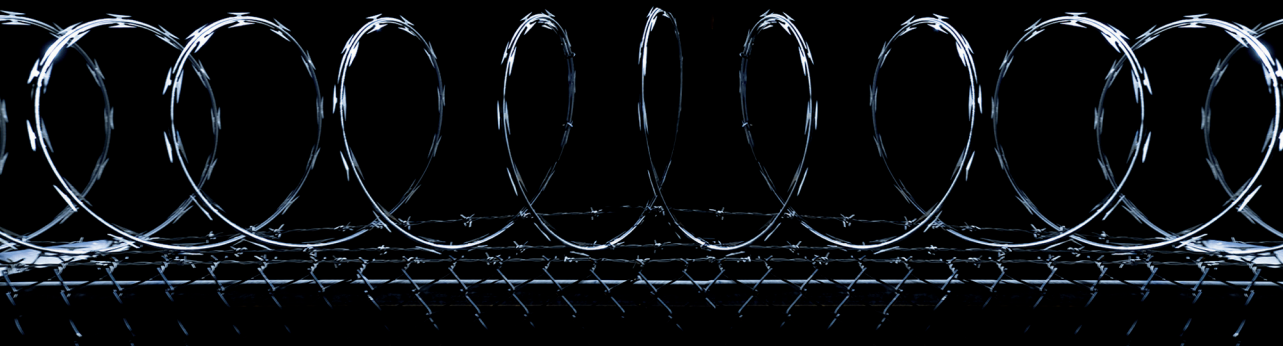


La situación de las personas refugiadas en España

Informe 2014





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 REFUGIADOS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE PERSONAS.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LA CIUDADANÍA EN LA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO.

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

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

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE), EL COMITÉ INTERNACIONAL DEL FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES, LA RED MIGREUROPEO, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL O LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

La situación de las personas refugiadas en España

INFORME 2014



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

RAQUEL CELIS, NURIA DÍAZ, JAUME DURÀ, PALOMA FAVIERES, RODRIGO FERNÁNDEZ, JOSÉ RUBIO, MAURICIO VALIENTE Y MARIO AMORÓS (EQUIPO COORDINADOR).

MARTHA ARROYO, JAVIER CANIVELL, ARANTZA CHACÓN, ALIVA DÍEZ, ANA LÓPEZ FONTAL, REBECA GARCÍA, JAVIER JEREZ, CARLOS MORAL, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, JOSÉ LUIS RAMOS, JENESSY RODRÍGUEZ, DANIEL SANJUÁN, JON SOLAGUREN, YADIRA SUÁREZ Y BELÉN WALLISER.

CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE NICOLÁS CASTELLANO, ANA LÓPEZ FONTAL (AUTORA DEL EPÍGRAFE 2.1) E ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ.

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

LOS ARTÍCULOS FIRMADOS EN EL CAPÍTULO 10 NO REPRESENTAN NECESARIAMENTE LAS POSICIONES 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 SUS PROTAGONISTAS PARA SU USO.

© OFICINAS CENTRALES DE CEAR
AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.
28020 MADRID
TELÉFONO: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61
WWW.CEAR.ES



© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2014
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.
INFORME 2014

ISBN: 978-84-8319-916-9
DEPÓSITO LEGAL: M-15.342-2014
IBIC: JFFD

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR 11

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 15

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO 19

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras 20
- 1.2. El exilio sirio en los países de Oriente Próximo y Medio 24
- 1.3. La crisis del derecho de asilo en Australia 29

2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA 39

- 2.1. Evolución de las políticas de asilo y acogida en Europa 39
- 2.2. La tragedia de Lampedusa 42
- 2.3. Bulgaria: una nueva ruta de entrada por el este 44

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 53

- 3.1. El aumento de las solicitudes de protección internacional 54
- 3.2. El drama permanente de la frontera sur (Ceuta, 6 de febrero de 2014) 58
- 3.3. Las dificultades de los polizones 61

4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 65

- 4.1. Los puestos fronterizos y los CIE 65
- 4.2. Ceuta y Melilla: vulneración de los derechos de las personas admitidas 72

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA 79

- 5.1. Análisis estadístico de las decisiones gubernamentales en asilo 80
- 5.2. La limitada protección a las víctimas de trata 83
- 5.3. La revisión judicial y el reconocimiento de la protección 87
- 5.4. Apatridia: la cuestión saharai 90

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 93

- 6.1. Análisis de las políticas públicas estatales y comunitarias 93
- 6.2. El sistema de protección social para el colectivo ante la crisis económica 99

7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 107

- 7.1. Las consecuencias de la privatización de las agencias de colocación 107

8. CONCLUSIONES 117

9. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA 125

10. PARA SABER MÁS 131

- 10.1. El éxodo sirio: estrellarse contra el muro europeo.
Por Nicolás Castellano 131
- 10.2. El reto de proteger a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.
Testimonios invisibles del tránsito por la frontera sur.
Por Leire Lasa Fernández 139
- 10.3. Polizones: las primeras cifras oficiales (2008-2013). Por Jaume Durà 150
- 10.4. Reseña de *Diarios de una vida. 1967-1978*, de D. Joaquín Ruiz-Giménez.
Por Mario Amorós 156

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO 159

11.1. Las personas solicitantes de protección internacional 159

11.2. Decisiones en primera instancia 171

11.3. La concesión de la protección internacional 175

11.4. Las personas refugiadas en el mundo 179

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 186

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 187

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 205

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Esto hay que cortarlo. Así se denomina la campaña que desde CEAR lanzamos el 28 de marzo de este año para denunciar el drama que no cesa en nuestra frontera sur, en las ciudades de Ceuta y Melilla, donde las concertinas marcan la división entre la más profunda desesperación, producto de la persecución y las injusticias, y el último hálito de esperanza. Nuestro Informe anual, el duodécimo que presentamos sin falta desde 2003, examina la situación de las personas refugiadas y del derecho de asilo en España en 2013, pero no por ello podemos dejar de hacer referencia a lo sucedido en Ceuta el 6 de febrero de 2014 y a sus consecuencias.

Aquel día, de nuevo, quedó al desnudo la insolidaridad de una Europa encastillada en su bienestar. La obsesión por la contención de las migraciones de *los condenados de la tierra* nos condujo a la tragedia: quince seres humanos perdieron la vida en el mar. El uso de material antidisturbios por parte de la Guardia Civil como método “disuasorio” contra personas exhaustas que intentaban llegar a nado al territorio costero español es una medida claramente desproporcionada, un ultraje a nuestra dignidad, una acción inadmisibles en un Estado de Derecho. Por ello, CEAR decidió presentar una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, remitir un informe al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y personarse como acusación popular ante el juzgado de instrucción de Ceuta que abrió diligencias sobre los cinco cadáveres aparecidos en aguas españolas. Nuestro papel estatutario y social como organización defensora de los Derechos

Humanos y del Derecho de Asilo nos lleva a defender y velar por nuestro colectivo de atención. Por ello, ante la gravedad de los hechos, sentimos el deber de ser la voz de los que desgraciadamente, tras la tragedia de Ceuta, ya no pueden defenderse.

Hace años que advertimos que las migraciones que se desplazan hacia la ancha frontera sur europea, desde Ceuta y Melilla, a Lampedusa, Malta o Grecia, son cada vez más flujos mixtos que incluyen a personas migrantes y a otras verdaderamente necesitadas de protección internacional. Pero el muro de la indiferencia ante el sufrimiento se levanta para todas ellas. Sortearlo es una aventura que conduce a la muerte en demasiadas ocasiones. Recordemos lo sucedido en el Mediterráneo, cerca de la isla italiana de Lampedusa en octubre, cuando más de trescientas personas murieron ahogadas.

La defensa de la actuación de la Guardia Civil en Ceuta el 6 de febrero por parte del Gobierno y en concreto por el ministro del Interior pone de manifiesto el desconocimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España en materia de asilo. Hoy las personas que intentan llegar a Ceuta y Melilla para solicitar el estatuto de refugiado no tienen ningún cauce de acceso a este derecho humano esencial que no ponga en riesgo sus vidas. No existen puestos fronterizos habilitados. Solo les queda como opción la peligrosa odisea personal o colectiva de intentar atravesar el perímetro erizado de púas, cuchillas, alambres, detectores, material antidisturbios, gases lacrimógenos, pelotas de gomas... donde la violación de derechos humanos es la respuesta. O eso, o el recurso a las mafias que se lucran con su desesperación.

Este ha sido el trágico epílogo de un año, 2013, en el que los 44 países más desarrollados registraron el mayor número de solicitantes de asilo desde 2001, principalmente, como subraya ACNUR, a causa de la guerra civil en Siria, que ya ha forzado el desplazamiento interno de 6 millones y medio de personas y de 2 millones y medio más allá de sus fronteras nacionales.

El éxodo sirio explica el notable aumento de las personas que solicitaron asilo en la Unión Europea. En 2013, Alemania superó a Estados Unidos como el primer país receptor de solicitantes de protección internacional, con 109.600 nuevas solicitudes de asilo, seguido en Europa por Francia (60.100) y Suecia (54.300). Italia recibió 27.800 nuevas solicitudes e incluso un país como Grecia, devastado por la crisis y las políticas de ajuste ultraliberales, atendió el pasado año 8.200.

¿Y España? El mero análisis estadístico habla de un incremento sustancial de las personas que solicitaron aquí el estatuto de refugiado. La irrisoria cifra de 2.588 solicitantes de 2012 (la más reducida desde 1987) dio paso a los 4.502 de 2013, un dato casi idéntico al de 2008, antes de la aprobación de la Ley de Asilo vigente. Pero, si recurrimos al apéndice estadístico que incluimos al final de nuestro Informe, podemos comprobar que solo en 2013 Alemania recibió más solicitudes de asilo que España en los últimos 19 años. Y mientras tanto, el ministro del Interior nos alerta de las supuestas *hordas* de migrantes que se preparan para asaltar nuestra frontera sur...

Pedir asilo en España sigue siendo una carrera de obstáculos, lograrlo una odisea que exige años de espera mientras se emprende un proceso de integración social y laboral cada vez con menos recursos públicos, cada año con mayores dificultades. Las personas refugiadas y las necesitadas de protección internacional que viven en nuestro país son uno de los colectivos más expuestos al impacto de la actual crisis. Así lo describimos en los capítulos 6 y 7, como también lo hemos reflejado en los últimos Informes anuales.

