y desafíos en la respuesta humanitaria, así como recomendaciones.

## 4.1. CANARIAS

En 2021 llegaron por vía marítima a Canarias 22 316 personas en 542 embarcaciones, un 4,1% menos que en 2020 que experimentó la llegada de 23 271 personas<sup>162</sup>, con un pico localizado entre los meses de septiembre y noviembre. La provincia de Las Palmas (Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) acaparó el 88% de las llegadas, mostrándose Tenerife y El Hierro casi equiparadas, con un total del 11%. La mayor parte de las embarcaciones partieron de localizaciones del Sáhara Occidental y del sur de Marruecos, aproximadamente el 81% del total, seguidas de Mauritania y de Senegal o Gambia de forma residual. Aunque el tránsito migratorio siguió siendo principalmente protagonizado por hombres adultos, se apreció en 2021 un aumento de mujeres y niños llegando al 28% (6 100 personas) del total de las llegadas este año. En cuanto a las nacionalidades, fueron personas originarias de Marruecos (un tercio del total), Mali, Costa de Marfil, Guinea, Senegal y Gambia. También, aunque en mucha menor medida, de Ghana, Nigeria, Comoras y Bangladesh<sup>163</sup>.

En el año anterior, 2020, Canarias se había caracterizado por ser el nuevo escenario europeo de la política de contención migratoria en territorios isleños fronterizos, donde el acceso a los derechos más básicos y a una acogida digna estaba obstaculizado<sup>164</sup>.

161 <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/atencionhumanitaria/index.html>

162 <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2021>

163 <https://twitter.com/txemita/status/1476537548176560135>; <https://elpais.com/espana/2021-12-03/canarias-la-crisis-migratoria-un-ano-despues.html>; [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/ruta-canaria-amplia-norte-ultima-patera-salio-casablanca\\_1\\_8672634.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/ruta-canaria-amplia-norte-ultima-patera-salio-casablanca_1_8672634.html)

164 Para una información y análisis más extenso, consultar el informe de CEAR: "Migración en Canarias, la emergencia previsible", de marzo de 2021. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR\\_CANARIAS.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf)

El “Plan Canarias”<sup>165</sup>, la respuesta del Gobierno español para disponer de plazas de atención humanitaria de emergencia y alternativas más o menos estables para la acogida migratoria de las personas que llegan por costas a Canarias, fue presentado en noviembre de 2020 y desplegado en toda su extensión en 2021. Se crearon, como parte de este plan, alrededor de 7.000 plazas de acogida, inicialmente de carácter provisional para transformarse posteriormente en recursos más estables, bajo la fórmula de macro campamentos en tres núcleos poblacionales principales: La Laguna (Tenerife), Las Palmas de Gran Canaria (Gran Canaria) y Puerto del Rosario (Fuerteventura). Éstos sirvieron para hacer el trasvase desde los recintos hoteleros que habían sido utilizados en noviembre de 2020 con la intención, entre otras, de vaciar cuanto antes el muelle de Arguineguín. La aparente apuesta inicial por la contención en territorio fronterizo, a través de la acogida en macro campamentos y las deportaciones, se vio reorientada en 2021. Dicha reorientación incluyó los siguientes hitos reseñables: por un lado, en marzo de 2021, Marruecos suspendió los cuatro vuelos a la semana que, en línea aérea regular, permitía deportar a un total de 80 marroquíes a su país de origen<sup>166</sup>. Por otro lado, en abril 2021, el auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Las Palmas de Gran Canaria reconoció que el pasaporte y la solicitud de asilo son documentos suficientes para que los migrantes pudieran viajar desde Canarias a la península<sup>167</sup>. El auto también establece que las únicas restricciones aplicables a los migrantes que intentan viajar a la península son las referidas a las impuestas en cada comunidad autónoma para frenar la COVID-19<sup>168</sup>.

En este sentido, es importante aclarar que, desde la segunda mitad del 2020, habían comenzado los traslados de personas migrantes, los cuales se consolidaron de forma fluida durante 2021. Estas decisiones permitieron oxigenar la capacidad de acogida en las islas. Una de las reivindicaciones de CEAR ha sido la de evitar los modelos de campamentos de emergencia<sup>169</sup>, existiendo la posibilidad de trasladar a las personas de Canarias a la península y de optar por modelos de acogida estatal, tanto Humanitaria como de Asilo, ya consolidados y exitosos.

Como ya se ha indicado anteriormente, en 2021 la ruta canaria volvió a ser altamente peligrosa para la vida de las personas, habiendo fallecido cientos de ellas

165 <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/3935>

166 <https://elpais.com/espana/2021-04-14/suspendidos-los-vuelos-de-devolucion-de-marroquies-desde-canarias.html>; [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/marruecos-suspende-vuelos-deportacion-migrantes-canarias\\_1\\_7805468.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/marruecos-suspende-vuelos-deportacion-migrantes-canarias_1_7805468.html)

167 [https://tfextranjeria.es/wp-content/uploads/2021/04/210414-AUTO-Libertad-circulacio%CC%81n\\_Censurado.pdf](https://tfextranjeria.es/wp-content/uploads/2021/04/210414-AUTO-Libertad-circulacio%CC%81n_Censurado.pdf)

168 [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/juez-reconoce-pasaporte-solicitud-asilo-documentos-validos-migrantes-viajen-canarias-peninsula\\_1\\_7805827.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/juez-reconoce-pasaporte-solicitud-asilo-documentos-validos-migrantes-viajen-canarias-peninsula_1_7805827.html)

169 [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/cear-juez-arcadio-diaz-denuncian-covid-19-sido-excusa-vulnerar-derechos-migrantes\\_1\\_7802641.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/cear-juez-arcadio-diaz-denuncian-covid-19-sido-excusa-vulnerar-derechos-migrantes_1_7802641.html)







DESEMBARCO EN EL PUERTO DEL ROSARIO, FUERTEVENTURA, TRAS EL RESCATE DE SALVAMENTO MARÍTIMO DE 50 PERSONAS MIGRANTES SUBSAHARIANAS, ENTRE LOS QUE SE ENCONTRABAN TRES BEBÉS Y OCHO MUJERES EN UNA EMBARCACIÓN NEUMÁTICA A LA DERIVA, A UNOS 53 KILÓMETROS AL SUR DE LA ISLA. JUNIO 2021.  
© CARLOS DE SAÁ / EFE

tratando de alcanzar territorio español. Además, Canarias siguió enfrentándose a grandes retos en 2021. Por un lado, se dieron situaciones de grandes dificultades operativas en las islas periféricas, concretamente Lanzarote<sup>170</sup>, Fuerteventura y El Hierro, para poder desarrollar una acogida digna. Tras la recepción de las personas, no se dispuso siempre de instalaciones adecuadas y bien dimensionadas en las que las personas pudieran ser acogidas en un primer momento hasta su traslado a recursos de atención humanitaria de emergencia. Por otro lado, existe la compleja realidad de las niñas y niños que viajan solos<sup>171</sup>. El sistema de protección canario acoge a un conjunto de niños y niñas solos que sobrepasa su capacidad para desarrollar un adecuado proceso de inclusión<sup>172</sup>. La competencia exclusiva en esta materia es de las comunidades autónomas y la solidaridad territorial sólo ha permitido la reubicación de 208 personas menores en otros territorios del Estado español. El Gobierno y Parlamento de Canarias, Defensor del Pueblo, entidades sociales de índole nacional e internacional se han manifestado en numerosas ocasiones reclamando la necesidad de un cambio legislativo o, al menos, la creación de un protocolo de derivación que permita una distribución territorial equilibrada y una atención garantista a las personas de este colectivo.

## 4.2. CEUTA Y MELILLA

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla son parte de la Frontera Sur española que recibe a personas migrantes y refugiadas. Estas personas llegan a sendas ciudades autónomas, tanto por vía terrestre, como marítima, y se contabilizan por parte del Ministerio del Interior como parte de las llegadas de personas migrantes en situación irregular<sup>173</sup>. El año 2021 se vio marcado por el cierre de la frontera terrestre con Marruecos desde marzo de 2020 con motivo de la pandemia del COVID-19. Las llegadas de personas migrantes a Ceuta aumentaron en 2021, según cifras del Ministerio del Interior<sup>174</sup>. Estas cifras oficiales no incluyen las llegadas que tuvieron lugar el 17

170 <https://elpais.com/espana/2021-10-24/los-migrantes-cumplen-un-ano-hacinados-en-canarias.html>

171 [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/canarias-pide-auxilio-garantizar-atencion-menores-migrantes-no-hay-sola-plaza\\_1\\_8748760.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/canarias-pide-auxilio-garantizar-atencion-menores-migrantes-no-hay-sola-plaza_1_8748760.html); [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/saturacion-acogida-amenaza-exclusion-menores-migrantes-canarias\\_1\\_8695577.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/saturacion-acogida-amenaza-exclusion-menores-migrantes-canarias_1_8695577.html)

172 A fecha de febrero de 2022 el número de niños y niñas acogidas asciende a 2 869, muchos de ellos aún pendientes de la realización de las pruebas de determinación de la edad.

173 [http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16](http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16)

174 [http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2021:705-personas-llegaron-por-via-terrestre-\(un-aumento-del-164%-respecto-a-2020\)-y-605-por-via-maritima-\(un-20%-de-aumento-respecto-a-2020\).-Los-datos-de-Ceuta-del-Ministerio-del-Interior-no-recogen-las-llegadas-que-se-produjeron-el-17-y-18-de-mayo](http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2021:705-personas-llegaron-por-via-terrestre-(un-aumento-del-164%-respecto-a-2020)-y-605-por-via-maritima-(un-20%-de-aumento-respecto-a-2020).-Los-datos-de-Ceuta-del-Ministerio-del-Interior-no-recogen-las-llegadas-que-se-produjeron-el-17-y-18-de-mayo).

y 18 de mayo. Se estima que solo en esos días pudieron entrar 14 000 personas (no hay cifras oficiales), debido a la falta de control en el puesto fronterizo del Tarajal por parte de Marruecos<sup>175</sup>. Del total, aproximadamente 1 300 eran menores. La entrada súbita de miles de personas provenientes de Marruecos y otros países, supuso para Ceuta una crisis migratoria que evidenció una falta de organización por parte de las autoridades para afrontarla.

Aquellas personas que no fueron devueltas en el acto fueron trasladadas a las naves industriales próximas a la frontera, que habían servido hasta el momento para el aislamiento preventivo de migrantes llegados a la ciudad, como parte de las medidas sanitarias de prevención del COVID-19. Allí se juntaron niños y niñas con adultos, familias con menores, los que ya estaban cumpliendo cuarentena con los recién llegados, ante la falta de capacidad, de personal, y de medios suficientes para controlar la situación y para el abastecimiento de bienes de primera necesidad, entre otras. Las calles y parques se vieron también saturadas por las personas migrantes que vagaban por la ciudad. Otras, permanecieron escondidas por miedo a ser llevados a la frontera para su devolución.

Entre esas personas llegaron algunas con necesidad de protección, cuyo acceso al procedimiento no fue fácil. Se dieron casos de personas que manifestaron su voluntad de pedir asilo sin ser oídas, encontrándose en situación de desamparo e incluso siendo devueltas a Marruecos. Las nacionalidades y perfiles en situación de mayor vulnerabilidad fueron atendidos por las diferentes entidades que se encuentran en Ceuta, CEAR entre ellas, a la espera de poder obtener una respuesta por parte de la Jefatura Superior de Policía, Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras, sobre el procedimiento que se debía seguir. En esta situación fue clave la colaboración e intermediación con los diferentes agentes de la ciudad por parte de CEAR.

La llegada de personas migrantes a Melilla, sin embargo, disminuyó un 23,27% en 2021 con respecto al año anterior, siendo 1 092 las personas que llegaron por vía terrestre y 39 personas por vía marítima<sup>176</sup>. Estando cerrada la frontera, todas las llegadas por vía terrestre se llevaron a cabo mediante saltos a la valla.

175 Se llegó a permitir el acceso mediante la apertura de puertas en la propia valla, por las autoridades marroquíes.

176 Informe quincenal. Ministerio del Interior. Inmigración Irregular 2021. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre. [http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24\\_informe\\_quincenal\\_acumulado\\_01-01\\_al\\_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16](http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf/70629c47-8b67-4e03-9fe8-9e4067044c16)





JÓVENES MIGRANTES SUBEN LA VALLA EN LA CIUDAD NORTEÑA DE FNIDEQ EN UN INTENTO DE CRUZAR LA FRONTERA DESDE MARRUECOS HASTA EL ENCLAVE ESPAÑOL DE CEUTA, EL 18 DE MAYO DE 2021. EN POCO MÁS DE 24 HORAS, UN TOTAL DE CASI 8.000 PERSONAS ENTRARON EN LA CIUDAD ESPAÑOLA DE CEUTA, SITUADA EN LA COSTA NORTEAFRICANA. FRONTERA ENTRE FNIDEQ (MARRUECOS) Y CEUTA (ESPAÑA), MAYO DE 2021. © JALAL MORCHIDI/EFE/EPA

## SOLICITUDES DE ASILO

Debido al gran número de llegadas, las solicitudes de protección internacional aumentaron considerablemente en Ceuta, sobre todo a partir de mayo. Se formalizaron por el procedimiento de territorio 3 152 solicitudes de asilo<sup>177</sup>, frente a las 285 del año anterior. Entre éstas, han resultado novedosas las de nacionales de países subsaharianos<sup>178</sup>. Ante el incremento de llegadas y consecuente aumento de solicitantes de protección internacional de personas que acudieron al puesto fronterizo de Tarajal<sup>179</sup> para formalizar su solicitud, el acceso al procedimiento se vio colapsado y los criterios de atención modificados arbitrariamente en función de nacionalidad, alojamiento en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), en las naves o incluso en la calle. Fue necesario el refuerzo de la UCER<sup>180</sup> hasta principios de diciembre, para atender las aproximadamente 35 entrevistas que se realizaban al día.

En Melilla, a pesar del descenso en llegadas, las solicitudes de asilo aumentaron en 2021 con respecto al año anterior, formalizándose 3 277 solicitudes de asilo<sup>181</sup>, frente a las 1 421 en 2020<sup>182</sup>. Todas ellas se realizaron por el procedimiento de territorio por encontrarse cerrado el puesto fronterizo. La existencia de un mayor número de solicitudes que de llegadas se explica por el alto número de solicitudes formalizadas por personas de nacionalidad marroquí. Algunas de ellas llevaban años residiendo en Melilla y otras tenían autorización como trabajadores transfronterizos, quedándose del lado español de la frontera cuando se produjo el cierre.

177 Por nacionalidades: Marruecos (2.992 solicitudes), seguido por argelinos (38 solicitudes), yemeníes (22 solicitudes), senegaleses (20 solicitudes), guineanos (19), y ya por debajo, nacionales sirios y sudaneses (10 solicitudes por nacionalidad), malienses (8 solicitudes), tunecinos (7 solicitudes) y otras en menor número, como Costa de Marfil, Gambia, Camerún, Bangladesh, Libia, Chad, Níger, Nigeria, Burkina Faso, a destacar 1 de India y 1 de República Popular China. Del total, 2.715 solicitudes fueron realizadas por hombres y 281 por mujeres, y 156 menores, de los cuales 117 eran acompañados y 39 "desamparados", siendo 83 niños y 73 niñas. Datos extraídos a partir de la información facilitada por la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Ceuta.

178 Por norma general, no solicitaban en Ceuta por considerarlo un bloqueo en la ciudad, por las dificultades en los traslados a península. También, ante las devoluciones que se estaban produciendo y el miedo generado, muchos de esos migrantes vieron en la solicitud de asilo su salvaguarda.

179 En el puesto fronterizo de Tarajal se encuentran las dependencias policiales del Grupo de Asilo y Refugiados de la Policía Nacional de Ceuta.

180 Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Madrid.