Sin embargo, nuestro análisis crítico no puede ser una invitación a la inacción y al conformismo. Todo lo contrario. Una vez más en la historia de nuestra organización convocamos al compromiso con las personas refugiadas. Lo hemos hecho con nuestra campaña *Esto hay que cortarlo*, que ha merecido el respaldo de miles de ciudadanas y ciudadanos con sus firmas solidarias.

Y ahora, cuando la Comisión Española de Ayuda al Refugiado acaba de cumplir 35 años, lo hacemos también desde la Memoria Democrática. Hace 75 años, en el crudo invierno de 1939, más de medio millón de republicanos españoles emprendieron, tras la amarga derrota, el camino del exilio a través de los Pirineos. En esa travesía falleció uno de nuestros grandes poetas, Antonio Machado, cuya modesta tumba en Colliure es un lugar que recuerda permanentemente la desesperada peregrinación de nuestros antepasados. Algunos países, como el México de Lázaro Cárdenas o el Chile de Pablo Neruda, fueron solidarios con los refugiados españoles, que allí pudieron reconstruir sus vidas y labraron una huella imperecedera.

A lo largo de estas tres décadas y media, miles de personas han apoyado nuestro trabajo, nuestro compromiso con la defensa del derecho de asilo. En los últimos años, muy difíciles para nuestra organización, hemos sentido el calor y el apoyo y

respeto hacia nuestra labor. CEAR nació en mayo de 1979 producto del compromiso de un amplio y plural conjunto de organizaciones y personalidades que aunaron sus voluntades para hacer realidad lo que consagra la Constitución de 1978: España debe ser una tierra de asilo para quienes huyen de la persecución. Tragedias como la de Ceuta del 6 de febrero, las dificultades para el acceso al procedimiento, las demoras injustificadas en la tramitación de los expedientes, los criterios restrictivos que el Gobierno maneja para conceder las diferentes formas de protección internacional o los obstáculos que estas personas enfrentan para alcanzar una vida autónoma y digna en nuestro país advierten que estamos muy lejos de lograrlo. Pero no podemos desistir, “se hace camino al andar”.

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

NORMATIVA

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

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

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

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

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Modificada por

la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre. Modificada por la Ley Orgánica 11/2003, del 29 de septiembre. Modificada por la Ley Orgánica 14/2003, del 20 de noviembre. Modificada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

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

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

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por una persona nacional de un tercer país.

SIGLAS

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

AI: Amnistía Internacional.

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

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

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

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

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a 82 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

EUROSTAT: Oficina Estadística de la Comisión Europea.

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

ONU: Naciones Unidas.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A principios de 2013, 45 millones de personas vivían lejos de sus hogares producto de la violencia, las guerras, las violaciones de los derechos humanos... Este primer capítulo dirige su mirada a los movimientos forzados de población que recorren África, Asia, Europa, Oceanía y América. Las últimas estadísticas de ACNUR ofrecen una panorámica global tanto de las personas refugiadas y desplazadas internamente como del sensible aumento de las que solicitaron asilo en los países industrializados durante el año pasado.

El segundo epígrafe nos lleva, un año más, a Siria, cuyo conflicto ya ha originado una verdadera catástrofe humanitaria y el desplazamiento forzado del 42% de la población nacional, más de 9 millones de personas. Una cuarta parte de ellas ha huido a Líbano, Jordania y Turquía, principalmente, mientras la UE y España miran hacia otra parte y mantienen la apuesta por blindar su frontera sur.

Pero el derecho de asilo no solo sufre una prolongada crisis en Europa. Australia, tradicionalmente uno de los países más solidarios con las personas refugiadas, emprendió en 2001 un viraje histórico en sus políticas de acogida y desde hace varios años las personas que solicitan asilo tras llegar a sus costas por vía marítima son trasladadas a dos pequeños Estados próximos, donde son recluidas en centros de internamiento en condiciones penosas, mientras su petición de protección internacional se instruye durante años y años. A ello se refiere el tercer epígrafe de este capítulo.

1.1. LAS PERSONAS REFUGIADAS Y NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN CIFRAS

45,2 millones. Este es el número de personas que se encontraban desplazadas forzosamente de sus hogares a causa de la persecución, los conflictos, la violencia y la violación generalizada y sistemática de los derechos humanos a principios de enero de 2013, según reflejó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su informe *Desplazamiento: el reto del siglo XXI. Tendencias Globales 2012*, dado a conocer en junio del pasado año¹. Es la cifra más elevada desde 1991 y es la consecuencia, entre otros conflictos, de las situaciones vividas en Malí, la República Democrática del Congo, Siria o las zonas fronterizas entre Sudán del Sur y Sudán.

En concreto, ACNUR habla de 15,4 millones de personas refugiadas (entre ellos, los 4,9 millones de palestinos bajo responsabilidad de la URNWA²), de 28,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de su propio país y casi 1 millón de personas cuyas solicitudes de asilo estaban pendientes de resolución. Esto supone un incremento del 6,3% con respecto a 2011 en cuanto a las denominadas "personas de interés"³. Están excluidas de estos datos las personas apátridas, estimadas en al menos 3,3 millones.

A lo largo de 2012, en promedio, cada día 23.000 seres humanos se vieron obligados a huir de sus hogares, lo que supuso un total de 8.395.000 nuevas personas desplazadas de manera forzosa. Mientras tanto, ese año en España solo hubo 2.588 solicitantes de asilo, un dato que en 2013 aumentó hasta los 4.502, lo que se explica esencialmente por las 1.478 personas malienses que demandaron protección internacional y al lógico incremento de solicitudes de personas sirias.

En cualquier caso, hay situaciones que se repiten. En nuestro Informe 2012 recogimos un dramático episodio de marzo de 2011, cuando un bote con 72 personas a bordo procedente de Libia permaneció a la deriva durante dos semanas sin que los buques bajo el mando de la OTAN que se encontraban en las inmediaciones acudieran en su rescate tras recibir las llamadas de socorro, y finalmente regresó a la costa libia con solo diez supervivientes. Ahora debemos mencionar la tragedia de octubre de 2013, cuando más de trescientas personas se ahogaron cerca de Lampedusa sin que nadie fuera en su auxilio.

Además, justo una semana después, el Parlamento Europeo dio luz verde a un nuevo sistema de vigilancia de las fronteras exteriores de la UE conocido como

Eurosur. Según un comunicado de prensa del Parlamento Europeo, “esta red de comunicación permitirá a los Estados miembros estar mejor equipados para prevenir, detectar y combatir la inmigración ilegal, pero también para reaccionar más rápidamente y salvar las vidas de los inmigrantes en peligro, especialmente en el Mediterráneo”⁴. El sistema Eurosur entró en vigor el 2 de diciembre de 2013 y fue puesto en marcha por 19 países, entre ellos Francia, Italia, Grecia y España⁵.

El informe de *Tendencias Globales* de ACNUR sobre 2012 confirmó la evolución de los últimos años en cuanto a las personas refugiadas. Nueve de los diez países que encabezaron las relaciones de países de origen y de destino fueron los mismos que en 2011. En cuanto a los de origen, la mayoría procede de Afganistán (2.585.600), Somalia (1.136.100) e Irak (746.400), seguidos de Siria (728.500), Sudán (569.200), República Democrática del Congo (509.400), Myanmar (415.300), Colombia (394.100), Vietnam (336.900) y Eritrea (285.100).

A finales de 2012, Pakistán seguía siendo el primer país de acogida de personas refugiadas, con 1.638.500 personas, seguido de Irán (868.200), Alemania (589.700), Kenia (564.900), Siria (476.500) y Etiopía (376.400). El porcentaje de personas refugiadas que reside en países en vías de desarrollo no solo no disminuyó, sino que siguió aumentando, en ese año hasta el 81% del total.

Otro dato revelador es la relación entre personas refugiadas acogidas y el PIB *per cápita*, ya que ilustra el esfuerzo y la contribución que realizan los distintos países en relación con su capacidad económica. La situación tampoco varía desde esta perspectiva porque los 25 primeros en esta clasificación son países en desarrollo e incluyen a los 16 menos desarrollados del planeta. Pakistán —de nuevo—, Etiopía, Kenia y Sudán del Sur son los primeros de la lista. En muchos casos, se da la paradoja de que los países receptores son, asimismo, generadores de desplazamiento forzado, lo que muestra las escasas posibilidades de las personas refugiadas de alcanzar una vida digna y segura.

En este sentido, cabe señalar que, a finales de 2012, más de 6,4 millones de personas se encontraban en situación de refugio prolongado, definida por ACNUR como aquella en la que al menos 25.000 personas de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años en el exilio en un determinado país de acogida.

En cuanto a las personas desplazadas internamente, según las estimaciones del Observatorio sobre el Desplazamiento Interno⁶, la cifra en 2012 ascendía a 28,8 millones de personas, la más elevada de las dos últimas décadas. Según los

datos de ACNUR de 2012, Colombia, con casi 4 millones de personas en esta situación, se mantiene como el primer país. Le siguen República Democrática del Congo (2.669.069), Siria (2.016.500), Sudán (1.873.300), Somalia (1.132.963) e Irak (1.131.810). Se trata, evidentemente, de naciones con graves violaciones de derechos humanos desde hace mucho tiempo y las víctimas, como se ve, no siempre pueden traspasar fronteras. La comparación entre las personas refugiadas y desplazadas internas de esos países acredita la dificultad de ejercer su derecho a solicitar la protección de terceros países.

El 21 de marzo de 2014 ACNUR dio a conocer, como cada año por esas fechas, su informe *Tendencias de Asilo 2013*, que mostró un importante aumento de las solicitudes presentadas durante 2013 en los 44 países industrializados cuyos datos reporta anualmente, "principalmente a causa de la crisis en Siria"⁷. Su informe indica que 612.700 personas solicitaron asilo en Norteamérica, Europa, el este de Asia y el Pacífico, la cifra más elevada desde 2001. Afganistán, que en los dos últimos años era el principal país de origen de solicitantes de asilo, ha pasado a ocupar el tercer puesto en cuanto a nuevas solicitudes, por detrás de Siria y la Federación Rusa. Entre las diez principales naciones de origen, seis están sufriendo violencia o conflictos: Siria, Afganistán, Eritrea, Somalia, Irak y Pakistán. "Es evidente que estas cifras muestran cómo la crisis en Siria en particular está afectando a regiones y países que se encuentran alejados de Oriente Medio", declaró António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. "Esto hace que sea aún más importante que los refugiados y las comunidades que los están recibiendo tengan un apoyo firme y adecuado", añadió.

En 2013, el mayor aumento de solicitudes por región se registró en los 38 países de Europa, que, en conjunto, recibieron 484.600 peticiones, un incremento de un tercio en comparación con 2012. Alemania fue el mayor receptor con 109.600, seguido de Francia con 60.100 y Suecia con 54.300. Turquía, que actualmente es el país que más refugiados acoge en Europa debido a la crisis siria (a fecha de 18 de marzo tenía registrada una población de 640.889 refugiados sirios), también recibió 44.800 peticiones (principalmente de iraquíes y afganos), Italia 27.800 solicitudes y Grecia 8.200.

Como examinaremos en el capítulo 3, en España el número de personas que solicitaron asilo pasó de las 2.588 a 4.502, una cifra ínfima en el contexto global europeo. Los 28 países de la UE registraron 398.200 solicitudes, lo que supone un incremento del 32% respecto a 2012 (301.000).

Norteamérica es la segunda región del mundo industrializado en número de peticiones, con un total de 98.700. Sin embargo, aquí el principal país de origen de los solicitantes fue China. Canadá, tras los recientes cambios restrictivos en su política de asilo, recibió aproximadamente 10.400 peticiones, la mitad de las registradas en 2012 (20.500). EE UU, con 88.400, ha encabezado durante mucho tiempo las solicitudes en los países industrializados, pero en 2013 fue segundo por detrás de Alemania. En el este de Asia y el Pacífico, tanto Japón, con 3.300, como la República de Corea, con 1.600, registraron un aumento notable en comparación con años anteriores, al igual que Australia (24.300 solicitudes).

En cuanto al reconocimiento de la protección internacional en los 44 países industrializados recogidos en su informe de *Tendencias de Asilo 2013*, ACNUR señaló que “varían notablemente” y que “tienden a ser más elevadas para las personas que huyen de conflictos”. “Por ejemplo, las cifras de reconocimiento para las personas de Siria, Eritrea, Irak, Somalia y Afganistán se encuentran entre el 62% y el 95%. En cambio, las de nacionales de la Federación Rusa y Serbia son mucho más reducidas, con tasas del 28% y el 5% respectivamente”.

Volviendo al último *Informe de Tendencias Globales* disponible al cierre de este trabajo, correspondiente a 2012, durante ese año 88.600 personas refugiadas fueron reasentadas en 22 países diferentes⁸, si bien nueve de cada diez lo fueron en EE UU y Canadá. Entre 2003 y 2012, más de 836.000 personas refugiadas llegaron a países industrializados a través de programas de reasentamiento, pero ACNUR las excluye de sus estadísticas porque han encontrado una “solución duradera”. Asimismo, en esa década 7,2 millones de personas regresaron voluntariamente a sus países, la opción que ACNUR considera más adecuada. Del último supuesto de solución duradera, la integración local, no se ofrecen datos fiables, ya que la política de cada país es diferente y en algunos de ellos la adquisición de la nacionalidad es una opción imposible para las personas refugiadas o muy complicada, por lo que nunca tendrán un acceso pleno a los derechos ciudadanos. Según ACNUR, entre 2003 y 2012, 801.000 personas accedieron a la nacionalidad del país de asilo, dos tercios de ellas en EE UU.

En cuanto a las características demográficas y de emplazamiento, existe una gran disparidad de datos en función de si es ACNUR el que recoge la información o son los Gobiernos los que tienen la responsabilidad de reportarla. Según los datos disponibles, el 49% de la “población de interés” está constituida por mujeres y

niños, un porcentaje que se mantiene constante en el tiempo. Sin embargo, en Europa, entre las personas solicitantes de asilo el porcentaje de mujeres oscila entre el 30-40%, aunque aumenta ligeramente una vez que se producen casos de reunificación familiar, pero sin llegar a la paridad completa.

En lo relativo al emplazamiento, como en los años anteriores, la población refugiada y desplazada internamente residía mayoritariamente en zonas rurales, a diferencia de las personas solicitantes de asilo, que lo hacían, fundamentalmente, en las zonas urbanas. Un dato muy preocupante es que 8.375.300 personas vivían en campos de refugiados, 500.000 personas en el mayor del mundo, en Dabaab (Kenia), que cumplió su vigésimo aniversario en 2012.

En términos globales, se estima que en ese año el Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado fue del 30% y el Índice de Reconocimiento Total (TTR)⁹ del 38%. Las cifras varían en función de que los procedimientos sean gestionados por ACNUR (TTR nunca inferior al 65% en los últimos diez años) o por los Estados (nunca superior al 40%). En España, el TTR en 2012 fue del 22%, un dato que, sumado a la baja cifra de solicitantes, ilustra el escaso compromiso con las personas refugiadas y la política de denegación sistemática que ha caracterizado a los sucesivos Gobiernos.

1.2. EL EXILIO SIRIO EN LOS PAÍSES DE ORIENTE PRÓXIMO Y MEDIO

El conflicto de Siria fue uno de los grandes focos de preocupación internacional a lo largo de 2013, como en los dos años anteriores, y sus antecedentes ya fueron ampliamente examinados en nuestro Informe 2013. Al cierre de este, en los primeros días de abril de 2014, Naciones Unidas volvió a advertir de las proporciones de una verdadera catástrofe humanitaria: los tres primeros años de la guerra civil ya habían costado al menos 140.000 víctimas, de ellas 10.000 eran niños. El conflicto había llevado al éxodo a 9 millones de personas, de las que más de una cuarta parte se ha instalado en otros países, principalmente en los vecinos Líbano, Turquía y Jordania¹⁰.

El 21 de abril de 2012, más de un año después del inicio del conflicto, con el fin de vigilar el cese de la violencia por parte de todas las partes involucradas, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Supervisión de la ONU en la República

Árabe Siria (UNSMIS)¹¹. Su mandato venía marcado por la propuesta presentada por el Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes, Kofi Annan, quien posteriormente fue sustituido por el diplomático argelino Lajdar Brahimi. El 15 de junio de 2012, apenas dos meses después de su constitución la UNSMIS suspendió sus actividades debido a una intensificación de la violencia armada en todo el país.

El 20 de julio de aquel año, el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNSMIS por un último periodo de treinta días y estableció que solo consideraría la posibilidad de una nueva prórroga en el caso de que los informes del secretario general y del Consejo de Seguridad confirmaran que las partes habían dejado de utilizar armas pesadas y habían reducido suficientemente el nivel de violencia para que la Misión pudiera ejecutar su mandato. Como las condiciones establecidas por el Consejo se incumplieron, la UNSMIS terminó a medianoche del 19 de agosto de 2012.

Al mismo tiempo, desde marzo de 2011 y tras la prórroga de su mandato por el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Investigación Internacional Independiente ha estado trabajando para conocer la situación de violación de los derechos humanos en este país. En su segundo informe temático, de agosto de 2013, alertó de las masacres, ejecuciones sumarias, torturas y violaciones cometidas por el régimen como parte de ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil y que constituyen un crimen contra la humanidad. Igualmente, también los grupos armados opositores habrían perpetrado crímenes de guerra, pero “de gravedad, frecuencia y escala” inferiores¹².

“La tortura es común”, sostiene de modo taxativo el segundo informe de la Comisión de Investigación Internacional Independiente. “El dolor y sufrimiento severos, físico y mental, se infligen deliberadamente para obtener información o confesiones, como castigo.” De nuevo, los expertos de la ONU consideraron que el recurso a la tortura por parte de agentes del régimen obedece a un patrón estratégico, puesto que se efectuaba incluso en hospitales, con la participación de los servicios de inteligencia. En violación del derecho humanitario, el Gobierno sirio “ha forzado a profesionales médicos en hospitales militares al maltrato de los detenidos”. Asimismo, la tortura en el bando rebelde ha ido aumentando debido a la impunidad con que sus milicias operan en los territorios que controlan, en muchas instancias afiliadas al Ejército Libre Sirio, el interlocutor que Occidente considera legítimo.

El régimen ha declarado los centros médicos objetivos “legítimos”, de forma que se deja a combatientes y civiles rebeldes sin tratamiento, lo que en muchos casos les cuesta la vida y de paso incrementa la violencia del conflicto, conculcando de forma expresa principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario.

Además, la amenaza de violación, de acuerdo con las fuentes de Naciones Unidas, es un arma de intimidación habitual de las fuerzas gubernamentales para aterrorizar y castigar a mujeres, hombres y niños a los que se considera partidarios de la oposición. Y, como recoge también dicho informe, los investigadores cuentan con testimonios de diversas mujeres que han sido violadas o que han presenciado la violación de compañeras de celda o prisión cuando se han hallado bajo arresto, práctica que, de acuerdo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, es un crimen de guerra.

La realidad descrita, resultado en buena medida del posicionamiento de las potencias occidentales, vuelve a poner de manifiesto la virulencia de un conflicto que afecta al conjunto de la población civil siria de la forma más dolorosa posible y que se refleja de forma muy clara en la dramática situación humanitaria de la población.

Así, en enero de 2014, de los 22 millones de habitantes del país se calculaba en 9,3 millones las personas necesitadas de ayuda humanitaria urgente, el 42% de la población. De acuerdo con los datos de ACNUR, la guerra había generado a principios de 2014 el desplazamiento de 6 millones y medio de personas dentro de las fronteras nacionales y ha dibujado un escenario en el que la vulneración flagrante de los derechos humanos más básicos es cotidiana: escasean las medicinas, el suministro eléctrico, el combustible e incluso el agua potable. Los precios de los productos elementales para la subsistencia se han cuadruplicado o quintuplicado y se han convertido en artículos de lujo para una población cada vez más empobrecida.

En un país que tradicionalmente ha acogido a minorías étnicas y políticas en una región conflictiva (Armenia, Kurdistán, Palestina...), a fines de 2013 la guerra había generado 2,3 millones de refugiados, una cifra cinco veces superior a la de un año atrás. Cada uno, cada una, señala ACNUR, arrastra su propia tragedia: bombardeos, extorsiones, torturas, violaciones, desolación, muerte. Y considera que, de no detenerse pronto esta espiral de violencia, a finales de este año habrá más de 4 millones de personas refugiadas, la mitad de ellas menores de edad.

La mayor parte de las personas refugiadas de Siria ha sido acogida por los países vecinos, especialmente Líbano, Jordania, Irak y Turquía.