181 Entre las nacionalidades de las personas solicitantes de PI, el 93,9% fueron de Marruecos (51,7%), Túnez, Mali, Sudán, Egipto, Argelia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea, Yemen. Del total, 2708 solicitudes fueron realizadas por hombres y 447 realizadas por mujeres. Solicitaron asilo 97 menores, 53 niños y 44 niñas.

182 Según datos de la Policía de Melilla, se han formalizado 3252 solicitudes de asilo. En cuanto a nacionalidades (en orden descendente): 1684 Marruecos, 524 Túnez, 324 Mali, 222 Sudán.

## DEVOLUCIONES

Durante la crisis migratoria de Ceuta, el 17 y 18 de mayo, se llevaron a cabo devoluciones sumarias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de aquellas personas migrantes que llegaban a territorio español, a la playa de El Tarajal, tras conseguir cruzar el espigón fronterizo. Estas tuvieron lugar sin procedimiento y sin tener en cuenta a los posibles perfiles vulnerables o susceptibles de protección internacional. Se devolvieron a mujeres subsaharianas con niños y niñas y personas del colectivo LGTBIQ+, entre otros. Durante el resto del mes de mayo y junio, se sucedieron redadas policiales por la ciudad, sobre todo de personas migrantes marroquíes, con la misma finalidad de proceder a su devolución. También se dio la posibilidad de volver de forma voluntaria, a lo que se acogieron muchos de los marroquíes que habían llegado a la ciudad.

En Melilla, al igual que en años anteriores, se siguieron produciendo devoluciones sumarias. En la madrugada del 15 de junio, más de 150 personas entraron a Melilla por el Dique Sur, siendo retenidas por la Guardia Civil y finalmente devueltas a Marruecos<sup>183</sup>. Asimismo, se produjeron devoluciones sin procedimiento de grupos de personas llegados a territorio español. El 20 de septiembre, 125 personas llegaron al Peñón de Vélez de la Gomera<sup>184</sup>. A pesar de manifestar su voluntad de solicitar asilo a través de vídeos e incluso por escrito, y de que varias organizaciones publicaran un comunicado exigiendo el respeto a la legislación vigente en materia de protección internacional y derechos humanos, esa misma tarde fueron devueltos a Marruecos. La devolución se realizó sin mediar procedimiento alguno. Lo mismo ocurrió el 31 de diciembre, cuando un grupo de 9 personas<sup>185</sup> llegó a la Isla del Congreso (archipiélago de Chafarinas) después de que se hundiera su embarcación. También manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional y diversas organizaciones, entre las cuales CEAR, publicaron un comunicado. Todo ello no impidió su devolución sin procedimiento.

183 <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-nueve-guardias-civiles-heridos-melilla-abortar-intento-entrada-150-migrantes-20210615110340.html>

184 Se trataba de 60 hombres y 60 mujeres, incluidos 7 niños de diferentes nacionalidades, entre las cuales Malí, Guinea, y República Democrática del Congo. [https://www.eldiario.es/desalambre/denuncian-devolucion-125-migrantes-llegados-penon-espanol-velez-gomera-habiamos-pedido-asilo\\_1\\_8320722.html](https://www.eldiario.es/desalambre/denuncian-devolucion-125-migrantes-llegados-penon-espanol-velez-gomera-habiamos-pedido-asilo_1_8320722.html)

185 Cuatro menores, tres hombres y dos mujeres de nacionalidad argelina. <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-ong-denuncian-presencia-solicitantes-asilo-isla-espanola-congreso-pide-traslado-lugar-seguro-20211231190243.html> Véase también: <https://www.cear.es/solicitantes-asilo-isla-congreso/>

## NIÑOS Y NIÑAS

No hay una cifra exacta de los niños y niñas que llegaron a Ceuta en las entradas de mayo; tras las devoluciones que se produjeron de los mismos en los primeros días de la crisis aunque en junio fueron reseñados 1 108<sup>186</sup>. En un primer momento se habilitaron el albergue provisional de Piniers, el centro de La Esperanza, el polideportivo de Santa Amelia y las naves para la acogida, pero la respuesta no fue inmediata y las plazas fueron insuficientes. También se llevó a cabo la reubicación en Centros de Menores de la península, aunque de alcance limitado: se derivaron aproximadamente 200 menores de los que ya estaban tutelados por la Ciudad, a fin de dejar plazas para los nuevos llegados.

Entre mayo y agosto también regresaron a Marruecos muchos de estos menores, pero solos y sin ningún tipo de control. 55 menores fueron expulsados los días 13, 14 y 15 de agosto, lo que provocó que muchos abandonaran los dispositivos de acogida<sup>187</sup>. Pocos días después se paralizaron las repatriaciones de menores y seguían paralizadas a finales de 2021<sup>188</sup>.

Con respecto a la situación de los niños y niñas migrantes en Melilla, durante 2021, solicitantes de asilo menores de edad de diversas nacionalidades (Mali, Guinea, Marruecos) residieron en los centros de menores “La Purísima” y “Gota de Leche”<sup>189</sup>. Como consecuencia de la práctica del CETI de no admitir a personas de nacionalidad marroquí sin su solicitud de asilo admitida a trámite, se dieron casos de menores marroquíes que habían formalizado su solicitud de asilo menos de un mes antes de cumplir la mayoría de edad y quedaron en situación de calle al cumplir los 18 años<sup>190</sup>.

186 Cálculos estimados a partir de información compartida entre varias entidades del sector.

187 Según información publicada en medios de comunicación y entidades especializadas en infancia.

188 <https://elpais.com/espana/2021-08-24/el-juzgado-mantiene-paralizadas-las-devoluciones-de-menores-en-ceuta.html>

189 CEAR acude al centro de menores a realizar sesiones informativas periódicas. Asimismo, acude a solicitud de interesados, de trabajadores sociales, o tras la detección de casos por otros agentes, a realizar atenciones y acompañamientos individuales.

190 Eso fue así por no corresponderles seguir residiendo en el centro de menores y no admitirles el CETI antes de los 30 días de formalización de su solicitud de asilo.



## LIBERTAD DE MOVIMIENTO

Durante el 2021 los solicitantes de asilo en Ceuta han podido ejercer su derecho a la libre circulación y desplazarse así a la península, tras la Sentencia del Tribunal Supremo 1128/2020<sup>191</sup>.

En Melilla, sin embargo, no siempre ha sido respetado. Los requisitos exigidos por la policía del puerto para viajar en el ferry a la península no fueron uniformes<sup>192</sup>. Desde finales de año ya se permitió que los solicitantes con la solicitud admitida a trámite viajaran sin problema.

## CETI

En 2021, en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta, con 512 plazas<sup>193</sup>, se han dado de alta a 822 personas. La ocupación máxima se dio en julio, con una media de 475 residentes, y la mínima en enero, con una media de 181 residentes. La duración media de estancia es de 4,99 meses. Como consecuencia de las llegadas de mayo y posteriores meses, se apreció un cambio en las nacionalidades de los residentes. Entre enero y mayo eran mayoritariamente de origen marroquí, destacando el grupo de personas ex tuteladas que entraron en el CETI tras cumplir la mayoría de edad en los centros de menores, y aquellos que llevaban años residiendo en Ceuta y que vieron en la petición de asilo una vía de salida a la península, una vez admitida a trámite su solicitud. De mayo a diciembre, aumentó la entrada de personas procedentes de países subsaharianos y otras nacionalidades relevantes como Yemen, Sudan y Siria<sup>194</sup>.

Los criterios de acceso al CETI de Ceuta se vieron modificados con las llegadas de mayo, donde se pasó a exigir a las personas de origen marroquí que tuvieran su solicitud de asilo ya admitida a trámite (no bastaba con la manifestación). Esto su-

191 El Tribunal Supremo reconoce mediante dicha sentencia que "el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio) y, en consecuencia, no es conforme a derecho la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de su condición de solicitante de protección internacional, a Ceuta (o en otro caso, Melilla)". <https://vlex.es/vid/846978621>

192 En ocasiones se exigió que los solicitantes de asilo tuvieran pasaporte además del resguardo de solicitud de asilo para poder viajar. Más tarde, se exigió a aquellos que no disponían de pasaporte que fueran a la Oficina de Asilo para confirmar que la solicitud estuviera admitida a trámite.

193 La capacidad del CETI continuaba en 2021 reducida por las medidas sanitarias establecidas para la prevención del COVID-19, lo que no ha permitido una ocupación total del Centro.

194 El 33,94% de los residentes en 2021 han sido de Guinea Conakry, el 30,41% de Marruecos y, por debajo, el 5,72% nacionales de Senegal. Datos facilitados por la Dirección del CETI.

puso una forma de cribar y restringir su acceso ante la multitud de entradas de los mismos en Ceuta, incluso con perfiles vulnerables. CEAR medió con la Dirección del CETI y la Delegación del Gobierno para que pudieran entrar al centro aquellas personas consideradas con perfil de protección internacional (esta restricción también se dio en el CETI de Melilla). Los traslados a la península desde Ceuta se llevaron a cabo sin mayores dificultades en 2021, siendo autorizados por la Policía, en grupos reducidos en los primeros meses del año, principalmente de solicitantes de asilo, aumentando el número a una media aproximada de 25 residentes por salida, entre solicitantes y personas migrantes en situación irregular, en los traslados efectuados durante los meses de junio a diciembre. En total se trasladaron a la península 419 residentes en 21 salidas en 2021<sup>195</sup>.

En el CETI de Melilla, con una capacidad oficial de 782 plazas, se dieron de alta en 2021 un total de 1 102 personas. La ocupación máxima fue de 1 118 residentes y la mínima de 226, con una media de 725 residentes. En cuanto a nacionalidades, el 33% de los residentes en 2021 fueron nacionales de Mali, el 19,87% de Sudán, y el 10,09% de Burkina Faso<sup>196</sup>. Los traslados desde el CETI de Melilla a la península se reanudaron después del levantamiento del Estado de Alarma el 9 de mayo. Algunas personas fueron trasladadas antes de cumplir tres meses en el CETI y otras permanecieron más de seis meses antes de ser trasladados, sin existir una explicación clara sobre el porqué de estas diferencias. En total se realizaron 1 351 traslados a la península<sup>197</sup>.

195 Datos facilitados por la Dirección del CETI y calculados a partir del trabajo de intervención realizado en este ámbito.

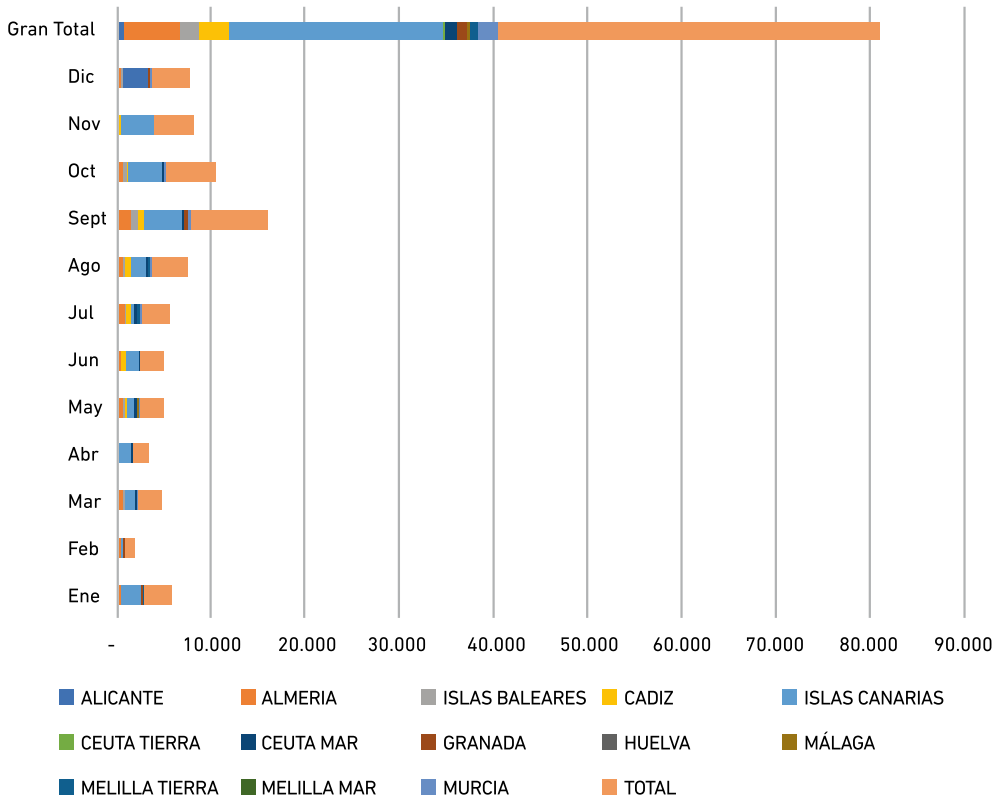
196 Datos facilitados por la Dirección del CETI.

197 Ibid.

### 4.3. LLEGADAS MARÍTIMAS

Las llegadas de personas migrantes a costas españolas se distribuyeron en 2021, en sintonía con el año anterior, fundamentalmente entre Canarias y la costa andaluza (principalmente Almería), además de las llegadas a Ceuta<sup>198</sup> y Melilla.

Llegadas por puerto 2021 (ACNUR)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ACNUR

198 Como se ha comentado, además de las cifras oficiales del Ministerio del Interior, hay una estimación no oficial de 14.000 personas que entraron a Ceuta a través de la frontera del Tarajal los días 17 y 18 de mayo.

Las principales rutas en 2021 fueron:

- 1) Argelia-Almería, principalmente desde Orán, en su mayoría nacionales de Argelia, aunque en embarcaciones mixtas junto a personas procedentes de Marruecos y Siria;
- 2) Marruecos-Motril, principalmente desde Nador, Alhucemas y Saïdia;
- 3) Fachada Norte Atlántico-Barbate/Cádiz/El Palmar, principalmente desde Casablanca, El Jdida, Kenitra, Larache, en embarcaciones con motores de Madera con capacidad para 50 personas, fundamentalmente marroquíes, aunque también personas subsaharianas;
- 4) Zona de Tanger, Ksar Sghir-Tarifa y Algeciras, personas que llegaron con *toys con remos*, neumáticos de camión hinchado, kayaks y a nado, debido a la presión del control fronterizo, personas mayoritariamente marroquíes, aunque también puntualmente llegadas de zonas subsaharianas;
- 5) Ceuta-Algeciras, principalmente marroquíes, con motores tipo zodiac o bote de fibra de pesca deportiva.

Con respecto a las rutas de las llegadas a las Islas Canarias en 2021, fueron principalmente del sur de Marruecos a Lanzarote, desde El Aaiún (Sáhara Occidental) y Tarfaya (Marruecos) a Fuerteventura y desde Dajla (Sahara) y Nuadibú (Mauritania) a Gran Canaria llamando la atención el uso cada vez más frecuente de embarcaciones de neumático<sup>199</sup>.

## ITINERARIO DE LAS PERSONAS TRAS LA LLEGADA POR VÍA MARÍTIMA

El camino que hacen las personas migrantes, una vez llegadas a las costas españolas, sigue siendo el ya establecido hace años<sup>200</sup>, con algunas variaciones que se han ido presentando a partir de la evolución de acontecimientos de distinto tipo y las consiguientes respuestas a necesidades de gestión fronteriza que se han ido incorporando, como ha sido el caso tras el aumento de llegadas por costa en 2018 o la respuesta específica dispuesta frente a las medidas preventivas COVID-19<sup>201</sup>.

199 <https://www.efe.com/efe/canarias/sociedad/la-ruta-canaria-se-expande-al-norte-ultima-patera-salio-casi-de-casablanca/50001312-4721636>.

200 [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf) Apartado 4.1 "Los desafíos ante el aumento de las llegadas por vía marítima", <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf>

201 La respuesta de emergencia tras el incremento de llegadas a costas canarias desde 2020 ha sido diferente y por ello se dedica un epígrafe específico.