En Líbano, en diciembre de 2013 había más de 850.000 refugiados sirios, lo que supone cerca del 20% de la población nacional, y a principios de abril de 2014 ya eran un millón, la mitad de ellos niños, anunció ACNUR. Y ello, a pesar de que según Amnistía Internacional, las autoridades libanesas habían impuesto requisitos de entrada más severos y discriminatorios a las familias refugiadas palestinas que huían de Siria. "La afluencia de un millón de refugiados sería masiva para cualquier país", aseguró António Guterres. "Para Líbano, un pequeño país acorralado por dificultades internas, el impacto es asombroso"¹³. Esta situación estaba generando movimientos de desestabilización en un país muy frágil a consecuencia de un largo conflicto entre distintos grupos de poder adscritos a intereses económicos y políticos por el control de los recursos naturales y de espacios geoestratégicos (el acceso al mar, al petróleo, al agua, las fronteras con Israel, con Siria...).

Las condiciones de vida no alcanzan unos mínimos humanitarios, con el agravante de que no se puede obligar a facilitarles una asistencia mayor puesto que Líbano no ha ratificado la Convención de Ginebra de 1951 ni su Protocolo de 1967. Por ejemplo, su legislación interna prohíbe de manera expresa la construcción de campamentos para la acogida de personas refugiadas.

En cambio, Jordania había autorizado hasta diciembre de 2013 el levantamiento de seis campamentos para cobijar a unas 575.000 personas, que malviven con dificultades de abastecimiento, muy especialmente de suministro de agua potable. La tensión que produce la llegada de este volumen de población la refleja la información facilitada por Amnistía Internacional, que recoge casos de devolución de refugiados sirios y palestinos a este país o su traslado desde los campamentos a la frontera con Siria, acusados de producir altercados e incitar a la violencia.

En Irak, la cifra de personas refugiadas es de 210.000 aproximadamente, la mayor parte población kurda que ha huido de las milicias yihadistas que se han hecho con el control de los pozos de petróleo en el Hasake, una zona de Siria en la que convivía población de orígenes diversos (kurda, armenia y siria).

Por último, Turquía acoge a unas 600.000 personas refugiadas originarias de Siria y prácticamente la mitad están asentadas en campamentos gestionados por las autoridades nacionales, que han manifestado su rechazo al régimen de la familia Assad.

El *Plan de Respuesta de 2014 para Siria* elaborado por la Oficina para la Coordinación de Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas señala que “sin una perspectiva inmediata de paz a la vista, la combinación del conflicto, el deterioro de las oportunidades económicas y la disminución de los servicios sociales podrían generar mayores niveles de desplazamiento dentro de Siria y la región”. Sin embargo, las políticas de los países vecinos, especialmente los ya citados, que en un primer momento demostraron su solidaridad, incluyen actualmente medidas de cierre de fronteras que impiden la entrada de más personas refugiadas. Es otra consecuencia de un conflicto que António Guterres ha identificado como “la crisis más peligrosa para la paz y la seguridad global desde la Segunda Guerra Mundial”.

Con cada vez menos posibilidades de subsistir en su entorno más próximo, la mirada de muchas familias sirias se dirige ahora hacia Europa como la única alternativa para obtener una verdadera protección internacional. Sin embargo, la UE ha anunciado que solo está dispuesta a asumir el 0,6% de las personas refugiadas sirias. España aceptó en diciembre recibir a 100 personas a través de un programa de reasentamiento. Francia acogerá a 500. Suecia y Alemania se han mostrado algo más solidarias.

Por otra parte, según Amnistía Internacional, los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico no han ofrecido ni un solo cupo de reasentamiento. Y Rusia tampoco ha brindado ninguna posibilidad de admisión de algunas de estas personas refugiadas.

Ante esta situación, el 29 de enero de 2014, Sherif Elsayed-Ali, jefe del Equipo sobre Derechos de Personas Refugiadas y Migrantes de Amnistía Internacional, señaló que “aunque proporcionar fondos a la región es crucial para ayudar a las personas refugiadas, el dinero por sí solo no basta en una crisis de esta escala y gravedad. Es preciso hacer más para brindar protección y refugio seguro a las personas más vulnerables, incluidas las personas refugiadas con necesidades médicas graves, las víctimas de tortura y violencia sexual, las personas ancianas y los niños y niñas. Ofrecer un número significativo de lugares de reasentamiento y admisión humanitaria es esencial para abordar el sufrimiento generalizado a que se enfrentan los refugiados y puede ser una medida que salve la vida de quienes corren más riesgo”¹⁴.

Sin embargo, las iniciativas más significativas impulsadas por Naciones Unidas hacen referencia a la transferencia de fondos. La ONU calculaba a principios de

abril de 2014 que hacían falta 3.000 millones de euros para atender las necesidades de las personas refugiadas sirias, pero la comunidad internacional solo había donado 428 (el 14%)¹⁵. La contribución española ha sido ínfima también en materia económica. En la Conferencia de Donantes celebrada en Kuwait el 15 de enero de este año el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación anunció una aportación de la Cooperación Española de 5,5 millones de euros para los primeros seis meses del año a través de asistencia tanto en Siria como en Líbano y Jordania. Esta suma se agrega a los 9,82 millones de euros que ya había desembolsado desde el comienzo de la crisis.

El Gobierno español ha insistido en la necesidad de que se respete el Derecho Internacional Humanitario y se proteja a la población civil y al personal humanitario, urgiendo a todas las partes a abstenerse del uso de la fuerza, especialmente el empleo de armas que causan daños indiscriminados y recordando la prohibición internacional del uso de civiles como escudos humanos. No obstante, España mantiene la exigencia del visado de tránsito a las personas originarias de este país, lo que dificulta enormemente la entrada de quienes huyen de la violencia.

1.3. LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO EN AUSTRALIA

Hasta hace pocos años Australia fue tierra de asilo para las personas necesitadas de protección internacional. De hecho, fue uno de los primeros países en adherirse a la Convención de Ginebra de 1951 y, debido a su posición geoestratégica, fue elegida como refugio por numerosas personas que huían de diversos conflictos: la Segunda Guerra Mundial, la guerra de Vietnam en los años sesenta y setenta o, más recientemente, las guerras de Afganistán e Irak y el conflicto en Sri Lanka.

En 2012, el número de personas refugiadas que vivían en Australia era de 30.083¹⁶ y las solicitudes de asilo presentadas en los últimos años han sido 12.640 en 2010, 11.510 en 2011, 15.790 en 2012 y 24.300 en 2013¹⁷. Asimismo, aún es uno de los países que más personas refugiadas acoge mediante el procedimiento del reasentamiento: según los datos de ACNUR, en 2012 recibió a 5.900, un número elevado pero inferior a los de años anteriores (9.200 en 2011 y 8.500 en 2010)¹⁸.

Sin embargo, su arraigada tradición de acogida se ha debilitado tanto en los últimos años (al igual que en otras regiones del planeta) que se habla de la "crisis

del derecho de asilo en el Pacífico”. Su principal exponente es Australia al ser el principal receptor de personas refugiadas en la zona y por las restricciones introducidas en su política de asilo. Ante la llegada de miles de migrantes en barcas (solo entre enero y julio de 2013 se contabilizaron 17.000¹⁹), muchas de ellas solicitantes de asilo, y con el pretexto de prevenir y combatir la trata de seres humanos la respuesta de los sucesivos Gobiernos australianos ha sido la impermeabilización de sus fronteras y también el traslado a terceros países de las personas que logran llegar a su territorio y solicitan asilo. El pretexto de este blindaje ha sido desalentar que las personas inmigrantes accedan a quedarse en el país mediante un uso abusivo del procedimiento de asilo. Llama la atención este pretexto en un país en el que el 90% de las personas que recurren a él son reconocidas como refugiadas²⁰.

El traslado a terceros países de personas llegadas por vía marítima que expresan su deseo de solicitar asilo tiene su asiento legal en los distintos acuerdos suscritos por el Gobierno australiano con los de Papúa Nueva Guinea²¹ (un Estado independiente compuesto por la mitad de la isla Nueva Guinea y numerosas islas) y la República de Nauru²² (un Estado independiente compuesto por una sola isla, situado en la Micronesia). En virtud de los mismos, las autoridades australianas tienen la facultad de trasladar a las personas que han llegado por vía marítima y han solicitado asilo (procedentes principalmente de Afganistán, Irak, Irán y Sri Lanka) a uno de estos dos países. Allí viven en régimen de detención en centros de internamiento donde sus solicitudes son procesadas y su acogida es efectiva si así lo estiman necesario las autoridades locales competentes.

Estas medidas, definidas por numerosas organizaciones de derechos humanos como una “externalización del derecho de asilo”, vulneran el Derecho Internacional de Derechos Humanos, así como con la responsabilidad adquirida por Australia al firmar la Convención de Ginebra de 1951. Por ejemplo, la situación de detención arbitraria de una persona solicitante de asilo alegando su entrada ilegal en el territorio contraviene el artículo 31.1 de la Convención²³. A principios de 2014, aún se encontraban detenidas de manera arbitraria 52 personas con el estatuto ya reconocido que estaban acusadas de haber incumplido a fines de junio de 2013 los controles de seguridad de la Oficina Australiana de Inteligencia y Seguridad.

Australia, un país que tradicionalmente acogía a las personas migrantes y refugiadas y donde estas habían podido integrarse de manera positiva, hoy las rechaza de manera frontal a través de sus políticas públicas. Esta ha sido la respuesta de los

sucesivos gobiernos al aumento notable de la llegada de personas por vía marítima. Muchas de ellas son refugiadas. Muchas también perecen en el camino. El punto de inflexión nos retrotrae a agosto de 2001, cuando el carguero noruego *Tampa* rescató a 438 personas que habían naufragado en su travesía hacia Australia. Como el buque escandinavo se acercaba a las costas australianas de Isla Navidad, a pesar de la prohibición expresa del Gobierno, fue recibido allí por tropas y el Gobierno excluyó este territorio de la política migratoria nacional, definida esencialmente por la Ley de Migración de 1958, que regula también el derecho de asilo.

Después de aquel episodio, que tuvo un gran impacto en la prensa internacional, se firmaron los acuerdos conocidos como *The Pacific Solution*, que incluían la política de detención obligatoria fuera de territorio australiano, más concretamente en los centros de tramitación de Manus (Papúa Nueva Guinea) y Nauru, que, como analizaremos posteriormente, se asemejan por su funcionamiento y condiciones a centros de detención. Durante esta primera fase se estableció que la persona que fuera reconocida posteriormente como refugiada podía ser trasladada tanto a Australia como a un tercer país, con visados provisionales que podían renovarse hasta tres años.

En 2007 el Partido Laborista accedió al Gobierno y Kevin Rudd se convirtió en el nuevo primer ministro. Rudd anunció la abolición de *The Pacific Solution*, el fin de los centros de Nauru y Papúa Nueva Guinea y la sustitución de los visados temporales de las personas refugiadas por otros permanentes. Sin embargo, mantuvo la Isla Navidad al margen de las políticas migratorias nacionales y en 2010 decretó la suspensión de las solicitudes asilo de personas llegadas en barco provenientes de Sri Lanka y Afganistán durante tres y seis meses respectivamente.

En 2010, Julia Gillard le sustituyó al frente del Partido Laborista y del Gobierno. En mayo de 2011, Gillard intentó suscribir con Malasia un acuerdo similar a los dos anteriores para que 800 personas solicitantes de asilo fueran enviadas a este país y 4.000 personas refugiadas se trasladaran de allí a Australia en régimen de reasentamiento durante cuatro años. Pero no llegó a formalizarse puesto que Malasia no ha suscrito la Convención de Ginebra y carece de una legislación reguladora del derecho de asilo, además de las denuncias sobre los malos tratos que migrantes y refugiados sufren en este país.

En 2012, Australia recuperó los centros de Nauru y Manus, donde de nuevo trasladaron a las personas demandantes de asilo llegadas a sus costas. En mayo de

2013, el Gobierno decidió excluir sus miles de kilómetros de territorio costero de las políticas de migración y asilo, ampliando así lo dispuesto para la Isla Navidad. En junio del pasado año, Kevin Rudd volvió a ser designado primer ministro y el 19 de julio firmó junto con su homólogo de Papúa Nueva Guinea el Acuerdo de Reasentamiento Regional, que establece que las solicitudes de asilo de las personas que se encuentren en Nauru y Manus se resolverán en Australia, a donde serán trasladados para tal fin sin poder ser reasentados en terceros países. Asimismo, se acordó que todas las personas necesitadas de protección internacional llegadas por barco a las costas australianas serán trasladadas a Papúa Nueva Guinea o Nauru para ser reasentadas permanentemente en estos o en terceros países.

Las elecciones del 7 de septiembre de 2013 llevaron al poder a una coalición hegemonizada por el Partido Liberal. El nuevo primer ministro, Tony Abbott, había enarbolado durante la campaña un lema contundente: “¡Paremos los barcos!”. En octubre, restableció los visados de protección temporal como medida para desincentivar las llegadas por vía marítima, aunque finalmente el Senado lo anuló, ya que conculcaban las obligaciones internacionales contraídas por el país. No obstante, se anunció el establecimiento de unos cupos máximos que, una vez rebasados, supondrían la denegación de más visados a demandantes de asilo llegados por cualquier medio de transporte. Este cupo se estableció en 1.650 visados por año fiscal (de julio a junio), una cifra ya alcanzada en el momento del anuncio (diciembre de 2013), lo que supuso que no se concederán más hasta julio de 2014.

El traspaso a terceros países de las personas solicitantes de asilo llegadas por barco a las costas australianas (unas 18.000 desde agosto de 2012 a mayo de 2013 según ACNUR²⁴) no supone solo la cesión de la responsabilidad en materia de asilo, sino que además implica que esta es asumida de modo inadecuado e ineficiente por terceras partes, en este caso Nauru y Papúa Nueva Guinea. Diversas organizaciones subrayan que las condiciones de salubridad en que se encuentran las personas solicitantes de asilo en los centros de procesamiento son muy deficientes y que los estándares del procedimiento son insatisfactorios. Por ejemplo, a finales de 2012 ascendían a 512 las que superaban los dos años de estancia en estos centros. Esto contraviene las directrices de ACNUR, que determinan, entre otros aspectos, que la detención no puede ser arbitraria, sino que debe estar fundada en la evaluación de las circunstancias particulares de la persona, ni tampoco indefinida²⁵.

Por otra parte, a finales de abril de 2013 ninguna de las aproximadamente 20.000 personas llegadas por vía marítima a Australia desde agosto del año anterior había tenido conocimiento de la resolución de su proceso de solicitud de asilo. El Ministerio de Inmigración australiano lo justifica con el principio de *no advantage*: el tiempo de espera para una resolución en las islas puede alcanzar los cinco años para equipararse a la duración del proceso de los solicitantes llegados por vías distintas a la marítima²⁶. Los centros de procesamiento en territorio australiano también han sido criticados por sus condiciones, similares a las de las prisiones. Además, los centros de Northwest Point (en Isla Navidad), Wickham Point (al norte, en Darwin) o el de Curtin (al noroeste) están situados en entornos que dificultan la provisión de atención sanitaria y de suministros²⁷.

No obstante, las condiciones más preocupantes se dan en los centros ubicados en Nauru y en Isla Manus. A principios de 2014, cerca de 400 personas se encontraban en el centro de procesamiento de Nauru. En este pequeño país el derecho de asilo se ve obstaculizado por un deficiente procedimiento y por su carencia de capacidad en materia sanitaria, de asistencia jurídica y de orden público para atender las necesidades de estas personas. En el centro de Nauru las condiciones de atención son muy deficientes. Los internos son reclusos en espacios donde la humedad y el calor son muy elevados, quedan expuestos a las inundaciones cuando llueve, disponen de muy poca privacidad y de una escasa libertad de movimiento, según Amnistía Internacional²⁸. En cuanto al procedimiento de asilo, ACNUR ha constatado que existe una información muy escasa sobre el mismo, así como la ausencia de los medios legales requeridos para su desarrollo. Todo ello afecta a la salud mental de las personas internadas²⁹, lo que ha derivado en protestas, incluyendo huelgas de hambre, así como intentos de suicidio³⁰. Además, y de cara a un posible reasentamiento si les es reconocido el estatuto de refugiado, las garantías de protección de los derechos humanos en el país son débiles, ya que Nauru no cumple los mismos estándares que Australia. Es especialmente preocupante la protección de las personas apátridas, ausente en la legislación local.

En cuanto a la isla de Manus, donde está situado el único centro de procesamiento regional de Papúa Nueva Guinea, a fines de noviembre de 2013 aproximadamente 1.100 personas solicitantes de asilo se encontraban allí³¹, casi el doble de su capacidad (600 personas). La mayor parte procedía de Irán, Irak, Pakistán, Sudán, Afganistán, Bangladesh, Sri Lanka, Líbano, Myanmar, Nepal y Somalia

aunque también había personas vietnamitas, sirias, argelinas, egipcias y albanesas, así como numerosas personas apátridas.

En teoría, únicamente hombres mayores de edad son trasladados a este centro. Sin embargo, y en contra de los requerimientos internacionales, se han identificado allí a algunos menores de edad. Las personas son recluidas de manera arbitraria e indefinida, sin previa evaluación de la necesidad y proporcionalidad de tal detención, y no son llevadas de inmediato ante las autoridades judiciales independientes. El centro está compuesto por tres recintos, más un cuarto en construcción. Las instalaciones, muchas de las cuales datan de la Segunda Guerra Mundial, no están ventiladas, a pesar de los elevados índices de humedad y del bochornoso calor característico de la zona, y niegan un mínimo de privacidad, ya que algunas de las estancias albergan a entre cincuenta y cien personas. También los comedores, baños y duchas son insuficientes, lo que les obliga a esperar durante horas y tanto la atención médica como la psicológica es muy limitada. Las pertenencias con que pudieron llegar a Isla Navidad permanecen confiscadas y el contacto con sus familias y el mundo exterior es prácticamente inexistente. Han tenido lugar disturbios tanto en las cercanías del centro como en su interior. ACNUR ha alertado sobre el estado psicológico de las personas internas, cuya vulnerabilidad se ve inevitablemente afectada por las pésimas condiciones en que se encuentran y sufren "ansiedad", "depresión" y "riesgo de autolesionarse"³².

La situación de los homosexuales es especialmente preocupante, ya que las relaciones entre personas del mismo sexo están tipificadas como delito en el artículo 210 del Código Penal de Papúa Nueva Guinea. Esto puede determinar tanto su vida en el centro (donde el propio personal amenaza con denunciar estos casos) como su reconocimiento del derecho de asilo, ya que muchos de ellos suelen ocultar su identidad sexual en las entrevistas para determinar su situación como refugiados, incluso cuando este es el motivo de persecución, dado que dichas entrevistas son realizadas por autoridades locales. A pesar de todas estas condiciones, lo que más preocupa a las personas que se encuentran en el centro de la Isla Manus es la desinformación y la incertidumbre respecto a su estancia y su proceso como solicitantes de asilo. Desde su reapertura en noviembre de 2012 y hasta mediados de noviembre de 2013, tan solo 160 solicitantes habían formalizado su solicitud de asilo y solo 55 habían mantenido una primera entrevista.

Por otra parte, si se reconoce la protección del asilo a una persona refugiada en Papúa Nueva Guinea, esta se enfrentará a la integración en un país con serias deficiencias en educación y empleo, donde las fuerzas policiales son acusadas frecuentemente de graves abusos (incluyendo violaciones y tortura), el acceso a los servicios sanitarios es limitado, las personas con discapacidad sufren discriminación y que posee un elevado índice de muertes violentas³³. A todo ello se añaden otras deficiencias de la legislación australiana en materia de asilo: la incorrecta implementación de la protección subsidiaria, una carga de la prueba más exigente que lo establecido internacionalmente y la vulneración del principio de no devolución, incluido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951.

En agosto de 2009, dos nacionales de Sri Lanka fueron devueltos a su país por las autoridades australianas y, a su regreso, fueron encarcelados y torturados. En junio de 2012, el Gobierno devolvió a un solicitante de asilo de etnia tamil a este mismo país, con el riesgo evidente de sufrir tortura. En ambos casos se contravino el principio de no devolución. Esta práctica se ha convertido en habitual con las personas refugiadas procedentes de Sri Lanka, las únicas a las que se aplica un proceso denominado *enhanced screening*, una revisión acelerada de la solicitud que supuso la devolución de cerca de mil personas entre agosto de 2012 y finales de mayo de 2013. Ello puede explicarse por las lagunas presentes en la propia legislación australiana respecto a protección, que la niega para quienes se sientan amenazados en su país de origen por "violencia indiscriminada". Asimismo, excluye a quienes se prevea anticipada y razonablemente que pueden ser condenados a pena de muerte, ya que requiere que tal condena sea específica para esa persona³⁴.