Así, una vez las embarcaciones son interceptadas, se sigue en líneas generales las mismas pautas (aunque puede haber variaciones según el puerto de llegada):

1. *Llegada a costas españolas.* Las embarcaciones interceptadas por las autoridades españolas son rescatadas y trasladadas a puerto. Es importante matizar que, ni todas las personas que llegan en embarcaciones son detectadas por la Policía<sup>202</sup>, ni todas las embarcaciones interceptadas son rescatadas.

En agosto de 2018, coincidiendo con el incremento de llegadas, el Ministerio del Interior creó la Autoridad de Coordinación (ACIE)<sup>203</sup> con el objetivo de establecer procedimientos para el traslado y ubicación de las personas migrantes en puertos de Andalucía, tras su rescate en el mar. En esta coordinación han participado, además de la ACIE, Salvamento Marítimo, las Jefaturas Superiores de la Policía Nacional en la Comunidad Autónoma de Andalucía y Cruz Roja Española. No obstante, la labor de rescate observada en 2021 ha variado según el punto de llegada, incluso dentro de Andalucía. En la provincia de Cádiz, por ejemplo, el rescate de embarcaciones se realizó principalmente por Salvamento Marítimo, no obstante, se ha observado una tendencia en esta provincia en la que Guardia Civil se ha limitado a la labor de vigilancia y persecución del delito de tráfico de personas, dejando la activación del servicio de Salvamento Marítimo para el rescate de embarcaciones con personas en situación de grave peligro. En Almería y Motril, las operaciones de rescate las ha seguido realizando Salvamento Marítimo o Guardia Civil, aunque se dieron casos en Almería en los que las embarcaciones eran interceptadas una vez tocaban tierra. El rescate de embarcaciones en Canarias se ha cubierto generalmente por Salvamento Marítimo; en ocasiones por Guardia Civil y muy esporádicamente por Aduanas, buques mercantes e incluso barcos pesqueros.

2. *Periodo de detención, "triaje" sanitario, reseña, información sobre Protección Internacional.* Una vez llegadas a tierra firme, las personas pasan a estar en un periodo de detención preventiva de un máximo de 72 horas. Antes de su ingreso en el Centro de Atención Temporal a Extranjeros (CATE) o Comisaría, las personas rescatadas pasan por el Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias (ERIE) de Cruz Roja, donde se realiza una primera asistencia sanitaria y un test de antígenos<sup>204</sup>. En 2021, Cruz Roja

202 Se desconoce el número de personas que llegan a costa sin pasar por detención de autoridades.

203 Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar. El acuerdo por el que se adoptó la creación esta autoridad el 3 de agosto de 2018 fue revisado por el Consejo de ministros el 1 de febrero del 2019. Forman parte de este organismo: Fuerzas Armadas; FRONTEX; Centro Nacional de Inteligencia; Guardia Civil; Policía Nacional; Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera; Capitanías Marítimas; SASEMAR; Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, las Delegaciones del Gobierno en Andalucía, en Ceuta y Melilla, y Cruz Roja.

204 A veces son derivadas al hospital con objeto de la realización de los test de antígenos.

disponía, dentro del marco de Atención Humanitaria a las personas migrantes llegadas por costas, de módulos para este triaje en los principales puertos de llegada, tanto en península como en las Islas, Almería, Málaga, San Roque (Algeciras), Motril, Gran Arguineguín (Canarias), Puerto del Rosario (Fuerteventura) y Arrecife (Lanzarote), además de la posibilidad de montar carpas en otros puertos de menores llegadas en El Hierro, La Gomera y Tenerife. Desde 2018 se han hecho cambios destacables dentro de los ERIE destinados a la Respuesta Humanitaria de personas migrantes, tanto en la mejora de las instalaciones (módulos nuevos o rehabilitados) como en la ubicación de las mismas. Además, desde marzo de 2020 como respuesta a la pandemia del COVID-19, se han ido incorporando sucesivas medidas preventivas: test COVID y derivación de casos positivos y contactos estrechos<sup>205</sup>.

Una vez se recibe la embarcación, las personas pasan a los módulos de Cruz Roja Española, donde el equipo ERIE les facilita, muy brevemente, una información básica sobre el lugar en el que se encuentran y su situación legal. También en este momento se les proporciona una ducha, se les realiza el test de antígenos y se les da una comida. Estas labores se realizan siempre con presencia de agentes de Policía Nacional. El equipo de CRE utiliza un sistema con pulseras de diferentes colores para identificar posibles solicitantes de protección internacional, menores y personas con una vulnerabilidad específica<sup>206</sup>. Las personas que necesitan de una atención sanitaria (mujeres embarazadas, personas con necesidad de atención médica) son trasladadas al hospital. Una vez finalizada la intervención de CRE, Policía Nacional recoge los objetos personales de valor de las personas y les pone una nueva pulsera identificativa con el número de embarcación en la que han llegado para ser identificados antes de ser finalmente trasladados a las celdas. Además del triaje sanitario, la identificación y registro de las personas, según el ordenamiento jurídico español las personas deben de ser informadas de forma individualizada por un letrado con ayuda de intérprete, sobre su situación administrativa, sobre el acuerdo de devolución y sobre sus derechos (incluyendo el acceso al procedimiento de protección internacional). En el momento de su puesta en libertad, las personas que manifiestan intención de solicitar protección internacional son derivadas al sistema de Primera Acogida de Protección Internacional -Programa Estatal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)-.

Las personas que no solicitan protección internacional continúan como personas migrantes en situación irregular y son derivadas al Programa Estatal de Acogida Hu-

205 <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf>; (Capítulo 4).

206 Este sistema de pulseras iniciado en Almería se ha replicado en las ERIES de otros puertos donde hay ERIES de atención a las llegadas de migrantes por costa.

manitaria del MISSM. Tradicionalmente, muchas de las personas con nacionalidades y perfiles específicos (países con los que España tiene acuerdo de devolución; marroquíes y argelinos fundamentalmente en la práctica) eran derivados a los CIE. La aplicación de esta medida, no obstante, varía. En concreto, desde el comienzo de la pandemia COVID-19, marzo 2020, con el cierre de los CIE, por línea general, las personas migrantes que no solicitaban protección internacional han sido derivadas al Programa Estatal de Atención Humanitaria del MISSM, independientemente de su nacionalidad. En este sentido, cabe destacar la alarma desatada tras la instrucción enviada por la Secretaría de Estado para las Migraciones (SEM) el 20 septiembre del 2021, donde se excluía de la acogida humanitaria a las personas con las que España tuviera algún acuerdo de devolución. Esta instrucción fue suspendida al día siguiente. No obstante, este giro con respecto a la distinción de nacionalidad para la derivación de las personas no Solicitantes de Protección Internacional (SPI) al Programa Estatal de Acogida Humanitaria Estatal, despertó la preocupación en la sociedad civil y en los medios de comunicación<sup>207</sup>.

## PROGRAMA ESTATAL DE ACOGIDA HUMANITARIA

Internacionalmente se define la “acción humanitaria” como el conjunto de acciones que buscan proteger a las personas del sufrimiento causado por desastres naturales o conflictos armados y por sus consecuencias, así como prevenir estas situaciones, garantizando los derechos y necesidades básicas de la población<sup>208</sup>. La acción humanitaria está guiada por los principios humanitarios (neutralidad, humanidad, imparcialidad e independencia) y se ampara en el Derecho Internacional Humanitario, en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Reposa además en cuatro principios de protección clave: 1) todas las organizaciones y acciones humanitarias deben velar para que sus acciones no expongan a las personas a daños adicionales; 2) para que esas actividades beneficien en particular a las personas más afectadas y vulnerables; 3) contribuyan a proteger a las personas afectadas por la violencia y otros abusos de los derechos humanos; y, 4) ayuden a las personas afectadas a recuperarse de los abusos<sup>209</sup>.

Con frecuencia las respuestas humanitarias y de emergencia se dan en países con limitada capacidad, bien porque son parte del conflicto, o han sido devastados por un

207 [https://www.eldiario.es/desalambre/escriva-planea-endurecer-requisitos-acogida-migrantes-llegan-patera\\_1\\_8342757.html](https://www.eldiario.es/desalambre/escriva-planea-endurecer-requisitos-acogida-migrantes-llegan-patera_1_8342757.html)

208 <https://spherestandards.org/es/sobre-esfera/>

209 Ibid.

desastre natural o porque son receptores de grandes volúmenes de población desplazada y cuentan con economías y sistemas de protección locales con ciertas limitaciones. No obstante, hoy en día, el debate en torno a la acción humanitaria, y la atención a personas migrantes, apela a la necesidad de un liderazgo por parte de los Estados, u otras autoridades competentes legalmente responsables del bienestar de la población en el ámbito de su territorio o su control y de la seguridad<sup>210</sup>. Se hace entonces esencial, además de la dirección en la respuesta por parte de los gobiernos locales, la buena coordinación entre Estado y gobiernos provinciales, municipales, autonómicos, así como con otros actores humanitarios.

El Programa Estatal de Acogida Humanitaria en España comparte el objetivo de garantizar una respuesta digna y de protección a las personas migrantes. No obstante, es un programa dirigido a un colectivo más concreto: fundamentalmente a las personas migrantes que llegan a España por la vía marítima y se encuentran en una situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos o formen parte de asentamientos<sup>211</sup>. Este programa está gestionado en el ámbito de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, a través de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) en Ceuta y Melilla y mediante las entidades sociales sin ánimo de lucro especializadas, como CEAR, CRE, CEPAIM, ACCEM o MPDL. El marco normativo se recoge en el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes<sup>212</sup> que se encuentren en situación de vulnerabilidad, que hayan llegado por costas españolas o hayan sido derivados desde el CETI<sup>213</sup>. La modificación de este Real Decreto el 19 de julio de 2019 (Real Decreto 450/2019), marca una ampliación de la cobertura de las actuaciones del programa, incluyendo, además, acciones de atención a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, aunque no hayan llegado por costas.

Las personas amparadas dentro del Programa Estatal de Acción Humanitaria, son, por lo general, personas cuya movilidad responde a factores de migración mixta y generalmente no solicitan protección internacional en España<sup>214</sup>, aunque el programa

210 Compact for Migration (<https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>), Good Humanitarian Donorship Principles. <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>.

211 <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/atencionhumanitaria/index.html>.

212 <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/19/pdfs/A17154-17158.pdf>

213 Informe CEAR "Los muros invisibles tras a frontera Sur", CEAR 2017.

214 Las personas que solicitan protección internacional, bien a su llegada a España, bien de forma sobrevenida durante su estancia en España (antes de 6 meses) son derivadas al Programa Estatal de Acogida de Asilo del MISSM. Este programa incluye las prestaciones y condiciones estipuladas por la directiva europea de acogida de asilo 2013/33/UE.



también abriga a SPI derivados de los CETI, personas que hayan entrado por costas y, aun habiendo solicitado protección internacional, han quedado fuera de este sistema<sup>215</sup>.

Los servicios del Programa Estatal de Atención Humanitaria incluyen traslados de las personas desde los lugares de recogida (CETI, CIE, costas, asentamientos u otros recursos de alojamiento) hasta los dispositivos de acogida, atención de emergencia a grandes contingentes y atención en centros diurnos. Las modalidades de acogida en 2021 han incluido la Acogida Integral (AI), con recursos de carácter permanente en los que se lleva a cabo una atención integral de las personas acogidas; la Acogida en Centros de Acogida de Emergencia y Derivación (CAED), con recursos con un elevado número de plazas y en los que se lleva a cabo una primera atención de emergencia por un breve espacio de tiempo; la Acogida de Emergencia (AE), de carácter excepcional en recursos que se activan cuando hay un volumen alto de llegadas y no son suficientes ni las plazas de acogida ni los CAED para hacer frente a una primera atención de emergencia en recursos provisionales; y, los Centros de Gestión Compartida (CGC), con recursos excepcionales cedidos temporalmente por las CCAA, a los que se derivan las personas positivas de COVID-19 y sus contactos estrechos, para hacer cuarentena<sup>216</sup>.

Los servicios y ayudas dentro de este programa varían dependiendo del tipo de recurso; en líneas generales incluye no sólo la atención de las necesidades básicas de alojamiento y manutención sino también la provisión de herramientas sociales, como el aprendizaje del idioma, formación y orientación jurídica que favorezcan su itinerario en función de su proyecto migratorio. El programa contempla además ayudas económicas para cubrir necesidades básicas como acceso a medicamentos, tramitación de documentación y ayudas escolares. En general, las personas migrantes en situación irregular no encuentran obstáculos para ejercer derechos básicos y universales, como el acceso a salud pública, escolarización o empadronamiento. No obstante, en algunas comunidades autónomas y municipalidades se han encontrado dificultades en 2021. En particular, la Comunidad de Madrid sigue poniendo dificultades en el acceso al sistema sanitario público para dichas personas.

En 2021 y desde la experiencia de CEAR, la acogida en el Programa de Ayuda Humanitaria se caracterizó, en consonancia con las necesidades del contexto, por la derivación, por parte del servicio de traslados de la SEM, de personas en plazas de Acogida de Emergencia en Canarias a Acogida Integral en península, además de las deriva-

215 Segundas solicitudes de PI, personas con solicitudes de PI denegadas, personas que solicitan entrar en el sistema de acogida de PI fuera del plazo establecido.

216 Manual de Gestión de Plazas de Acogida Humanitaria, octubre 2021. Subdirección General de Programas. Dirección General de inclusión y Atención Humanitaria. MISSM.





DESEMBARCO TRAS EL RESCATE DE SALVAMENTO MARÍTIMO DE UN TOTAL DE 52 PERSONAS MIGRANTES (42 HOMBRES Y TRES MUJERES) QUE VIAJABAN EN DOS PATERAS RUMBO A PUERTO AMÉRICA, EN LA CAPITAL GADITANA, CÁDIZ (ESPAÑA), SEPTIEMBRE DE 2021. © ROMÁN RÍOS/EFE

ciones regulares desde CETI y comisarías/CATE de los puertos. Asimismo, debido al aumento de llegadas de personas desde Melilla, principalmente en Málaga, se tuvo que recurrir a la apertura de plazas de emergencia en junio, para evitar situaciones de calle de personas migrantes, fundamentalmente SPI sin requisitos de acceso al sistema de acogida de PI. En cuanto a la respuesta en Canarias, las plazas de Acogida Integral de CEAR fueron dedicadas a la acogida de unidades familiares y perfiles vulnerables. Asimismo, con el incremento de llegadas de mujeres y niños a Fuerteventura y Lanzarote, y tras el cierre y desalojo de la nave industrial conocida como “Nave del queso” que había sido habilitada como centro de temporal de migrantes<sup>217</sup>, CEAR puso a disposición plazas de emergencia para la acogida de estas mujeres y niños.

Entre los retos y preocupaciones más destacables en este año, hay que acentuar la situación de vulnerabilidad en la que llegaban las personas migrantes derivadas desde Canarias, principalmente en la primera mitad de 2021. Los equipos de CEAR reportaron situaciones en las que las personas derivadas de Canarias venían con gran vulnerabilidad física y psicológica (incluso con episodios de una re-traumatización por su estancia en Canarias). También se dieron casos en los que las personas SPI derivados de Canarias referían no haber sido informados sobre la protección internacional. Otro reto (y preocupación) importante durante este año, también relacionado con el aumento de llegadas de unidades familiares, ha sido la dificultad en Canarias para tener a tiempo los resultados de pruebas de filiación (ADN) entre menores y familiares. Estos prolongados tiempos de espera han revertido en numerosos casos en los que los adultos han abandonado el programa sin tener los resultados de las pruebas, que en alguna ocasión han sido negativos.

¿Para qué sirve la Acogida Humanitaria? ¿Qué efecto transformador tiene en las personas migrantes que llegan a las costas españolas? Esta es una pregunta recurrente, sobre todo cuando los equipos profesionales encuentran situaciones de personas que tienen que abandonar el programa y no están preparadas para ello. Desde la experiencia de CEAR se percibe como una respuesta a una necesidad basada en un enfoque de derechos, desde el momento en que es el Estado el que pauta y financia un programa que responde a las necesidades y derechos de las personas migrantes. La intervención multidisciplinar, con profesionales del ámbito social, jurídico y psicológico, permite trabajar con las personas, en primer lugar, en una recuperación del impacto físico y psicológico ocasionado por la salida de su país y el largo viaje hasta llegar a las costas españolas. En segundo lugar, una vez las personas se han recuperado,

217 [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/migraciones-ordena-desalojar-nave-cuarentena-fuerteventura-denuncia-defensor-pueblo-malas-condiciones\\_1\\_7855264.html#:~:text=Fuentes%20del%20Ministerio%20de%20Inclusi%C3%B3n,una%20visita%20sorpresa%20al%20centro.](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/migraciones-ordena-desalojar-nave-cuarentena-fuerteventura-denuncia-defensor-pueblo-malas-condiciones_1_7855264.html#:~:text=Fuentes%20del%20Ministerio%20de%20Inclusi%C3%B3n,una%20visita%20sorpresa%20al%20centro.)

se trabaja con ellas un itinerario, en función de su objetivo migratorio para dotarle de información, herramientas y habilidades esenciales.

En este trabajo, la participación de la comunidad de acogida resulta clave. La bienvenida local y de su contribución al ejercicio de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, supone, sin duda, un aprendizaje mutuo entre comunidad receptora y población migrante. Además, la comunidad local, por lo general, contribuye donde el Programa Estatal no llega, a través de la facilitación del acceso a servicios básicos como el empadronamiento, la educación, la sanidad y proyectos complementarios de participación local, voluntariado y dotación de alternativas habitacionales.

En definitiva, a pesar de los retos y necesidades de mejora que se presentan en este informe, como las respuestas a situaciones de aumento de llegadas en Canarias y Ceuta, el Programa Estatal de Acogida Humanitaria es un programa genuino. No existen programas similares, con una cobertura de derechos de las personas migrantes no SPI en países que tienen una situación parecida en cuanto a llegadas de personas migrantes por costas, como Grecia o Italia.



## CAPÍTULO 5

**ACOGIDA E INCLUSIÓN**

La acogida e integración de las personas refugiadas a lo largo del año 2021 ha continuado marcada por la situación de pandemia vivida desde marzo de 2020. El número de personas que ha solicitado protección internacional en nuestro país se ha mantenido en proporciones muy bajas en comparación con el primer trimestre de 2020, pasando de una media de 15 000 solicitudes mensuales a 5 000<sup>218</sup>. Así, a lo largo de 2021, se ha visto muy reducido el número de personas que ha accedido al sistema nacional de acogida e integración.

Por otra parte, se ha producido algún cambio normativo y de funcionamiento en el sistema de acogida de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en respuesta al descenso de personas con necesidades de acogida sentando bases para la reforma del mismo anunciada por el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, a finales del 2020. En la misma línea, en 2021, el Gobierno presentó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>219</sup> que recoge medidas tendentes a la consolidación de la reforma del sistema.

Por último, es importante resaltar que el 2021 ha sido el año de la respuesta española a la crisis afgana producida por la llegada al poder de las fuerzas talibanes y la salida de personas refugiadas hacia nuestro país, en la denominada “Operación Antígona”. Esta operación se ha caracterizado por un trabajo coordinado entre el Mi-

218 Comparación obtenible a partir de la verificación de los datos publicados por el Ministerio del Interior en sus sucesivos avances trimestrales de los años correspondientes.

219 <https://planderecuperacion.gob.es/>







UNA FAMILIA COLOMBIANA SOLICITANTE DE ASILO EN UN DISPOSITIVO DE ACOGIDA DE CEAR EN ALICANTE.  
© WINSTON VAN HUGHES/ CEAR

nisterio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio de Interior y Ministerio de Defensa y las organizaciones sociales que formamos parte del Sistema Estatal de Acogida e Inclusión para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, que ha supuesto la recogida, traslado y acogida de más de 2 000 personas afganas colaboradoras de las fuerzas españolas en dicho país.

En este capítulo del informe abordamos, por una parte, el cambio de modelo del sistema de acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas y, por otra, hacemos un análisis de la “Operación Antígona” de respuesta a la crisis en Afganistán del mes de agosto.

## 5.1. EL ESTADO DE LA SITUACIÓN. NUEVO MODELO DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

Desde el comienzo de la legislatura, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, ha venido anunciando la modificación del actual sistema de acogida e integración para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, con el fin de hacerlo más sólido y sostenible.

Así, tras un análisis de la realidad realizado por la Agencia Europea de Asilo (AAUE) se anunció la firma de un Plan Operativo para 2021<sup>220</sup> en el que dicha entidad comenzó a trabajar para, entre otras líneas, apoyar al MISSM en el cambio de modelo del sistema de acogida.

Además del apoyo de la Agencia Europea, el Gobierno español introdujo en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>221</sup>, aprobado por la Comisión Europea en junio de 2021 (en concreto en el marco del Componente 22 relativo al plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión), la reforma del sistema de acogida humanitaria y de solicitantes de protección internacional en España con el objetivo de fomentar la integración laboral y social de los migrantes en el sistema de acogida, en línea con las recomendaciones de la evaluación de EASO llevada cabo en 2020. Entre las medidas propuestas en este documento se prevé la creación de una nueva legislación para regular los procedimientos y estándares de acogida, el establecimiento de un sistema de protección reforzada para solicitantes de asilo en situación vulnerable y se introduce un nuevo elemento en la propuesta de

220 Operating plan special support on reception agreed by EASO and Spain. [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/O\\_%202021\\_Spain\\_final\\_version.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/O_%202021_Spain_final_version.pdf)

221 Plan Recuperación Transformación Resiliencia. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

modelo que se refiere a la revisión del sistema de concesión de subvenciones a las entidades encargadas de la prestación de servicios de acogida en las plazas de propiedad no estatal y que redunde en la intención, ya declarada, de hacer el sistema de acogida más eficiente, estable y sostenible.

En este sentido en diciembre de 2021 se realizó una modificación legislativa encaminada a sentar las bases para el nuevo modelo de acogida e integración para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. En concreto, esta Ley en su Disposición Final Décimo Séptima<sup>222</sup> modifica el apartado 1 del artículo 31 de la Ley de Asilo para, de esta manera, introducir la posibilidad de prestar los servicios de acogida no sólo de forma directa por el propio Ministerio, o de forma indirecta por fórmulas contractuales y subvenciones, sino también mediante la acción concertada con entidades. Por tanto, a lo largo del año 2021, el MISSM ha ido perfilando el nuevo modelo de acogida, que parece que va a tener en cuenta los siguientes elementos:

- Participación de las CC.AA. en los itinerarios de integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.
- Incremento del número de plazas de acogida del sistema y en concreto de aquellas de titularidad estatal.
- Participación de entidades a través de una nueva forma de colaboración: la acción concertada.
- Apoyo de la Agencia de Asilo de la UE.
- Sistema de protección reforzada para aquellas personas más vulnerables.

Desde CEAR venimos trabajando, asimismo, sobre una propuesta de revisión del sistema de acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Del análisis del sistema actual que hemos realizado se desprenden algunas fortalezas que entendemos deben seguir presentes en un nuevo modelo como son:

- el carácter inclusivo y garantista del sistema de acogida cuya finalidad es la integración social desde el momento en el que la persona comienza su proceso de acogida como solicitante de asilo,
- la atención integral a las personas por equipos formados y especializados y de carácter interdisciplinar,
- el modelo de colaboración entre las entidades sociales y las administraciones públicas y los agentes sociales.

222 Disposición adicional séptima. Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. BOE Núm. 312, miércoles 29 de diciembre de 2021, Sec. I. Pág. 165367. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/28/22/dof/spa/pdf>





UN GRUPO DE JÓVENES SOLICITANTES DE ASILO PROCEDENTES DE MALÍ, SENEGAL Y MAURITANIA EN UN DISPOSITIVO DE ACOGIDA DE CEAR EN ALICANTE.  
© WINSTON VAN HUGHES/ CEAR

Estos tres pilares son básicos para la consecución de los objetivos propuestos en el sistema y clave para que el modelo sea un vehículo de cohesión social en el futuro.

No obstante, y siempre partiendo de los tres elementos positivos mencionados, también entendemos que hay algunas deficiencias en el sistema de acogida actual que se deben corregir o matizar, como son: el diferente ritmo que siguen el procedimiento de obtención del asilo dependiente del Ministerio del Interior y el proceso de acogida e inclusión social dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las disfunciones y descoordinación que esto genera; algunas carencias en la respuesta a situaciones específicas y de especial vulnerabilidad de algunas personas por falta de flexibilidad del sistema; la rigidez en la asignación de plazas y en la gestión de los itinerarios de inclusión; así como la inexistencia de sistemas de evaluación de los procesos de atención social o sistemas de indicadores de integración social. Hay otros elementos vinculados a los riesgos que asumen las entidades sociales en la rapidez de respuesta del sistema ante una situación de crisis de personas refugiadas y a la sostenibilidad económica del sistema que también suponen una debilidad a corregir en un futuro modelo.

Tras el análisis de la situación y como resultado de los aprendizajes conseguidos después de décadas de participación en la gestión del sistema español de acogida de protección internacional, desde CEAR proponemos un modelo basado en siete elementos necesarios para garantizar los derechos de las personas refugiadas y que redunde en la integración última de las personas en nuestra sociedad.

En primer lugar, entendemos que debemos dotarnos de un modelo basado en mecanismos de salvaguarda de los derechos de las personas, para lo cual es necesaria la existencia de un marco jurídico que proteja y garantice el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. En concreto, desde CEAR proponemos la revisión del marco normativo estatal y autonómico y adaptación de estos al nuevo modelo; el desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo; la redacción de una Carta Marco de derechos sociales de protección internacional estatal que asegure unos servicios y prestaciones mínimos en los sistemas de protección social autonómicos; la inclusión explícita de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y con otras formas de protección internacional en los marcos normativos y cartas de derechos y servicios autonómicos, y en la formulación de planes y programas de política pública para la creación de vías seguras y legales para solicitar protección internacional; mantener la amplitud de derechos y oportunidades reconocidos en el sistema actual, así como el enfoque individualizado actual del sistema de acogida; y, la adopción de medidas de protección diferenciadas para los casos de especial vulnerabilidad.

Otro de los elementos vertebradores del modelo de acogida e integración propuesto por CEAR es la necesidad de armonización territorial del sistema. Para ello proponemos la creación de un plan concertado de atención integral de protección internacional en el que se canalice la financiación de las diferentes fases del sistema y garantice unos servicios y prestaciones mínimos comunes diseñados a través de una Carta de Referencia de Servicios del Sistema especializado de Protección Internacional; la adaptación de las diferentes cartas de servicios estatales y autonómicas de otros ámbitos de atención social, sanitaria, etc. al nuevo modelo de protección internacional; el diseño de un Programa de seguimiento y evaluación del sistema de acogida que permita la adaptación de la política y de la estrategia a los resultados obtenidos; así como la creación de grupos de trabajo y coordinación para el desarrollo y seguimiento de las acciones y fines del sistema y, por último, la elaboración de herramientas compartidas de diagnóstico y evaluación del sistema.

El tercer principio rector del sistema propuesto es el de responsabilidad y solidaridad territorial a través de mecanismos de distribución territorial equitativos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España en materia de acogida a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, así como, un equilibrio en su atención independientemente del contexto territorial. En este sentido las propuestas de CEAR versan sobre la creación de un mecanismo justo y equitativo de distribución de plazas de acogida entre territorios, que contemple no solo el contexto territorial sino también la situación social de la persona (o familia) y su itinerario personalizado de inclusión y la existencia de una red de servicios y dispositivos para aquellos casos con necesidades de acogida especiales.

Por otra parte, CEAR propone mantener un sistema de acogida e integración basado en el diseño metodológico de intervención por fases y niveles a través de itinerarios integrados personalizados de inclusión que contemple la concepción inclusiva del sistema y la atención individualizada y especializada. CEAR entiende la necesidad de un modelo con tres niveles de intervención con las personas, que sea interdisciplinar, con equipos especializados formados por distintas figuras profesionales con una actuación común y coordinada; un modelo multiactor, con colaboración de administraciones públicas, entidades sociales, ciudadanía y otros actores significativos; y, multiresidencial, con una tipología variada de alojamientos. Además, se deben promover áreas específicas de trabajo: áreas de mayores, mujeres, LGTBIQ+, infancia... Así establecemos un primer nivel de atención especializada y realizada en el marco del sistema de acogida e inclusión de personas refugiadas, un segundo estrato de atención general por parte de la red básica de

servicios sociales dirigidos al conjunto de la población (social, sanitario, laboral, educativo, dependencia...) y un tercer nivel de acción comunitaria basada en redes, espacios de participación social.

El itinerario de integración previsto en el marco del sistema, se realizaría en dos fases conforme al siguiente cuadro<sup>223</sup>:

	FASE 1	FASE 2
Denominación	Recepción y acompañamiento inicial	Autonomía
Objetivo	Cubrir los medios de vida necesarios. Analizar y evaluar cada situación para la asignación de plazas y la derivación a recursos específicos	Promover la inclusión social de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional
Contenido	Recepción, evaluación, derivación y acompañamiento inicial	Reconstrucción de vínculos; promoción de la participación plena en la sociedad de acogida y el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales; y la capacitación de la persona para el logro del máximo nivel posible de autonomía e independencia
Gestión y organización	Centralizada. Estado	Compartida. Estado y Comunidades Autónomas
Entrada	Solicitud de protección internacional	Resolución favorable de Protección Internacional

Fuente: Elaboración propia. Libro Blanco del sistema de protección internacional en España<sup>224</sup>.

En cuanto al quinto pilar del modelo de acogida pensamos en la cooperación social a través de la implementación de mecanismos que aseguren la participación en el sistema de acogida de protección internacional de entidades sociales especializadas, tanto en los dispositivos profesionalizados como en los contextos comunitarios de acogida. El sistema tiene que fomentar y apoyar la participación de entidades del Tercer Sector de acción social, tejido asociativo, voluntariado y ciudadanía como elemento de cohesión social.

Para ello proponemos mantener el actual modelo de cooperación social con las organizaciones no gubernamentales especializadas como actores clave para la gestión de los recursos, crear equipos interdisciplinarios y elaborar programas del sistema de acogida de protección internacional e introducir mecanismos de garantía en la gestión de los servicios para que la experiencia y la gestión del voluntariado contribuyan a la excelencia del sistema. Para el fomento de la cooperación social es necesaria la puesta en marcha y financiación de programas y proyectos de participación social,

223 Libro Blanco del Sistema de Protección Internacional en España. Una propuesta desde la experiencia de CEAR. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/02/Resumen\\_Ejecutivo\\_Libro\\_Blanco.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/02/Resumen_Ejecutivo_Libro_Blanco.pdf)

224 <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/02/Libro-Blanco-Sistema-de-Asilo.pdf>



acción comunitaria, cuidados y solidaridad de proximidad vinculados a la protección internacional en los contextos locales de acogida, así como de proyectos e iniciativas de sensibilización y prevención de los discursos de odio, racismo y xenofobia.

La gobernanza democrática y coordinación entre instituciones públicas y agentes de iniciativa social es el sexto elemento sobre el que debería recaer un modelo de acogida eficiente y sostenible. La participación de todos los agentes implicados en los procesos de formulación, gobierno y aplicación de las políticas públicas es clave para el éxito de cualquier modelo de acogida con carácter inclusivo y de cohesión. Para ello, la propuesta concreta de CEAR versa en torno a la creación de órganos autonómicos de gobernanza, coordinación y gestión del sistema de acogida así como de una agencia gubernamental autónoma responsable de las políticas y la gestión estatales del sistema de acogida de protección internacional; a la potenciación de mesas técnicas de coordinación compuestas por las administraciones públicas y entidades que participan en la gestión del sistema de acogida de protección internacional; y, al establecimiento de protocolos y mecanismos de coordinación entre los distintos equipos responsables de los itinerarios de integración de las personas, compartidos por los distintos agentes en los cambios de fase del mismo.