Australia carece de legislación específica sobre protección subsidiaria y el sistema implantado *ad hoc* puede considerarse ineficiente e incorrecto, puesto que la desvirtúa. Así, se obliga a las personas demandantes de protección a pedir asilo aun en los casos en que no reúnen los requisitos necesarios y, una vez que ha sido denegado, el único modo de solicitar otro tipo de protección es pedir al ministro correspondiente el uso de sus "poderes discrecionales"³⁵.

NOTAS

1. Informe disponible en: http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf Este epígrafe ofrece una panorámica mundial, por ello utilizamos esencialmente las cifras correspondientes a 2012, el último año *cerrado* desde el punto de vista estadístico. Como ACNUR no dará a conocer las cifras correspondientes a 2013 hasta junio de 2014 resulta imposible recogerlas en estas páginas. Por último, conviene recordar que las dificultades para obtener datos fiables son ingentes, de diversa tipología en función de los países, incluyendo la falta de interés y capacidad de muchos Gobiernos, la disparidad de criterios y la propia naturaleza del desplazamiento. Por ello, muchas personas quedan excluidas de las estadísticas oficiales.
2. La UNRWA es la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (www.unrwa.es). Su mandato tan solo protege a las personas cuyo lugar de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y perdieron sus casas y medios de sustento como resultado del conflicto árabe-israelí de 1948 y a sus descendientes.
3. ACNUR denomina "personas de interés" básicamente a las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas, refugiadas retornadas y desplazadas internas retornadas.
4. Véase este comunicado de prensa: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20131007IPR21624/html/Eurosur-el-PE-adopta-un-nuevo-sistema-de-vigilancia-de-las-fronteras-exteriores>
5. <http://frontex.europa.eu/feature-stories/eurosur-goes-live-Z8ZM4f>
6. Su página web es: <http://www.internal-displacement.org/>
7. Disponible aquí: http://www.acnur.es/PDF/informetendenciasasilo2013_acnur_20140321121643.pdf
8. El reasentamiento es el traslado de las personas refugiadas del país en el que solicitaron asilo a un tercer Estado que ha aceptado acogerlos. Puede deberse a que el primer país les niegue los derechos básicos, a que las autoridades no quieran o no puedan proporcionarles una protección eficaz o a que su vida corra peligro en dicho país o su libertad se vea amenazada. El reasentamiento es, junto con la integración local en el país de acogida y el retorno, una de las "soluciones duraderas" que Naciones Unidas propone para las personas refugiadas. Pese a que en muchas ocasiones supone trasladarlas a países muy lejanos y desconocidos, es un instrumento de protección especialmente importante en situaciones de emergencia y para grupos muy vulnerables. El reasentamiento depende de la voluntad del tercer Estado —ningún país está obligado a reasentar a personas refugiadas— y es la solución duradera menos utilizada. CEAR-Euskadi: *Diccionario de Asilo*. Bilbao, 2014. Versión electrónica desarrollada por Erreka Multimedia S. Coop.: www.cear-euskadi.org/diccionario
9. Ante la inexistencia de una metodología internacionalmente acordada para calcular los índices de reconocimiento, ACNUR utiliza dos para contabilizar la proporción de solicitudes de refugiados aceptadas durante el año y poder establecer tendencias globales. El Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede el estatuto de refugiado según la Convención entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). El Índice de Reconocimiento Total divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede la condición de refugiado según la Convención o una forma de protección complementaria entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). Las decisiones no fundamentadas se excluyen, en la medida de lo posible, de ambos cálculos.
10. *El País*, 4 de abril de 2014, p. 3.
11. Resolución 2043 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 21 de abril de 2012. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2043\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2043(2012))
12. Se pueden consultar todos los documentos relacionados con la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria en la página oficial de Naciones Unidas: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?c=179&su=178
13. *El País*, 4 de abril de 2014, p. 2.
14. Véanse sus declaraciones: <https://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/reasentar-refugiados-sirios-reinounid-inspirar-accion-amplia-2014-01-29>
15. *El País*, 4 de abril de 2014, p. 3.
16. ACNUR: *Desplazamiento: El reto del siglo XXI. Tendencias Globales 2012*. Disponible en: http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf
17. Estas cifras excluyen las solicitudes de las personas llegadas por vía marítima, puesto que son trasladadas a terceros países, donde ya se contabilizarían.
18. ACNUR: *Un año de crisis, Tendencias Globales 2011*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850>

19. ACNUR, 4 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.unhcr.org/5277b2736.html>
20. Amnistía Internacional, 9 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/australia-asylum-suspension-could-harm-worlds-most-vulnerable-2010-04-09>
21. *Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, relating to the transfer to, and assessment and settlement in, Papua New Guinea of certain persons, and related issues*, firmado el 6 de agosto de 2013. Disponible en Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade: <http://www.dfat.gov.au/geo/png/joint-mou-20130806.html>. *Regional resettlement arrangement between Australia and Papua New Guinea*, firmado el 19 de julio de 2013. Disponible en Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade: <http://www.dfat.gov.au/geo/png/regional-resettlement-arrangement-20130719.html>
22. *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues*, firmado el 3 de agosto de 2013. Disponible en Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade: <http://www.dfat.gov.au/issues/people-smuggling-mou.html>
23. El artículo 31.1 de la Convención señala: "Los Estados contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales".
24. ACNUR, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1291-la-nueva-ley-de-escision-no-exime-a-australia-de-sus-responsabilidades-con-los-solicitantes-de-asilo>
25. ACNUR, *Directrices sobre la detención*, 2012. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/textis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>
26. Departamento de Estado de Estados Unidos, *Country Reports on Human Rights Practices for 2012*. Disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>
27. Amnistía Internacional: *Australia Detention Facilities Visit 2012*, 22 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.amnesty.org.au/images/uploads/news/Amnesty-International-Australia-DetentionVisit-Feb2012.pdf>
28. Amnistía Internacional: *Amnesty International Media Release and Nauru Brief*, 23 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.amnesty.org.au/images/uploads/news/NauruOffshoreProcessingFacilityReview2012.pdf>
29. UNHCR, *Mission to the Republic of Nauru*, 3-5 de diciembre de 2012. Disponible en: http://unhcr.org.au/unhcr/images/Amended%20footnote%202012-12-14%20nauru%20monitoring%20report%20final_2.pdf
30. La fuente de esta información es la ONG Refugee Action Coalition de Sidney: <http://www.refugeeaction.org.au>
31. Amnistía Internacional: *This is breaking people. Human Rights violations at Australia's asylum seeker processing centre on Manus Island, Papua New Guinea*. Diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ASA12/002/2013/en/b2f135dc-3353-420d-b587-05d2b3db6e2f/asa120022013en.pdf>
32. ACNUR, 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-ve-signos-de-progreso-en-el-centro-de-tramitacion-de-la-isla-de-manus/>
33. Véase este documento de ACNUR: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11104/94/PDF/G1110494.pdf?OpenElement>
34. Australian Migration Act 1958, artículo 36, apartado 2, subapartado 2A.
35. Dicker, Nicole y Mansfield, Joanna: "Filling the Protection gap: Current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia". *New Issues in Refugee Research*. Research Paper nº 238. ACNUR, mayo de 2013.

En 2013, la evolución del asilo en la UE estuvo marcada por el incremento del número de personas que solicitaron protección internacional, la aprobación de un nuevo conjunto de directivas en el mes de junio y el retroceso generalizado en la protección de las personas refugiadas. Mientras un pequeño país como Líbano acogía en abril de 2014 a un millón de personas huidas de Siria, los 28 Estados de la UE solo recibieron el pasado año a 50.000 solicitantes de este país. España apenas a 725.

Las personas refugiadas no solo han de sobrevivir a la auténtica odisea de abandonar su país, sino que además han de recorrer en muchos casos miles de kilómetros para acercarse a Europa tras sortear infinidad de amenazas y peligros. No pocas (2.000 en los últimos tres años, según ACNUR) mueren ahogadas en el Mediterráneo, como sucedió en Lampedusa en octubre. Aquellas otras que logran llegar ante sus *puertas* y sus *muros*, visibles e invisibles, inician entonces otra carrera de obstáculos, como sucede hoy en Bulgaria, la nueva ruta de entrada para las personas migrantes y refugiadas por el este.

2.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y ACOGIDA EN EUROPA

En el anterior capítulo ya hemos visto que, en medio de una de las mayores crisis humanitarias de las últimas décadas, 2 millones y medio de personas refugiadas han tenido que huir de Siria por la cruenta guerra civil que desgarró el país desde

hace tres años. Solo el 3%, 81.000 personas, han conseguido protección internacional en la UE, Noruega y Suiza.

Según las estadísticas de Eurostat, 435.000 personas solicitaron asilo en la UE en 2013 y Siria fue, con 50.000 solicitudes, el principal país de origen de este colectivo. Alemania, Francia, Suecia, Italia y el Reino Unido recibieron al 70% de todos los solicitantes de asilo registrados. España, con 4.485 según Eurostat y 4.502 según las cifras provisionales de la OAR, apenas atendió al 1,03%¹.

Si bien los índices de reconocimiento para las personas que se vieron forzadas a huir de Siria son elevados en la mayoría de los países europeos (y España no es una excepción, aunque —como veremos en el capítulo 5— les otorgó la protección subsidiaria casi de manera unánime), el mayor obstáculo son las dificultades para acceder al territorio de la UE y de ese modo poder demandar protección internacional². La existencia de estas *barreras* ha sido denunciada por organizaciones como el Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE)³, Amnistía Internacional⁴, CEAR⁵ y Pro Asyl⁶.

Las personas refugiadas tienen muy pocas posibilidades de viajar a Europa de forma segura y legal y muchas no tienen otra opción que poner sus vidas en manos de traficantes y enfrentarse a viajes muy peligrosos. Para las que han huido de Siria conseguir visados para viajar a la UE es prácticamente imposible ante las dificultades para obtener los documentos necesarios. Además, los requisitos exigidos para reunirse con familiares que viven en Europa mantienen a muchas familias separadas. Y, por último, las plazas de reasentamiento ofrecidas por países europeos son muy limitadas en relación con la magnitud del éxodo descrito en el capítulo anterior⁷.