Por último, uno de los principales elementos de un sistema de acogida e integración estable, sólido y eficiente es la sostenibilidad financiera e institucional del mismo. No hay que olvidar que la acogida a personas solicitantes de protección internacional es una obligación legal de los Estados en el marco de la legislación europea e internacional. De ahí que sea necesario dotar de medios y recursos suficientes al sistema para el cumplimiento de dichas obligaciones internacionales en este ámbito, así como para favorecer la inclusión social de los y las solicitantes de esta protección. Del mismo modo se deben implantar instrumentos para la financiación de los programas y servicios de atención que no pongan en peligro a los operadores que gestionan el sistema.

Las propuestas específicas en este bloque pasan por la necesaria dotación de recursos y medios adecuados en todos los niveles de gestión del sistema de acogida, por la puesta en marcha de un plan formativo a todo el personal de las administraciones públicas autonómicas y locales que asuman competencias de inclusión de personas de protección internacional, por el uso del concierto social o acción concertada como instrumento de financiación de los recursos del sistema de acogida y la introducción de cláusulas en él que pongan en valor la experiencia de las entidades sociales que llevamos años gestionando el sistema de acogida en inclusión de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

## 5.2. EL PROCESO DE ACOGIDA Y RECEPCIÓN DE LAS PERSONAS AFGANAS EN ESPAÑA

La historia del asilo y los mecanismos extraordinarios de acogida a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas está marcada por el alcance político de los eventos generadores de migraciones forzadas en el mundo. En el caso de España, recuperando la historia de las tres últimas décadas, algunos hitos fueron los que se citan a continuación. En primer lugar, la guerra de los Balcanes, que generó un compromiso de traslado y acogida de unos 2 500 refugiados de Bosnia Herzegovina entre 1992 y 1994 y de más de 1 400 refugiados albanos-kosovares en el marco de un programa de evacuación humanitaria y protección temporal en 1999. En segundo lugar, la acogida de más de 750 disidentes cubanos entre 2010 y 2011 y, en tercer lugar, el conflicto en Siria y el acuerdo en torno a los programas de reasentamiento en España<sup>225</sup> a partir de 2016 de población siria que huyó a terceros países (especialmente Turquía, Líbano y Jordania). En 2021, ejercicio objeto de este informe, la toma de las instituciones por parte del régimen talibán en Afganistán conllevó en el verano de 2021 la puesta en marcha de una operación sin precedentes para la evacuación y acogida en España de más de 2 400 personas afganas.

Centrándonos en esta última, la Operación Antígona se dividió en dos momentos y se caracterizó por un trabajo coordinado entre los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Interior y Defensa (con especial mención a la UME) y las organizaciones sociales que formamos parte del Sistema Estatal de Acogida e Inclusión para personas SPI y refugiadas SAPI:

- Antígona I<sup>226</sup>, que permitió la llegada a través de 17 vuelos en 9 días de un total de 2 181 personas en agosto 2021 desde Kabul (Afganistán), de las cuales 1 672 personas solicitaron protección internacional en España y fueron derivadas a dispositivos de acogida ubicados en 16 comunidades autónomas.
- Antígona II<sup>227</sup> que facilitó la evacuación y acogida de un total de 240 personas en octubre 2021 desde Islamabad (Pakistán). Todas ellas SPI y fueron acogidas en el SAPI.

225 La situación de las personas refugiadas en España. Informe Anual CEAR (2013). Recogía en su epígrafe 6.2 los primeros acuerdos y antecedentes históricos de reasentamiento suscritos por España en base a la Disposición Adicional Primera de la Ley de Asilo Ley 12/2009, de 30 de octubre. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2014/09/InformeCEAR\\_2013-PDF.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2014/09/InformeCEAR_2013-PDF.pdf)

226 Datos más relevantes de la acogida a personas afganas en la Operación Antígona I- agosto 2021 [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikh6D-t6f2AhWbif0HHfxrDIYQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.lamoncloa.gob.es%2Fserviciosdeprensa%2Fnotasprensa%2Finclusion%2Fdocuments%2F2021%2F020921-operacion\\_antigona.pdf&usq=A0vVaw1djrVaZ5i5VWGiOqhGLuH](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikh6D-t6f2AhWbif0HHfxrDIYQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.lamoncloa.gob.es%2Fserviciosdeprensa%2Fnotasprensa%2Finclusion%2Fdocuments%2F2021%2F020921-operacion_antigona.pdf&usq=A0vVaw1djrVaZ5i5VWGiOqhGLuH)

227 Datos más relevantes de la acogida a personas afganas en la Operación Antígona II- octubre 2021 <https://public.tableau.com/views/AFGANISTAN2/infografia?%3AshowVizHome=no%3Aembed=true#2>

La llegada y acogida de personas afganas fue un proceso excepcional en todos sus elementos. Viajaron dentro del país hasta Kabul desde una necesidad de pasar desapercibidos porque mostrar la huida era objeto de señalamiento y detención. Fueron incluidas en listas que les posibilitaban la salida en alguno de los vuelos militares facilitados por el Ministerio de Defensa de España y el embarque se dio tras un proceso de acceso al aeropuerto muy violento y caótico, donde se separaron varias unidades familiares. Desembarcaron recibidas cual héroes de guerra; la mayoría de los vuelos llegaron con ministros y autoridades que les recibían a pie de pista; tuvieron atención desde el primer momento en un hangar habilitado para atender a 400 personas con los elementos básicos necesarios para generar el sentir de haber llegado a un territorio seguro (cribado COVID, información, filiación y documentación provisional, atención sanitaria, abrigo y comida, atención psicológica). De ahí, eran trasladados en apenas horas a la llamada “zona de vida” del campamento instalado por la UME en la misma base aérea de Torrejón, con una capacidad de acogida que fue en aumento con el transcurso de los días hasta llegar a las 1 000 plazas habilitadas en iglús refrigerados (para mujeres y niños), un edificio habilitado con literas para hombres y tiendas de campaña para casos COVID que requirieran aislamiento. Además, Cruz Roja (entidad que gestionó una parte del campamento en colaboración con la Unidad Militar de Emergencia)<sup>228</sup> habilitó un comedor; espacio de descanso y de juegos; espacio de atención básica sanitaria; punto de entrega de kit de ropa y calzado, carpa con teléfono satelital (restablecimiento de contacto con familiares y allegados); y, espacios de sombra y rezo.

El campamento nació con la idea de ser un espacio de acogida de emergencia para 72 horas. Sin embargo, pronto se convirtió en un espacio en el que, en menos de 48 horas, las personas ya eran entrevistadas y derivadas a las plazas del sistema estatal de acogida, minimizando así el paso por Torrejón y facilitando el comienzo de esta nueva etapa vital en espacios de acogida más protectores y acordes a lo que es su vida ahora y con el acompañamiento de equipos técnicos especializados de las organizaciones especializadas que los gestionan.

CEAR estuvo desde el primer momento en el campamento<sup>229</sup> apoyando, especialmente, en la puesta a disposición de todos los agentes que trabajaban en el hangar y campamento a intérpretes de farsi y pastún para facilitar lo más básico en estas circunstancias: la comunicación y la bienvenida por parte de compatriotas que han vivido similares experiencias de vida.

228 “Operación Antígona-Unidad en la Intervención: La Respuesta de Cruz Roja en la Comunidad de Madrid”. Noviembre 2021 <https://youtu.be/OJDYROYdU40>

229 “Así acoge CEAR a las personas evacuadas de Afganistán que han solicitado asilo en España”. Agosto 2021. <https://www.cear.es/acogida-personas-evacuadas-afganistan/>





CERCA DE 300 PERSONAS EVACUADAS DESDE AFGANISTÁN ATERRIZAN EN LA BASE AÉREA DE TORRE JÓN DE ARDOZ TRAS HUIR DEL TERROR TALIBÁN EL 24 DE AGOSTO DE 2021. © MARISCAL/ EFE

Amira Mullah, refugiada afgana en España desde hace 10 años fue una de las intérpretes de CEAR en esta operación, manifiesta que *“ha pasado de desear que alguien le hablara en su idioma para no ‘sentirse sorda’, a ser ella la que pronunciaba las palabras de bienvenida que escucharon los recién llegados”*.

Por otro lado, se apoyó en las entrevistas de valoración social con las personas que llegaban para poder encajar las necesidades particulares de acogida y las plazas en los dispositivos de acogida existentes. Primó la necesidad de mantener las unidades familiares juntas, cercanas a los lugares donde algunas personas manifestaban contar con redes de apoyo, con proximidad en la dotación de servicios públicos que atienden la familia (centros educativos, sanitarios, servicios sociales) y en un proceso de derivación sin precedentes en unas 24-48 horas. Los espacios de acogida de destino se adaptaron desde la urgencia, se reubicaron personas entre los dispositivos existentes para aumentar en tiempo récord la disponibilidad de plazas para estas unidades familiares; se preparó comida, vestuario, dinero de bolsillo, traducción de documentos de información, búsqueda de intérpretes, despliegue de psicólogas para el trabajo de atención y gestión del duelo inicial. En definitiva: se respondió desde cada eslabón que forma parte del proceso de acogida para responder a la misma altura que cualquier otro proceso de acogida planificado y organizado sin el componente de emergencia humanitaria tan abrupta.

El drama esperado se tradujo en agradecimiento, en conciencia del privilegio de haber podido subirse a un avión y llegar a un país seguro. Los pasos posteriores tuvieron un componente complejo por lograr ubicarse en los nuevos espacios vitales a la vez que se gestionaba el duelo de haber tenido que migrar forzosamente dejando atrás una vida en general normalizada, organizada y deseada en Afganistán. La ubicación requerida, por tanto, no solo se trataba del espacio físico de la acogida sino también del emocional, el psicológico y el familiar. La acogida a personas afganas se ha caracterizado, sobre todo, por venir de una salida abrupta, no planificada ni deseada y con un sentimiento generalizado de culpa por lo dejado atrás. El equipaje traído fue la ausencia de lo material y el peso de las maletas inexistentes era emocional.

El componente mediático de su acogida y las numerosas muestras de solidaridad y voluntad de apoyo que se desplegaron por parte de la ciudadanía y de las asociaciones e instituciones municipales y locales generaron a la vez cierta brecha de realidad entre lo que esperaban recibir y lo que en definitiva ofrece el sistema de acogida SAPI. Los primeros pasos hacia la autonomía se caracterizaron por trabajar esas expectativas, el duelo ya mencionado y por lograr enfocar un proceso de inclusión muy orientado a entender como necesario el paso por los espacios de acogida y el apoyo profesional en abordar la nueva situación de vida. Además, esos primeros pasos se centraron en la

escolarización de los menores (coincidente además con el inicio del curso escolar en septiembre), el aprendizaje del idioma de toda la unidad familiar, la homologación de títulos y la proyección para la búsqueda activa de empleo.

Mohammed Abdullah, un joven afgano que trabajó como traductor para el ejército español en Afganistán huyó con su mujer y cuatro hijos y llegó a Torrejón en agosto. Tras seis meses en España reconoce que *“mis hijos siguen llorando cuando llamamos a nuestra familia por Whatsapp; pero están felices aquí y les están tratando muy bien en el colegio. Estamos obligados a cambiar, a iniciar una nueva vida, a avanzar. No podemos quedarnos sentados sin hacer nada, necesitamos aprender español, buscar cursos de formación para garantizar mi futuro y el de mis hijos. Tenemos que empezar a avanzar”*.

A diferencia de lo que ha sucedido en las décadas anteriores con la población afgana que solicitaba asilo en España, en esta ocasión se considera que ha existido un trato justificado, pero diferenciado respecto a otros solicitantes de asilo, especialmente en el caso de la población subsahariana (SPI muy numeroso en el marco de 2021).

Una mujer afgana, deportista y acogida en CEAR en 2017, comparte el reflejo de lo positivo de ese trato diferente a los afganos llegados en esta ocasión: *“cuando yo llegué me sentía perseguida en casa y sospechosa fuera. Fue un shock para nosotras que nos llamaran terroristas ya que en Afganistán hay mucha gente muy buena que quiere tranquilidad, seguridad, que las mujeres estudien, hagan deporte...cuando llegaron los talibanes nuestros sueños se acabaron y llegar a España ha supuesto no acceder a matrimonios forzados, ser protagonistas de un proceso muy valiente y, en definitiva: ser libres”*.

La operación de traslado y acogida a la población afgana en el verano de 2021 ha puesto de manifiesto la importancia de contar con un sistema de acogida con suficiente capacidad instalada, no solo en dimensión sino en posibilidad real de movilizar recursos, profesionales y logística para atender la llegada numerosa y en muy corto plazo de personas con necesidad de protección. El estallido de conflictos armados, desastres naturales y/o situaciones que generan la migración forzada de personas, suele responder a situaciones no previstas que requieren de una respuesta urgente, para la que es fundamental contar con un sistema que no solo esté preparado para atender el volumen medio anual de solicitantes de asilo, sino la respuesta a llegadas numerosas no previstas. Es por ello que parece más necesario que nunca articular un sistema de acogida en España que siga contando con la especialización de las entidades que trabajan con estas personas, de forma coordinada con todos los agentes clave y con una proyección de futuro que convierta España en un país seguro con capacidad suficiente para responder al mandato humanitario de acogida a personas con derecho a poner a salvo su vida.

La acogida a personas afganas que han tenido que huir en un contexto tan radical y violentado de su país, ha posicionado a las organizaciones y al SAPI en el origen de su razón de ser. Ha generado un trabajo articulado y profesionalizado de la respuesta de un país en cumplimiento de las obligaciones adquiridas a nivel internacional y devuelve, desde el plano de la acogida, el espíritu de continuidad que supone la existencia de un sistema capaz de asumir la migración forzada a nivel global como un reto del mundo actual mucho más recurrente de lo que hoy en día está proyectado.



## CAPÍTULO 6

**CONCLUSIONES****1. EL ÉXODO GLOBAL: LAS CIFRAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO CONTINÚAN EN ASCENSO**

En junio de 2021 las cifras de desplazamiento forzado en el mundo se situaban en 85,8 millones de personas. Una vez más, la cifra más alta conocida hasta la fecha. De ellas, 26,6 millones son personas refugiadas, 4,4 millones solicitantes de protección internacional, 3,9 millones proceden de Venezuela y se encuentran desplazadas en terceros países y 48 millones son personas desplazadas internamente. Estas cifras se mantuvieron al alza a lo largo del segundo semestre y en lo que llevamos de 2022 alcanzando los 100 millones de personas desplazadas forzadas.

A ello se suman los millones de personas desplazadas por el conflicto en Ucrania en 2022 que ya alcanzan más de 6 millones fuera de las fronteras del país y más de siete millones dentro de él.

Por otro lado, el recrudecimiento de la violencia ha sido especialmente notorio en distintos lugares de África, continente que concentra, con carácter general, la mayor parte de nuevos desplazamientos internos a escala global, aunque también destacan en ese sentido países asiáticos como Afganistán, India, Pakistán y Bangladesh.

El 68% de las personas que se han visto forzadas a abandonar sus hogares procede de 5 países: Siria, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur, Myanmar. El 86% de las personas desplazadas forzadas son acogidas en los países más empobrecidos.

Preocupan especialmente contextos como el de Siria, que tras una década del inicio del conflicto sigue sin ser un país seguro para el regreso de millones de personas refugiadas. 6,8 millones de ellas han sido acogidas en 129 países distintos, principalmente limítrofes como Turquía, Líbano y Jordania. También es preocupante la situación en Afganistán donde más de la mitad de la población continúa sumida en acuciantes necesidades de ayuda humanitaria mientras continúan los desplazamientos. También es importante destacar la situación en Venezuela, sumida en una grave crisis humanitaria y donde las cifras de desplazamiento forzado continúan en aumento alcanzando los 6 millones de personas fuera de las fronteras del país a finales de 2021. Otras situaciones destacadas en cuanto a movimientos forzados de población se observan en Colombia, Etiopía o Ucrania.

Finalmente, hay que señalar que las personas desplazadas como consecuencia del cambio climático y de la degradación medioambiental en todo el mundo son cada vez más numerosas procediendo en su mayoría de los países del Sur Global. Se estima que en 2050 puedan superar los 250 millones de personas. Aunque la agenda internacional presta cada vez más atención a esta cuestión (Agenda 2030, Pactos Mundiales de Migración y Asilo...), los vacíos normativos para la protección de estas personas son preocupantes. Un primer obstáculo en ese sentido es la ausencia de una terminología consensuada a nivel internacional. A ello se une la falta de reconocimiento jurídico. Sin embargo, podría avanzarse hacia interpretaciones más amplias e inclusivas de los instrumentos ya existentes para garantizar la protección de todas estas personas. En el ámbito de la UE, la Directiva de Protección Temporal sería un instrumento adecuado para garantizar su protección. La propuesta de Nuevo Pacto Europeo de Asilo y Migración es también una oportunidad para avanzar en este sentido a través de la inclusión de mecanismos de protección específicos para estas personas.

## **2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS: OBSTACULOS EN LA NEGOCIACION DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACION**

En 2021, 630 630 personas solicitaron asilo en la Unión Europea lo que representa un aumento notable con respecto a las 472 395 del año anterior. Estas cifras se vuelven a situar en niveles prepandémicos. El incremento de solicitudes se debe principalmente a aquellas realizadas por personas procedentes de Afganistán y Siria. Alemania, Francia y España atendieron el 43% de las solicitudes de toda la Unión Europea.

Han sido pocos los avances en las negociaciones sobre el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo a lo largo de 2021. Más allá de los acuerdos alcanzados sobre la Directiva 2009/50/CE de empleo altamente cualificado y sobre la creación de la Agencia de Asilo de la UE (EUAA) el resto de propuestas legislativas continúan en negociación. Las principales divergencias siguen produciéndose en las cuestiones relativas a la solidaridad y la responsabilidad compartida y continúa siendo patente la diferencia de posturas entre los países del sur y los de Visegrado.

Por otro lado, es importante señalar que el enfoque de la propuesta en negociación está especialmente centrado en la externalización de fronteras y el refuerzo de los retornos e incluye disposiciones que obstaculizan gravemente el acceso al derecho de asilo y el respeto del principio de no devolución. Además, incluye un mecanismo de solidaridad a la carta a través del cual los Estados podrán elegir contribuir a través de compromisos de reubicación (no obligatorios) o del patrocinio de retornos u otro apoyo técnico/económico. También presenta un grave riesgo de que se apliquen de forma extensiva y discrecional excepciones a las garantías del procedimiento de asilo.

Todavía hay margen para que las negociaciones corrijan esta deriva y avancen hacia la consecución de un Pacto que sea plenamente garante para las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

### **3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA: AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN UN CONTEXTO DE REDUCCIÓN DE SOLICITUDES Y RESOLUCIONES**

Durante 2021, el acceso al territorio español ha continuado siendo el principal obstáculo para obtener protección internacional. La exigencia de visados de tránsito siguió aplicándose a personas originarias de países en conflicto, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos, como Siria, Palestina y Yemen. Además, en estos países el acceso a vías legales y seguras es muy limitado.

Se presentaron 65 404 solicitudes de protección internacional en España. Esto supuso un descenso del 26% con respecto al año anterior confirmando la tendencia descendente que empezó con el inicio de la pandemia, motivada en buena medida por las restricciones de movimientos que han dificultado el acceso al procedimiento de protección internacional. Otras dificultades ya existentes en 2020 respecto al acceso al procedimiento se mantuvieron en 2021: escasez de citas telemáticas para

formalizar la solicitud de protección internacional, retrasos en las citas y prácticas restrictivas y criterios dispares. Por otro lado, se ha seguido detectando casos de personas potenciales víctimas de trata que ameritan la aplicación del tratamiento diferenciado en los procedimientos de acceso a la protección internacional en tanto que perfiles en situación especialmente vulnerable.

Cabe mencionar el cambio de perfil mayoritario de personas procedentes de América Latina con grupos familiares extensos a varones jóvenes de origen africano realizando el trayecto migratorio en solitario. Casi dos de cada tres solicitantes de asilo (64%) fueron hombres, siendo el 36% mujeres.

Venezuela y Colombia vuelven a ser por tercer año consecutivo las dos nacionalidades que han presentado mayor número de solicitudes seguidas de Marruecos, Mali, Senegal, Perú, Honduras, Pakistán, Afganistán y Nicaragua. Además, especial mención merece el caso de Siria, en tanto que se trata de la población desplazada más numerosa del mundo.

Madrid, Cataluña, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana fueron por ese orden, las cinco comunidades autónomas donde más solicitudes se formalizaron en 2021. En cuanto a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a pesar del cierre mantenido de frontera con Marruecos, estas han conocido un considerable incremento del número de solicitudes de asilo recibidas.

En lo que respecta a la frontera aérea, a partir del progresivo levantamiento de las restricciones de viajes a nacionales de terceros países a causa de la pandemia, han aumentado las solicitudes de protección internacional acumulándose 1 589 personas al término de 2021.

En los CIE se formalizaron 639 solicitudes siguiendo la tendencia de descenso de los últimos años. Estos centros estuvieron cerrados durante algunos meses, debido a la pandemia siendo posteriormente reabiertos innecesariamente con el posicionamiento en contra de entidades como CEAR que defendemos el uso de medidas alternativas como contempla la Ley de Extranjería.

Se resolvieron 71 830 expedientes, siendo Colombia y Venezuela las principales nacionalidades en términos de solicitudes resueltas. No obstante, al término de 2021 aún quedaban 104 010 expedientes pendientes de resolver.

Destaca el descenso porcentual de reconocimiento por razones humanitarias, desde el 35% en 2020 al 18,5% en 2021, muy vinculado al descenso de las solicitudes de personas nacionales de Venezuela, nacionalidad que representa el 98,7% de dichas resoluciones. La disminución de protección por razones humanitarias para so-

licitantes de Venezuela también ha disminuido pasando de un 97% en 2020 a un 82% en 2021. Esto obedece a la aplicación del criterio de tercer país seguro para aquellas personas que hayan residido previamente en algún otro Estado de América Latina.

Por último, es importante destacar el aumento de la tasa de reconocimiento de protección que supera el 10%, aunque todavía se encuentra lejos de la media europea que se sitúa en el 35%.

#### **4. GRANDES RETOS EN LA RESPUESTA AL INCREMENTO DE LLEGADAS A LA FRONTERA SUR**

Al igual que en 2020, los principales puntos de llegada a las costas españolas durante 2021 fueron Canarias y costas andaluzas (principalmente Almería). También son reseñables las llegadas a Ceuta y Melilla. La respuesta a las llegadas de personas migrantes a las costas españolas siguió presentando retos remarcables en 2021.

En la respuesta articulada por el Gobierno para hacer frente al incremento de llegadas a las Islas Canarias en 2021 se puso en marcha el modelo de macro-campamentos dentro del denominado Plan Canarias, modelo propio de respuestas a emergencias de gran escala, y que no deberían cronificarse dado que no incorpora los estándares de acogida habituales. Por otro lado, se echó en falta la activación de espacios de coordinación humanitaria con todos los actores implicados, donde intercambiar información sobre las plazas existentes, tanto en Canarias como en la península, sus ubicaciones, la existencia de recursos especializados y los protocolos a seguir para determinados perfiles en situación de vulnerabilidad. Otra cuestión importante ha sido la respuesta ante la situación de las niñas y niños que viajan solos llegados a Canarias. La falta de protocolos de derivación ha dificultado una distribución territorial equilibrada y una atención garantista a los mismos. Asimismo, el aumento de llegadas de unidades familiares ha acentuado el impacto de los tiempos de espera en Canarias para obtener resultados de las pruebas de filiación (ADN) entre menores y familiares. Estos tiempos de espera han supuesto un retraso en los traslados de estas familias a la península y, además han conllevado situaciones en las que las familias abandonan los dispositivos de Acogida Humanitaria sin esperar a los resultados de la prueba.

En relación a las llegadas a Ceuta es reseñable el incremento que se produjo con ocasión de la entrada de 14 000 personas los días 17 y 18 de mayo. En el marco de la misma se identificaron devoluciones sumarias, saturación del espacio público

(parque, calles...) por dificultades de acceso al CETI y falta de identificación de situaciones de vulnerabilidad y adecuada atención a las mismas. Destaca el aumento de solicitudes recibidas por parte de nacionales de países subsaharianos, con el colapso del acceso al procedimiento y la modificación arbitraria de los criterios de atención en función de la nacionalidad. Los criterios de acceso al CETI se vieron modificados a partir de las llegadas de mayo, exigiéndose a las personas de origen marroquí (incluyendo casos de perfiles en situación más vulnerable) contar con la solicitud de asilo ya admitida a trámite y consiguientemente restringiendo su acceso. Por otro lado, es importante señalar que las personas solicitantes de asilo en la ciudad autónoma han podido ejercer su derecho a la libre circulación y desplazarse a la península durante el año 2021.

En el caso de Melilla las llegadas disminuyeron en 2021. Sin embargo, se certificó un aumento de las solicitudes, muchas de ellas de nacionalidad marroquí. Todas ellas se realizaron por el procedimiento de territorio por encontrarse cerrado el puesto fronterizo. El derecho a la libre circulación no siempre fue respetado y los requisitos exigidos para los desplazamientos a la península no fueron uniformes. De forma similar a lo ocurrido en Ceuta, los criterios de acceso al CETI de Melilla se restringieron.

## **5. ACOGIDA E INCLUSIÓN: DESAFÍOS PARA UN NUEVO MODELO**

Los procesos de acogida e inclusión de las personas refugiadas a lo largo del año 2021 han seguido marcados por la situación de pandemia. Como hemos señalado anteriormente, el número de personas que solicitaron protección internacional ha descendido. Así, se ha visto reducido el número de personas que han accedido al sistema nacional de acogida e integración.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones anunció una reforma del actual sistema de acogida e integración para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, con el fin de hacerlo más sólido y sostenible. También se planteó el incremento del número de plazas de acogida del sistema poniendo el foco en aquellas de titularidad estatal y el establecimiento de una nueva forma de colaboración y financiación a las entidades a través de la acción concertada.

Desde su experiencia, CEAR considera fundamental mantener en esa reforma los pilares básicos del sistema: su carácter inclusivo y garantista, la atención integral, especializada y el carácter multidisciplinar. También considera imprescindible

que se garantice la armonización territorial, la articulación por fases y niveles y que se mantenga el actual modelo de cooperación social con las organizaciones no gubernamentales especializadas.

Por último, cabe destacar que la acogida y recepción de las personas afganas ha generado un trabajo articulado y profesionalizado de respuesta que se corresponde con la existencia de un sistema capaz de responder a emergencias como la sucedida de una forma rápida y eficaz.





## CAPÍTULO 7

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

CEAR ha elaborado un conjunto de propuestas dirigidas a las autoridades españolas para que se garanticen los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, independientemente de su origen y con pleno respeto a la legalidad vigente. A continuación, se exponen aquellas que desde CEAR consideramos esenciales para este fin:

1. Garantizar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030, la Agenda del cambio climático, la Agenda de los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos Mundiales de Migración y Refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.
2. Avanzar hacia interpretaciones amplias e inclusivas de la definición de persona refugiada contenida en la Convención de Ginebra para garantizar la protección de las personas que huyen como consecuencia del cambio climático o la degradación medioambiental.
3. Defender y promover la solidaridad y corresponsabilidad entre los Estados miembros de la Unión Europea en la acogida y protección de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. Para ello, es fundamental avanzar hacia la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo que mejore la convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional y en la tasa de reconocimiento entre los distintos Estados.
4. Impulsar, en el marco de las negociaciones para un nuevo Pacto de Asilo y Migración en la UE, la adopción de un acuerdo de desembarco seguro que incluya cuotas de reubicación obligatorias. El nuevo pacto también debe garantizar el acceso al procedimiento,

el estudio individualizado de cada solicitud sin aplicación de criterios de nacionalidad y el cumplimiento de las garantías debidas y del principio de no devolución.

5. Avanzar en la transposición efectiva a la Ley 12/2009 de 30 de octubre de 2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria de las Directivas europeas en materia de Protección Internacional.

6. Asumir un mayor compromiso en relación a la adopción de vías legales y seguras para obtener protección. Esto implica cuotas de reasentamiento más ambiciosas, aumentar el número de personas finalmente reasentadas y ampliar el número de nacionalidades elegibles. También conlleva la aplicación más extensa del artículo 38 de la Ley de Asilo y la flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar.

7. Eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto como Haití, Siria, Palestina, Yemen, Gambia y Camerún, cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos y es susceptible de recibir protección internacional.

8. Cumplir las recomendaciones del Defensor del Pueblo incluidas en su informe anual de 2021 entre las que se encuentran: garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo hasta que recaiga resolución definitiva, proporcionar información en los CATE sobre el derecho de asilo a las personas detenidas y permitir realizar rondas de verificación en las salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas para comprobar el estado de todas las personas mientras dure su permanencia en dichas dependencias.

9. Garantizar el acceso al procedimiento en los términos establecidos en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Para ello es necesario mejorar y poner fin a las deficiencias del sistema de cita previa para la formalización de las solicitudes de protección internacional y ampliar el número de citas disponibles para la manifestación de voluntad y formalización de las solicitudes de protección internacional en España.

10. Proporcionar un acceso inmediato al procedimiento ordinario de las personas solicitantes con necesidades específicas que no se pueden abordar en procedimientos acelerados en frontera y centros de internamiento de extranjeros en virtud del art. 24 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

11. Modificar las instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, de Política Interior y de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros, para garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional a los polizones, la asistencia letrada y de intérprete.

12. Garantizar que las entrevistas de formalización de solicitudes de protección internacional cumplan los requisitos mínimos establecidos en el art. 17 de la Ley de Asilo, dotando de recursos humanos suficientes y de formación continua a los funcionarios y funcionarias encargados de realizarlas.
13. Garantizar una interpretación de calidad en un idioma que la persona solicitante comprenda y en el que pueda expresar con detalle los motivos de su solicitud. Dicha garantía se ha de extender a todo el procedimiento, incluidas las notificaciones de las resoluciones de admisión, inadmisión o denegación de protección internacional.
14. Garantizar un tratamiento diferenciado en el procedimiento de protección internacional en frontera y centro de internamiento de extranjeros, aplicando una perspectiva de género, diversidad sexual, edad y vulnerabilidad en aquellos casos en que concurren los factores de vulnerabilidad del art. 46 de la Ley de Asilo.
15. Resolver los 104 000 expedientes pendientes de resolución e impulsar el registro, tramitación y resolución de los expedientes de extensión familiar, para garantizar el derecho efectivo a la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de protección internacional.
16. Avanzar en el reconocimiento del derecho de asilo en casos de persecución de agentes no estatales cuando las personas carecen de protección efectiva por parte de las autoridades del país.
17. Acordar el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros, contemplando otras medidas alternativas previstas en la Ley de Extranjería.
18. Poner fin a las devoluciones sumarias de personas que llegan a Ceuta y Melilla y a los islotes y garantizar que la aplicación de la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería es plenamente acorde con la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos suscrita por España.
19. Mejorar la respuesta humanitaria y de protección de derechos ante situaciones de emergencia (previstas o imprevistas) derivadas del aumento de llegadas de personas migrantes y solicitantes de asilo mediante el diseño de protocolos de actuación ágiles para la ampliación de capacidad del sistema ante emergencias y crisis humanitarias cuando así fuese necesario y asegurando la sostenibilidad financiera e institucional del sistema en todo momento.
20. Agilizar la primera respuesta de emergencia que cubra unas condiciones de acogida mínimas, pero básicas, a través de planes de contingencia que respondan ante un aumento de llegadas, como en Canarias o Ceuta.
21. Evitar la estancia prolongada en macro campamentos de acogida y agilizar los traslados a la península de las personas migrantes llegadas a Canarias o a Ceuta/Melilla.