Las dificultades a que se enfrentan quienes huyen de este conflicto las comparten muchas otras personas refugiadas. El acceso a Europa se ve obstaculizado por vallas y devoluciones ilegales en las fronteras y por la incapacidad de los Estados europeos de garantizar el rescate de las personas en peligro y evitar tragedias como las sucedidas recientemente en Lampedusa, Farmakonisi (Grecia) o Ceuta.

Estas prácticas ponen en peligro la vida de las personas y minan la credibilidad de la política europea de asilo. Al mismo tiempo que la UE trabaja para forjar un sistema de asilo común que proteja a las personas refugiadas, los países europeos erigen barreras que dificultan su entrada. Cinco años de negociaciones llevaron a la adopción en junio de 2013 de una nueva hornada de directivas y regulaciones europeas en esta materia⁸.

La nueva legislación incluye algunas mejoras⁹. En lo que se refiere a las garantías procesales, en principio todas las personas solicitantes tendrán derecho a ser

escuchados en una entrevista y a presentar comentarios y clarificaciones tras ella y antes de que se adopte una decisión sobre su caso. Además, las personas sujetas a un procedimiento acelerado tendrán la oportunidad de solicitar permanecer en el territorio mientras recurren una decisión negativa.

Sin embargo, otros aspectos son descorazonadores. Durante las negociaciones el ECRE advirtió de que una de las principales áreas de preocupación de la nueva legislación, y en particular en la refundición de la Directiva de Acogida, era que los motivos que autorizan la detención de solicitantes de asilo se definen de una manera tan amplia que pueden alentar la detención sistemática, en lugar de convertir esta práctica en excepcional. Ya en junio de 2013, incluso unos días antes de que el Parlamento Europeo adoptara formalmente la Directiva de Acogida, el Gobierno húngaro modificó su Ley de Asilo para permitir la detención de solicitantes hasta seis meses. Tanto ACNUR como el Comité Húngaro de Helsinki advirtieron de que los motivos previstos para ello eran tan amplios que entrañaban el gran riesgo de facilitar la detención generalizada. Y no es un caso único, como veremos en el tercer epígrafe de este mismo capítulo.

Al mismo tiempo que condenan el sufrimiento impuesto a las víctimas de las guerras y a los regímenes opresores, los gobiernos europeos a menudo no dudan en detener a estas mismas víctimas cuando logran alcanzar sus fronteras, sin tener en cuenta los efectos devastadores en su salud física y mental. Además, a pesar de que el establecimiento de mayores garantías para las personas solicitantes de asilo más vulnerables era uno de los objetivos clave de lo aprobado en junio de 2013, estos casos, como los menores no acompañados y las víctimas de tortura, podrán ser tratados a través de procedimientos acelerados y de fronteras, lo que hará más difícil su acceso a un procedimiento de protección internacional y fundamentar su solicitud. El ECRE ha lamentado también que el nuevo paquete legislativo no haya aportado grandes progresos en lo referido al acceso a la asistencia jurídica, casi indispensable para garantizar que una solicitud sea examinada de manera adecuada.

El periodo para trasponer este marco legal a los ordenamientos internos ya ha comenzado. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de hacerlo de tal modo que se ponga fin a la detención de quienes huyen de la guerra o las persecuciones y que estas personas tengan la oportunidad de explicar las razones que les obligaron a exiliarse y puedan reconstruir sus vidas. El papel de la sociedad civil para vigilar y demandar que así sea es crucial. El ECRE, junto con organizaciones en catorce países

Europeos, ha creado una base de datos con información sobre los procedimientos de asilo, la acogida y la detención de solicitantes en Europa. La principal conclusión del primer informe, publicado en septiembre de 2013, fue que, a pesar de los doce años de armonización de las políticas nacionales de asilo, todavía existen inmensas diferencias en distintas áreas.

En primer lugar, expuso los problemas en relación con el acceso a la asistencia jurídica gratuita y de calidad durante el procedimiento en todos los países examinados. En particular, es más complicado obtener esta asistencia precisamente donde es más necesaria: en las fronteras y en los centros de detención. En segundo lugar, el derecho de las personas solicitantes a recurrir una decisión negativa en primera instancia se ve gravemente dificultado debido a que los abogados carecen de un tiempo razonable para preparar el recurso. Por ejemplo, los letrados de las personas detenidas en el Reino Unido bajo el procedimiento de detención acelerado (*detained fast-track procedure*) solo tienen dos días laborales para recurrir una decisión negativa. En Hungría, la petición de revisión judicial debe ser interpuesta en el espacio de tres días naturales si la solicitud de asilo ha sido considerada inadmisibles, como sucede cuando la persona ha transitado por un tercer país seguro.

En tercer lugar, el informe subraya que en ciertos casos con interponer un recurso no se anula de manera automática la orden de abandonar el país, ya que el efecto suspensivo debe ser solicitado por separado. Estos sistemas aumentan la carga de trabajo de tribunales ya saturados y el riesgo de que las personas solicitantes sean enviadas a su país de origen, donde quedarían expuestas de nuevo a sufrir graves violaciones de derechos humanos. El informe también destaca las diferencias entre los distintos países en lo que se refiere al uso de la detención. Mientras que algunos, como Alemania e Italia, apenas la utilizan, en 2012 en el Reino Unido más de 13.000 solicitantes de asilo fueron detenidos y Malta continúa deteniendo a la gran mayoría de las personas que solicitan protección internacional en su territorio.

2.2. LA TRAGEDIA DE LAMPEDUSA

En octubre de 2013, más de trescientas personas perdieron la vida al naufragar dos embarcaciones con destino a las islas italianas de Lampedusa y Sicilia. La mayoría de ellas, procedentes de países en conflicto como Eritrea y Siria, murieron

o desaparecieron en el mar sin haber podido solicitar protección internacional en un país seguro.

Estos trágicos sucesos conmocionaron a la opinión pública internacional y motivaron las diversas reacciones de organizaciones como ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones¹⁰, que expresaron su profunda preocupación e instaron a la adopción de medidas urgentes para evitar más muertes en el Mediterráneo, donde se estima que más de 20.000 personas han perdido la vida en los últimos veinte años¹¹; 2.000 de ellas en el último trienio¹². El papa Francisco, quien ya denunció en julio de 2013 en su primera salida fuera del Vaticano, con Lampedusa como destino, la indiferencia ante el destino de estas personas, mostró su indignación y calificó de "vergüenza" esta tragedia.

Estos hechos pusieron de relieve, una vez más, el fracaso de las políticas migratorias europeas que, obsesionadas por el blindaje de las fronteras, están causando muertes e impidiendo el acceso a la protección internacional a personas que huyen de conflictos, persecuciones y graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, los dirigentes europeos¹³, lejos de replantearse la eficacia y la humanidad de estas políticas fronterizas y de gestión de los flujos migratorios, han optado por profundizarlas al potenciar la agencia Frontex¹⁴ y otros dispositivos de vigilancia como Eurosur. Pero la solución no pasa por potenciar las medidas de cierre de las fronteras, sino por abordar las causas de los desplazamientos forzados en los países de origen y por hacer frente a las obligaciones de protección internacional asumidas conforme a los tratados internacionales.

Las personas migrantes y refugiadas no dejarán de intentar alcanzar las costas europeas mientras persistan las causas que les expulsan de sus países: las guerras, las violaciones de derechos humanos, las dictaduras, el despojo, la pobreza, el hambre. Según la OIM, tan solo en 2013 más de 45.000 personas arriesgaron la vida en el Mediterráneo para llegar a Italia y Malta¹⁵. En cambio, Europa, lejos de enfrentar estas causas profundas, ha dedicado sus esfuerzos exclusivamente a impermeabilizar sus fronteras y conseguir que los países de origen y de tránsito accedan a convertirse en sus primeros gendarmes, carentes de escrúpulos desde el punto de vista de los derechos humanos.

Los sucesos de Lampedusa también pusieron de relieve la urgente necesidad de impulsar medidas de solidaridad adecuadas para garantizar la acogida y un acceso rápido y efectivo a la protección. Un continente rico, con 500 millones de habitantes,

puede recibir a unos pocos miles de personas refugiadas, sobre todo, porque según Naciones Unidas, solo el 9,5% de las 15,7 millones de personas refugiadas que existen en el mundo son acogidas en Europa¹⁶. Los datos expuestos en el primer capítulo han aclarado, un año más, esta realidad.

La responsabilidad europea con las personas refugiadas no debe depender de la voluntad política de sus dirigentes. Sin embargo, estos se muestran reacios a abordar la creación e implementación de un verdadero sistema de acogida a escala continental pese a que ya se dispone de una herramienta compartida para dar respuesta a crisis similares a la que se está viviendo en el Mediterráneo: la protección temporal en caso de afluencia masiva de población desplazada, regulado por la Directiva 2001/55. Este mecanismo está concebido para distribuir la responsabilidad de la acogida masiva de personas refugiadas entre el conjunto de países europeos y prevé un fondo para apoyar económicamente a los países en función del número de personas que acojan.

A todo esto se une, además, la incapacidad para garantizar el rescate eficaz en alta mar de los migrantes en situación de peligro. Es urgente que aseguren la asistencia y salvamento inmediato de toda persona cuya vida peligre en el mar, en aplicación de los tratados internacionales en la materia. La falta de una respuesta adecuada que impidiera la tragedia de Lampedusa lo puso en evidencia.

Asimismo, los países mediterráneos de la UE necesitan un mejor sistema de acogida a la llegada de estas personas tras su desembarco, con instalaciones adecuadas. En Lampedusa, la limitada capacidad del centro y la recurrente situación de saturación se traducen en unas condiciones de acogida insuficientes y unos servicios que incumplen los estándares de la UE.

2.3. BULGARIA: UNA NUEVA RUTA DE ENTRADA POR EL ESTE

Los límites de Bulgaria con Grecia y Turquía son en estos momentos una de las fronteras exteriores más controvertidas de la UE. Las medidas del Gobierno búlgaro para su control y las condiciones inhumanas de acogida a las personas que llegan en búsqueda de protección internacional han situado a este país en el punto de mira de organismos internacionales como el Consejo de Europa, la Comisión Europea y ACNUR y han concitado incluso la atención de numerosos medios de comunicación.