En el caso de Canarias, es urgente agilizar los traslados y reubicaciones de niños y niñas que llegan solos promoviendo la responsabilidad compartida y solidaria entre todas las Comunidades Autónomas para su acogida.

22. Mejorar los protocolos de actuación para las llegadas de personas adultas con niños y niñas priorizando el interés superior del menor o la menor por encima de otras consideraciones.

23. Hacer más sólido y sostenible el modelo del sistema de acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, desde la salvaguarda de derechos, incluyendo un marco normativo garantista que proteja el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

24. Mantener las cualidades del sistema de acogida e integración español basado en el diseño metodológico de intervención por fases y niveles a través de itinerarios integrados personalizados de inclusión que contemple la concepción inclusiva del sistema, la atención individualizada y especializada.

25. Mantener el actual modelo de cooperación social con las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales especializadas como actores clave para la gestión de los recursos en el marco de los equipos interdisciplinarios de acogida, tanto en los dispositivos profesionalizados como en los contextos comunitarios de la misma.

26. Diseñar mecanismos de distribución territorial equitativos que aseguren el cumplimiento de la responsabilidad derivada de las obligaciones internacionales independientemente de los contextos territoriales y que garanticen un equilibrio en la atención a personas atendidas en el sistema de protección internacional y en la respuesta a emergencias humanitarias. Estos mecanismos, deben incorporar criterios equitativos y justos en la asignación de plazas, atención a situaciones de vulnerabilidad social y económica y tratamiento de las necesidades particulares de acogida.

27. Mantener los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación) puestos en marcha en la respuesta a la emergencia en Ucrania como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento para todas las personas solicitantes de asilo con independencia de su lugar de procedencia.

28. Construir narrativas que contribuyan a crear una línea de comunicación política e institucional positiva en relación a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. El mensaje articulado y la respuesta acordada ante el desplazamiento provocado por la guerra en Ucrania han sido clave para generar un relato inclusivo y un sentimiento solidario en todas las esferas de la sociedad.

29. Fomentar y apoyar la participación del tejido asociativo, voluntariado y ciudadanía como elemento de cohesión social, incluyendo mediante la puesta en marcha y financiación de programas y proyectos de acción comunitaria, cuidados y solidaridad de proximidad vinculados a la protección internacional en los contextos locales de acogida, así como de proyectos e iniciativas de sensibilización y prevención de los discursos de odio, racismo y xenofobia.

30. Aprobación de la Ley integral de igualdad de trato y no discriminación. Es necesaria una norma integral y complementaria a la legislación penal que proteja a las víctimas ante los comportamientos discriminatorios que no son constitutivos de delito, pero sí de infracciones administrativas.

31. Aprobación de la Ley Integral de Protección y Asistencia a las personas víctimas de trata de seres humanos que aborde todas las tipologías, esté o no relacionada con la delincuencia organizada; y con independencia de cuál sea el sexo, la edad, el estatus administrativo de las víctimas o su nacionalidad.



CAPÍTULO 8

**PARA SABER MÁS**

**IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN. PROPOSICIÓN DE LEY**

CRISTINA DE LA SERNA. DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE IGUALDAD Y LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LA FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (FSG)

**ANTECEDENTES: UNA LEY MUY NECESARIA, QUE LLEVA DEMASIADOS AÑOS EN UN CAJÓN**

La *Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación*<sup>230</sup> que fue presentada en enero de 2021 en el Congreso de los Diputados es fruto de un largo proceso de diversos intentos de aprobación de una norma ampliamente demandada por la sociedad civil, por requerirlo los estándares de derechos humanos y, sobre todo, las personas a las que todavía hoy en día afecta la discriminación en España.

Corría el año 2009 cuando el Gobierno que estaba en aquel momento en el poder inició los trabajos preparatorios de un Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato. Antes de eso, la sociedad civil llevaba tiempo presionando para que nuestro país se dotara de una ley efectiva para combatir todas las formas de discriminación.

230 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 28 de enero de 2021, disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-146-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-146-1.PDF#page=1)

La Directiva 2000/43 de igualdad de trato<sup>231</sup> de las personas independientemente de su origen racial o étnico se había traspuesto de una manera muy parcial y se necesitaba un marco integral, aplicable a todas las formas de discriminación, con el que se pudiera materializar realmente el mandato del artículo 14 de la Constitución española<sup>232</sup>.

En ese momento, muchas organizaciones, entre ellas CEAR y FSG, se volcaron en esos trabajos preparatorios, aportando, desde nuestra experiencia en el contacto diario con víctimas de discriminación, al articulado de la propuesta normativa. El anteproyecto de ley<sup>233</sup> que surgió de aquellos debates con la sociedad civil resultó ser un texto muy completo, que de ser aprobado habría servido para colmar las lagunas que se daban en aquel momento para dar una respuesta efectiva a las distintas formas de discriminación. Sin embargo, la antelación de la convocatoria de elecciones que se produjo en 2011 frustró la tramitación parlamentaria de la ley.

Desde entonces, el Grupo Socialista presentó en el Congreso de los Diputados sucesivas versiones de proposiciones de ley a finales de 2011<sup>234</sup>, siendo expresamente rechazada a los pocos meses de presentarse, en 2017<sup>235</sup> y en 2019<sup>236</sup>, no habiéndose aprobado en ninguna de estas ocasiones. Todo ello, pese a que a lo largo de estos años han sido muchos los organismos europeos e internacionales de protección de los derechos humanos los que han instado a España<sup>237</sup> a aprobar una ley absolutamente necesaria para la materialización del principio de igualdad de trato.

Además, la necesidad de la aprobación de esta Ley viene respaldada por la experiencia de muchas víctimas de discriminación que atienden las organizaciones, en el caso de la FSG y de CEAR, en el marco del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas.

231 "Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico" disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0043&from=ES>

232 El art. 14 de la Constitución establece que "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"

233 Anteproyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documentos/FD7C-DD94-lit7enero2011.pdf>

234 Proposición de Ley relativa a la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 27 de diciembre de 2011, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B\\_002-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_002-01.PDF#page=1)

235 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 10 de marzo de 2017, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-97-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-97-1.PDF#page=1)

236 Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 30 de julio de 2019, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-67-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-67-1.PDF)

237 Este es el caso del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de la ONU (2013), del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2015), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (2016), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (2018), la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2019) y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Examen Periódico Universal de 2020).



timas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), que prestan desde 2013 junto con otras siete entidades.

En efecto, muchos son los casos que se atienden y que finalmente no se pueden denunciar o abordar de una forma satisfactoria para las víctimas, simplemente porque no existen ni normas claras que tipifiquen las conductas discriminatorias (salvo cuando se trata de delitos de odio) ni un organismo independiente con recursos y facultades suficientes para aplicar de manera efectiva la normativa en materia de igualdad de trato y no discriminación. A causa de esta laguna normativa, en demasiadas ocasiones los incidentes quedan impunes para los agentes discriminadores y las víctimas ven cómo sus vulneraciones de derechos quedan sin reparar.

A pesar de ser uno de los compromisos del Pacto de Gobierno firmado por los dos partidos del ejecutivo a finales de 2019, la propuesta de texto normativo llegó en enero de 2021 en forma de Proposición de Ley (esto es, de iniciativa parlamentaria y no del Gobierno) del Grupo Socialista<sup>238</sup>. Aunque esta forma de tramitación cercenaba de alguna manera el necesario consenso político que requiere una ley de este calado —y que las organizaciones esperan que finalmente acabe impregnando el proceso parlamentario—, sí que ha marcado el pistoletazo de salida para el reconocimiento y la garantía de los derechos para todas las personas.

## LA ALIANZA POR LA LEY DE IGUALDAD DE TRATO: UN TRABAJO CORAL DESDE UNA EXPERIENCIA DIVERSA

Antes de analizar los aspectos positivos y las áreas de mejora del texto propuesto al Congreso de los Diputados, conviene detenerse sobre la creación y el trabajo desarrollado hasta el momento por la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*, desde la cual CEAR y la FSG han impulsado tanto la tramitación como la incorporación de mejoras en las enmiendas que han presentado los distintos grupos parlamentarios.

La *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato* se creó en julio de 2020<sup>239</sup> por ocho entidades que venían trabajando de manera conjunta en la atención a las víctimas de racismo, antigitanismo y xenofobia: Accem, Asociación Rumiñahui, CEAR, Cruz Roja Española, Fundación Cepaim, FSG, Movimiento por la Paz-MPDL y Red Acoge. En ese momento habían transcurrido más de seis meses desde el pacto de los dos partidos del ejecutivo en el que se habían comprometido a impulsar esta ley y a la que

238 Op. cit.

239 Ver nota de prensa de lanzamiento de la Alianza por la Ley de Igualdad de Trato (16 de julio de 2020), disponible en: [https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQINk7HAYi-cvkJ3ZyC-n2o\\_l0n2u5G6o](https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQINk7HAYi-cvkJ3ZyC-n2o_l0n2u5G6o)

el propio Gobierno se acababa de comprometer ante la ONU, en el marco del tercer Examen Periódico Universal (EPU)<sup>240</sup> pero, sin embargo, las entidades no veían que se estuviese dando ningún paso encaminado a presentar una propuesta de texto normativa.

El primer objetivo de esta Alianza fue, por lo tanto, tratar de influir en el Gobierno para que cumpliera con su objetivo, lanzando en verano de 2020 la campaña conjunta de sensibilización *#DeudaConLaIgualdad*. En noviembre de 2020 publicaron un dossier informativo<sup>241</sup> con los motivos por los que la aprobación de la ley era urgente, tras lo cual se mantuvieron reuniones con la ministra de Igualdad y el Grupo Parlamentario Socialista. Finalmente, una proposición de ley fue presentada por parte del Grupo Socialista en enero de 2021, como pedían las organizaciones, y desde la Alianza hicieron un llamamiento al consenso de los grupos parlamentarios para que, tras incorporarse las mejoras necesarias, el texto fuese finalmente aprobado<sup>242</sup>.

Con la activación del trámite parlamentario, se decidió ampliar la Alianza por la *Ley de Igualdad de Trato* a organizaciones referentes en la lucha contra otras formas de discriminación. De las ocho entidades iniciales se pasó a un total de 14 organizaciones, sumando las siguientes: CERMI, CESIDA, FELGTB, Hogar Sí, Provivienda y Save The Children. Gracias a esto, se ha podido realizar un trabajo conjunto y coral de análisis para incorporar así a la propuesta normativa otras perspectivas, basadas en el trabajo experto con otros grupos de población que sufren discriminación.

## LA PROPOSICIÓN DE LEY: ASPECTOS POSITIVOS Y ÁREAS DE MEJORA

La propuesta normativa contiene una serie de aspectos muy positivos que conviene resaltar, dado que deberían quedar blindados durante el proceso de enmiendas. En efecto, aunque tenga carencias, la propuesta que se sometió al Congreso incorpora los dos elementos fundamentales que venía demandando la sociedad civil para garantizar una respuesta institucional de los incidentes de discriminación, en aplicación de los estándares internacionales y europeos de derechos humanos, esto es: (i)

240 Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal realizado a España en el Tercer Ciclo de Monitoreo, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/ESIndex.aspx>

241 Ver dossier informativo *#DeudaConLaIgualdad-Urge la tramitación de la Ley por la Igualdad de Trato*, disponible en: [https://www.gitanos.org/upload/58/50/DOSSIER\\_INFORMATIVO-\\_Ley\\_Integral\\_de\\_Igualdad\\_de\\_Trato\\_y\\_No\\_Discriminacion.pdf](https://www.gitanos.org/upload/58/50/DOSSIER_INFORMATIVO-_Ley_Integral_de_Igualdad_de_Trato_y_No_Discriminacion.pdf) y nota de prensa de lanzamiento, disponible en: [https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQlNk7HAYi-cvkJ3ZyCn2o\\_l0n2u5G6o](https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131449.html?fbclid=IwAR2sjYcLHJcFTEx5eJHebonPCwVvQlNk7HAYi-cvkJ3ZyCn2o_l0n2u5G6o)

242 Ver comunicado conjunto de la Alianza por la Ley de Igualdad de Trato a raíz de la presentación de la Proposición de Ley, disponible en: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/132619.html>

un régimen sancionador administrativo frente a los incidentes discriminatorios que no constituyen delito; (y ii) la creación de un organismo independiente de igualdad de trato con capacidad para prestar asistencia a las víctimas de discriminación, litigar, emitir informes y recomendaciones, etc. para velar por el cumplimiento efectivo de la ley.

También es positivo que el texto que se registró en enero de 2021 incorpore mejoras importantes en relación con las versiones anteriores del proyecto, aludiendo al antigitanismo en la exposición de motivos y a la interseccionalidad en el articulado, incorporando a las fuerzas y cuerpos de seguridad, incluida seguridad privada en el ámbito de aplicación de la ley. Además, reconoce el derecho a la información y asesoramiento que asiste a las víctimas de discriminación o propone la regulación de la inteligencia artificial.

También debe valorarse positivamente que se contemple la modificación de otras normas en las disposiciones adicionales, sobre todo en lo relativo a:

- La incorporación de la inversión de la carga de la prueba en la normativa procesal administrativa, contencioso-administrativa y de enjuiciamiento civil porque, aunque la normativa europea lo contemple, es muy difícil que la administración o los jueces y juezas de estas jurisdicciones apliquen este estándar.
- La creación, en las fiscalías provinciales, de secciones contra los delitos de odio. Ahora mismo lo que existen son servicios especializados, no secciones, lo que impide la dedicación exclusiva de los y las fiscales especializadas en materia de delitos de odio.

Dicho esto, y como han manifestado reiteradamente las organizaciones que forman la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*<sup>243</sup>, lo cierto es que todavía existen lagunas importantes que consideran que, de no colmarse debidamente, acabarán mermando la eficacia del texto normativo que resulte finalmente aprobado.

En primer lugar, cabe destacar que hay una serie de elementos transversales, que tienen que ver con el propio enfoque de la Ley, que no se han incorporado suficientemente en la propuesta normativa. Así, no se incide suficientemente en el enfoque de infancia o la accesibilidad (esto es, en la adaptación de la normativa a los distintos grupos que sufren discriminación habitualmente). La norma también adolece de una ausencia de enfoque preventivo, al no abordar las raíces y las causas de la discriminación, lo que también se conoce como discriminación estructural.

243 Alianza por la Ley de Igualdad de Trato, Documento de Aportaciones de mejora a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación, disponible en: [https://www.gitanos.org/upload/50/83/Aportaciones\\_PPL\\_Alianza\\_por\\_la\\_Ley\\_de\\_Igualdad\\_de\\_Trato\\_15.03.21.pdf](https://www.gitanos.org/upload/50/83/Aportaciones_PPL_Alianza_por_la_Ley_de_Igualdad_de_Trato_15.03.21.pdf)

Asimismo, hay otras carencias que inciden negativamente en la eficacia de la aplicación de la ley, al no incorporarse medidas de reparación y protección a víctimas, conforme a los estándares de protección de los derechos humanos. En este ámbito, y para garantizar los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular (que conforman, desde luego, un grupo especialmente vulnerable frente a la discriminación), deberían introducirse salvaguardias para evitar que sean objeto de procedimientos sancionadores en caso de denunciar un incidente. Otra cuestión preocupante es la falta de claridad del régimen de sanciones e infracciones, puesto que no están bien tasadas las conductas que pueden dar lugar a una sanción, lo que además de ser contrario al principio de seguridad jurídica, podría dificultar enormemente la aplicación de la normativa.

En materia de interseccionalidad, esto es, cuando concurren más de un motivo de discriminación (como podría ser el caso de las mujeres que pertenecen a cualquier grupo vulnerable), la proposición de ley lo aborda de una manera demasiado superficial. Si bien se define la discriminación interseccional en el articulado, no se tiene en cuenta ni a la hora de fijar la reparación ni en lo que respecta a la graduación de las sanciones, desoyendo así los estándares de derechos humanos.

También resulta deficiente la regulación del organismo de igualdad, puesto que no se garantiza suficientemente su independencia, ni en lo que respecta a su dotación presupuestaria ni en lo relativo a su nombramiento. En efecto, resulta cuestionable la propia denominación de *Comisionado para la Igualdad de Trato y No Discriminación*.

En cuanto a la inversión de la carga de la prueba, que implica que tenga que ser la parte denunciada quien ofrezca pruebas de no haber discriminado cuando la víctima ofrezca indicios bastantes de haber sufrido discriminación, si bien se contempla en la propuesta, la regulación también presenta carencias dado que se establecen demasiadas excepciones a su aplicación.

En el ámbito más sectorial hay determinadas formas de discriminación cuya regulación debería mejorarse para dotar de más eficacia a la ley. En el caso de la discriminación ejercida por las fuerzas y cuerpos de seguridad, habría que incorporar salvaguardias más concretas frente al uso de perfiles étnicos o raciales (como, por ejemplo, los formularios de identificación). Por otro lado, en el ámbito de los servicios sociales se echa en falta una alusión a la incorporación del principio de igualdad de trato en el diseño de políticas públicas. También deberían concretarse más las medidas para evitar la discriminación en el ámbito de la justicia o del empleo, obligando a las empresas a incorporar planes de diversidad.

## CONCLUSIONES

La *Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación* es un texto prometedor que incorpora muchas de las demandas históricas de las organizaciones que, como CEAR y la FSG, tienen una amplia trayectoria de trabajo con personas que sufren a menudo discriminación. Ahora bien, todavía hay elementos francamente mejorables y el trámite de debate de enmiendas actualmente en curso presenta una oportunidad para incorporar mejoras, dotando de eficacia a la ley. En efecto, muchas de las enmiendas presentadas por diversos grupos parlamentarios están muy alineadas con las aportaciones de la *Alianza por la Ley de Igualdad de Trato*, por lo que lo deseable es que sean incorporadas al articulado, con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas. Las víctimas de discriminación no merecen menos.



CAPÍTULO 9

APÉNDICE ESTADÍSTICO

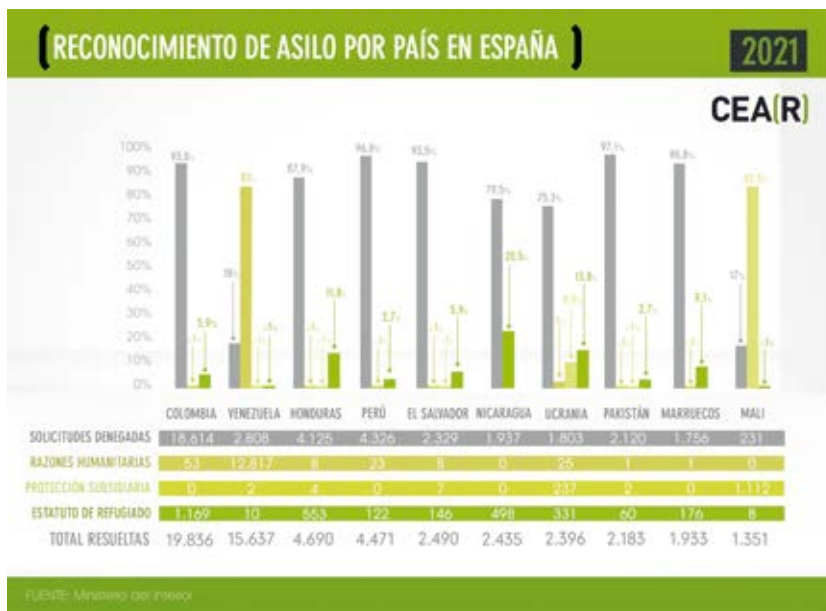
9.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA











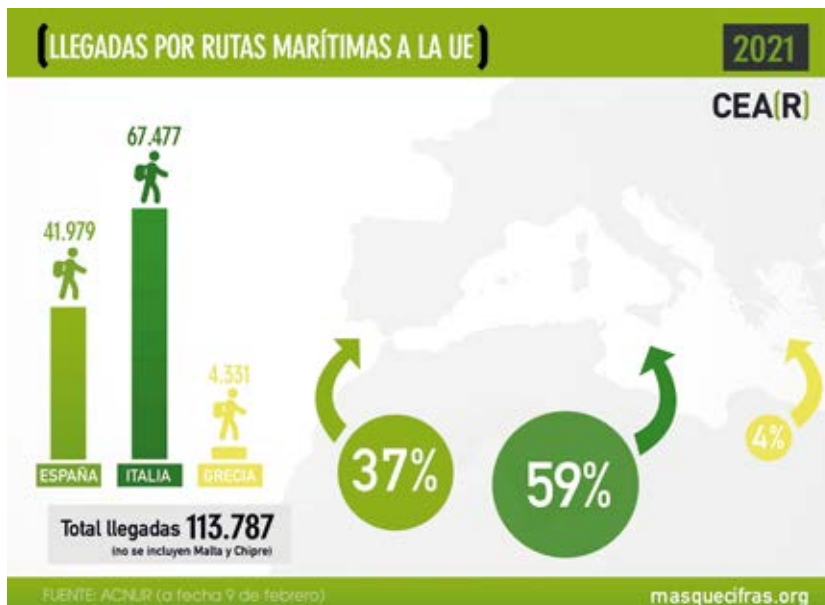


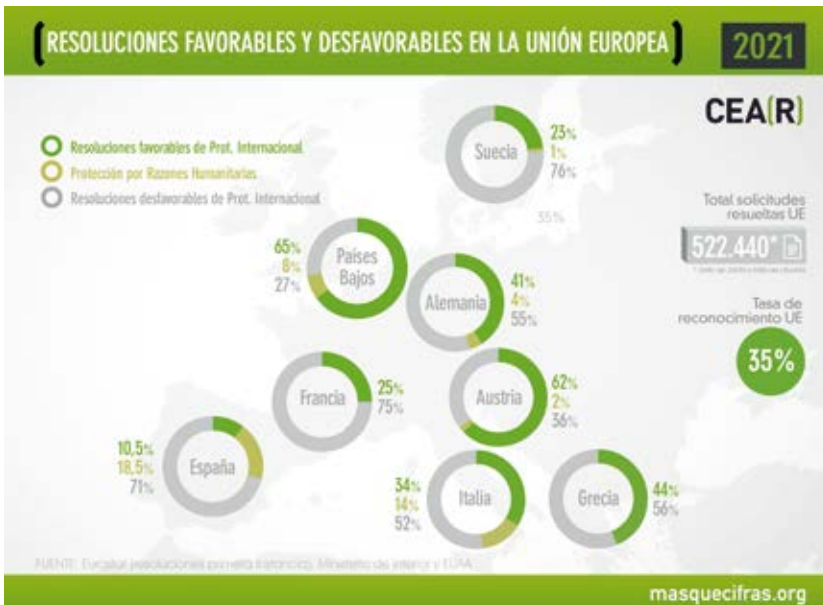




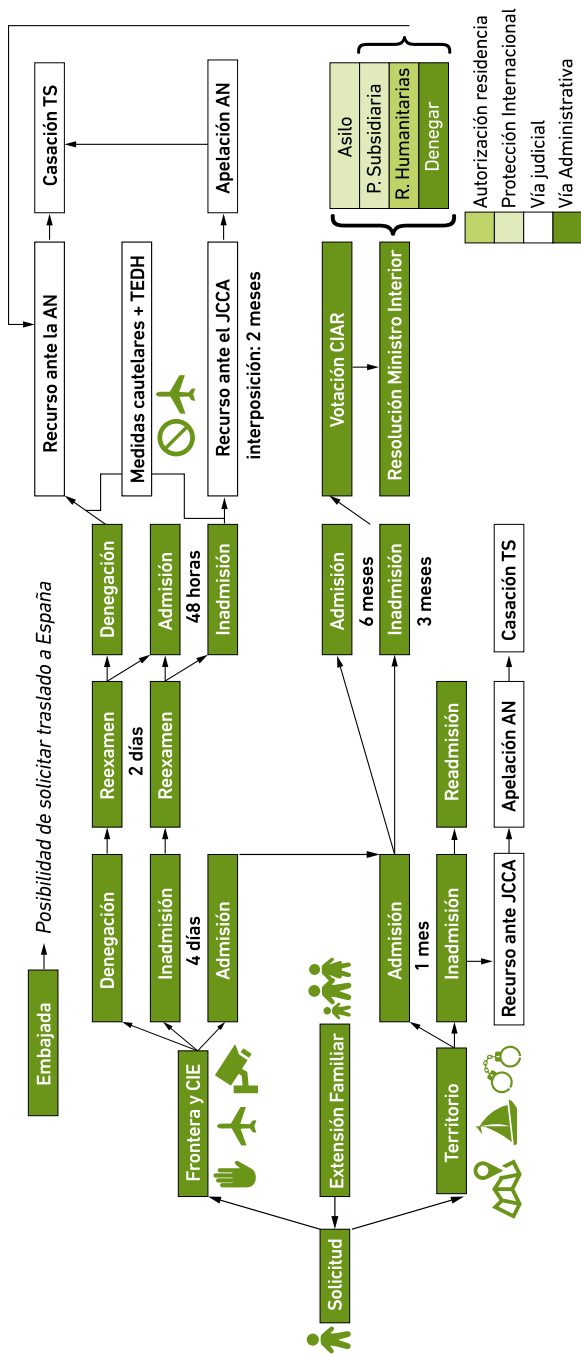


## 9.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA





# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



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



## OFICINAS Y DELEGACIONES TERRITORIALES

### SEDE CENTRAL

MADRID  
Avda General Perón 32, 2º dcha.,  
28020  
Tel: 91 598 05 35 / 91 598 05 92

CEUTA  
Carretera del Jaral, s/n.

MELILLA  
CETI, Carretera de Circunvalación,  
450.

ALICANTE  
C/ Santo Domingo, 3 (Ed. Alauda),  
acceso por C/ Benasau. 03005. Tel:  
965 64 12 55

### CEAR ANDALUCÍA

SEVILLA  
Avenida de Hytasa, 10. Edificio  
Tigesa (2ª planta), 41006  
Tel: 954 61 91 64

MÁLAGA  
Avenida de Fátima, 3, 29009  
Tel: 951 56 10 71  
Primera Acogida  
C/ Esperanto, 13, 29007

ANTEQUERA  
Centro de Acogida  
Tel: 951 56 10 51

CÁDIZ  
Paseo de la Conferencia 9, 1ª planta,  
11207 (Algeciras).  
Tel.: 856 56 09 46  
Calle Nueva 2 Duplicado, 3ª planta,  
11005 (Cádiz).  
Tel: 856 56 13 84

### CEAR CANARIAS

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA  
Avenida de Escaleritas 66  
35011 Las Palmas de Gran Canaria  
Tel: 928 29 72 71

CENTRO DE MIGRACIONES  
SAN ANTONIO  
Las Palmas de Gran Canaria  
Tel: 928 97 10 42

VALBANERA BETTMAR  
Las Palmas de Gran Canaria  
Tel: 928 97 10 67

SANTA LUCÍA  
Calle Castrillo 14, Bajo  
35110 Vecindario, Santa Lucía de  
Tirajana  
Tel: 928 97 06 08

CENTRO DE MIGRACIONES  
SANTA LUCÍA  
Vecindario, Santa Lucía de Tirajana  
Tel: 928 75 78 28

TENERIFE  
C/ Imeldo Seris 108, 2º D, 38003.  
Santa Cruz de Tenerife  
Tel: 822 11 20 09

FUERTEVENTURA  
Parque Gavia de los Hormiga  
35600 Puerto del Rosario  
Tel: 636 44 20 43

### CEAR CATALUÑA

BARCELONA  
C/ Junta de Comerç 26, 08001  
Tel: 933 01 25 39

### CEAR EUSKADI

BILBAO-BILBO  
C/Baiona 1-3, 48012  
Tel: 944 24 88 44

VITORIA-GASTEIZ  
C/ Ferrocarril, 8, 01006  
Tel: 945 26 68 05

SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA  
C/ Amezketarrak Kalea 3, 20010  
Tel: 943 24 24 83

### CEAR MADRID

MADRID  
Avenida de Asturias 33, Bajo, 28029  
Tel: 915 55 06 98

GETAFE  
Centro de Acogida  
Juan José Rodríguez Ugarte  
Tel: 916 95 69 68

### CEAR NAVARRA

PAMPLONA  
C/ Sandoval 2 bis, local, 31002  
Tel: 848 48 08 18

### CEAR VALENCIA

VALENCIA  
C/ Francisco Moreno Usedo,  
nº 21-Bajo, 46018  
Tel: 96 316 24 77

CENTRO DE ACOGIDA DE CULLERA  
Tel: 961 72 35 79

CENTRO DE ACOGIDA DE SUECA  
Tel: 960 47 08 88





El vigésimo 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. Un año más, la cifra global de desplazamiento forzado alcanzó una nueva cima, con 85,8 millones de personas en junio de 2021. Siria, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar, junto con Palestina, son los principales países de origen de las personas refugiadas mientras que República Democrática del Congo, Etiopía y Afganistán los que tienen un mayor volumen de nuevos desplazamientos internos a lo largo del primer semestre de 2021. Además, a las anteriores se suma, a comienzos de 2022 la situación del desplazamiento forzado de Ucrania a raíz del conflicto que vive actualmente el país. A mediados de este año 2022, ya se ha alcanzado la escalofriante cifra de más de 100 millones de personas desplazadas forzadas en el mundo según datos recientes de ACNUR.

En el seno de la Unión Europea, el Pacto sobre migración y asilo no ha presentado los avances esperados en 2021. Las principales divergencias siguen produciéndose en las cuestiones relativas a la solidaridad y la responsabilidad compartida y continúa siendo patente la diferencia de posturas entre los países del Sur y los de Visegrado.

España volvió a ser el tercer país de la UE que atendió a un mayor número de personas solicitantes de asilo, siendo Venezuela y Colombia los principales países de origen. No obstante, solo el 10,5% de las 71 830 personas cuyo expediente se resolvió obtuvo protección internacional. Aunque este porcentaje refleja un incremento con respecto al año anterior se aleja notablemente de la media de la UE que asciende a un 35%. Además, un 18,5% logró una autorización de residencia por razones humanitarias.

El episodio de entradas a la Ciudad Autónoma de Ceuta ocurrido los días 17 y 18 de mayo resultó especialmente preocupante, identificándose devoluciones sumarias y saturación del espacio público (parques, calles...) por dificultades de acceso al CETI.

Finalmente, cabe destacar la respuesta del Gobierno español en la Operación Antígona desde la que se coordinó de forma organizada la llegada de las personas evacuadas procedentes de Afganistán. El trabajo articulado y profesionalizado de respuesta, en el contexto de las salidas forzadas desde Afganistán, supone un ejemplo que muestra la capacidad del sistema estatal para responder rápida y eficazmente ante emergencias repentinas.

Un año más, a través de su Informe anual, CEAR traslada a las autoridades sus principales propuestas dirigidas a fortalecer la protección de las personas refugiadas desde un firme compromiso con el derecho de asilo.