La UE continúa anclada en la discusión acerca del reparto de responsabilidades entre los Estados miembros más expuestos a los flujos migratorios, principalmente debido a su situación geográfica, y los que no lo están. No cabe duda de que esta discusión es fundamental para mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo, pero no es posible que la inoperancia de esas medidas de solidaridad genere la saturación del sistema de acogida y el empeoramiento de las condiciones en algunos países, como Bulgaria, el uso de la violencia en las fronteras o incluso tragedias como las de Lampedusa y Ceuta.

En 2013, Bulgaria recibió una afluencia sin precedentes de personas refugiadas, en su mayoría procedentes de Siria. Según las estadísticas de Eurostat, la cifra total de personas solicitantes de asilo se multiplicó por cinco respecto al año anterior: de 1.385 se pasó a 7.145¹⁷. Históricamente no ha sido un país de recepción (desde su incorporación a la UE en 2007 hasta 2012 promedió unas mil solicitudes anuales) y lo sucedido en los últimos meses ha mostrado la falta de preparación de sus instituciones para implementar un sistema eficaz de acogida y de tramitación de las solicitudes.

Después de Hungría, Bulgaria fue el país de la UE donde el pasado año más creció el número de solicitantes de asilo ya que, tras la férrea impermeabilización de las fronteras de Grecia o Italia, se ha convertido en una de las principales rutas de acceso para las personas que huyen de la guerra en Siria. El desarrollo en agosto de 2012 de la *Operación Aspida* de Frontex en la frontera entre Grecia¹⁸ y Turquía motivó un desplazamiento de la ruta migratoria del este del Mediterráneo, proveniente no solo de Oriente Medio (Siria, Palestina, Irak), sino también del África subsahariana (especialmente Malí), hacia la frontera de Turquía con Bulgaria. Según el informe publicado por Frontex, en el tercer trimestre de 2013 allí se produjo un aumento del 600% de las detenciones de migrantes en situación irregular¹⁹.

La ruta de las personas migrantes que llegan a la UE a través de Bulgaria tiene una escala previa en Turquía, país al que suelen llegar en avión y que no les exige visado, y después viajan por tierra. Atraviesan a pie el bosque cercano a la zona fronteriza de Elhovo, intentando eludir los puestos de control policial porque la intención de la mayoría es continuar camino hacia Hungría, a través de Rumania o Serbia, para terminar en Europa central y occidental, principalmente en Alemania y Francia. Cuando estas personas son interceptadas por la policía y se considera que están de manera irregular en Bulgaria se exponen a la expulsión o a la deportación,

una situación en la que se encuentran numerosas personas susceptibles de protección internacional.

Este país también ha levantado sus vallas para contener los flujos migratorios, como ya hicieran Israel con Egipto, EE UU con México, España en Ceuta y Melilla y, más recientemente, Grecia. Bulgaria ha construido una valla de treinta kilómetros de longitud y tres metros de altura en la región fronteriza de Elhovo, cuya ampliación, proyectada para marzo de 2014, prevé cubrir los 274 kilómetros de frontera terrestre con Turquía²⁰. Desde noviembre se han desplegado en la zona fronteriza, en el marco de la *Operación Poseidón* del Frontex, 1.500 policías más que, como ha señalado ACNUR, carecen de la formación necesaria para identificar y dar la respuesta que exige la normativa europea e internacional a personas en búsqueda de protección internacional²¹. Como destaca Frontex, estas medidas propiciaron que en el último trimestre de 2013 disminuyera un 27% la llegada de migrantes de manera irregular a este país respecto al mismo periodo del año anterior²². Esta tendencia parece tener continuidad en 2014²³, lo que hace pensar que aumentará el riesgo de que entre las personas que renuncian a cruzar su frontera haya muchas refugiadas.

El personal de frontera debe recoger las solicitudes y notificarlas a la Agencia Estatal para los Refugiados para su registro, pero se están dando casos incluso de denegación de la entrada o de detención de migrantes en situación irregular que podrían acogerse a la protección internacional si este personal tuviera los conocimientos y las habilidades de idiomas o interpretación para identificarlos y reportarlos de forma adecuada. A esto hay que añadir la escasez de servicios de traducción e interpretación en los puntos fronterizos, que origina serias dificultades en el acceso a la información sobre el procedimiento de asilo. También se está derivando a la protección subsidiaria a personas que reúnen todos los requisitos para ser consideradas refugiadas por la falta de capacidad, experiencia y formación de los funcionarios que realizan el registro. Pero pasan desapercibidas al no existir un acceso real a la asesoría jurídica y de representación durante el procedimiento.

Según Eurostat, del número total de solicitantes de asilo en 2013 en Bulgaria, 7.145, el 82,5% eran menores de 34 años y el 68,8%, hombres. El 63% (4.510) procedía de Siria, un dato que situó a este país como el tercero de la UE que más solicitantes de este país recibió, solo por detrás de Suecia y Alemania. El 7,9% eran apátridas (565), el 6,08% (435) procedían de Argelia, el 4,33% (310) de Afganistán

y el 3,56% (255) de Irak. De las 7.145 solicitudes, el Gobierno emitió un total de 2.815 resoluciones en primera instancia: concedió el estatuto de refugiado a 180 personas y la protección subsidiaria a 2.280 y rechazó 355 solicitudes. En diciembre de 2013 el número de solicitudes pendientes de resolución era de 5.650.

Si consideramos que muchas personas con necesidad de protección internacional han abandonado Bulgaria debido a las pésimas condiciones de acogida y las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo, es probable que las cifras reales de personas susceptibles de protección internacional sean superiores a las oficiales. Además, es importante destacar que la transferencia de solicitantes según la disposición de devolución del Reglamento de Dublín está dificultando el procedimiento por la dificultad de cumplir el plazo de diez días otorgado por la Agencia Estatal para los Refugiados para presentarse a la entrevista, excluyendo así a muchos solicitantes que no son transferidos a tiempo entre países.

El procedimiento de registro, que actualmente se prolonga incluso cuatro meses, origina que muchas personas que han notificado su solicitud queden en un limbo hasta que se hace efectivo su registro en la Agencia Estatal para los Refugiados. Estos retrasos motivan que muchos solicitantes sean trasladados a los dos centros especiales de detención temporal (en Busmantsi, cerca de Sofía, y Lyubimet) que, debido al aumento de solicitantes en el último año, no pueden acoger a más personas y les acomodan en otros lugares improvisados. En estos centros han de esperar normalmente un mes²⁴, lo que pone de manifiesto el incumplimiento de los plazos establecidos y de la Directiva sobre las condiciones mínimas de acogida, que establece que ningún Estado miembro puede detener a una persona por el mero hecho de ser solicitante de protección internacional. De aquí son trasladados a centros abiertos donde se procede a su registro y al inicio del procedimiento, algo que debería darse desde el momento en que la persona manifiesta su deseo de solicitar asilo.

Por todo ello, la disminución de estos plazos es uno de los puntos en que se está trabajando de forma conjunta con el apoyo de ACNUR, la Comisión Europea y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, ya que hasta el registro no acceden a la garantía de sus derechos y a las ayudas estatales, incluida la atención sanitaria²⁵. La experiencia de otros países, como Grecia, sugiere que estas condiciones de acogida tan débiles son también un elemento disuasorio para las personas necesitadas de protección internacional.

Además de revisar el acceso al procedimiento, al aproximarnos a una nueva ruta de acceso a Europa es esencial analizar las condiciones de los centros de recepción que, en el caso de Bulgaria, es el elemento que ha hecho saltar todas las alarmas²⁶. En la actualidad hay siete centros de acogida dependientes de la Agencia Estatal para los Refugiados, que se caracterizan por haber superado con creces su capacidad. Se estima que albergan aproximadamente a la mitad de las personas solicitantes y en algunos casos las han alojado en precarias tiendas de campaña o instalaciones prefabricadas.

El Estado no provee alimentos, ni tampoco garantiza el acceso a instalaciones para cocinar, ni agua caliente, ni calefacción, ni asistencia médica. Parte de la alimentación es cubierta por donantes privados que entregan raciones en cantidades insuficientes e impredecibles. De la asistencia sanitaria se encarga en tres de los siete centros Médicos Sin Fronteras. Por supuesto, en estos no existe ningún plan de integración y las personas solicitantes carecen de ayudas económicas y de acceso a cursos de búlgaro que les permitan después buscar empleo o ampliar su formación. Además, ante la imposibilidad de aprender el idioma al nivel que exigen los colegios, los niños solicitantes (1.700 en 2013) no tienen acceso a la educación formal y pierden desde el principio cualquier posibilidad de integrarse en su nueva sociedad. Las condiciones de vida en los centros son especialmente duras para ellos y ellas. Tampoco existen medidas específicas para los menores no acompañados, que además están sufriendo detenciones. En marzo de 2013, se aprobó una enmienda a la Ley de Asilo y Refugio para prohibir la detención de menores no acompañados y limitar el tiempo de detención a un máximo de tres meses en el caso de menores acompañados detenidos junto con sus familias.

Al igual que sucede en los puestos fronterizos, los centros carecen de intérpretes cualificados de forma regular, lo que dificulta la comunicación de las personas solicitantes con el personal. Algunas organizaciones humanitarias y ACNUR han puesto en marcha mecanismos de solidaridad ciudadana y proyectos que contemplan esta y otras necesidades, pero no siempre hay disponibilidad, no siempre la ayuda es de la profesionalidad requerida, ni estos proyectos alcanzan a todos los centros.

Además, en los centros de detención no existe la posibilidad de acceder a la asistencia jurídica gratuita (una de las obligaciones esenciales de la garantía del derecho de asilo) y solo se han puesto a disposición abogados del Bulgarian Helsinki Committee.

En definitiva, como ha manifestado esta organización, el derecho de asilo ha sufrido un gran retroceso en este país. El Gobierno ha fallado en la definición de un marco jurídico e institucional que garantice el acceso a la protección internacional y mejore la situación de las personas solicitantes de asilo y refugiadas²⁷.

ACNUR, por su parte, ha manifestado que las personas solicitantes de asilo en Bulgaria se enfrentan a un riesgo real de sufrir tratos inhumanos y degradantes, dadas las deficiencias en el procedimiento y las condiciones de los centros de detención y acogida²⁸. De hecho, como ya hicieran el propio Alto Comisionado y el ECRE a principios de 2013, una delegación del Parlamento Europeo visitó el país y difundió un informe que solicita a los Estados miembros de la UE que no trasladen allí a solicitantes de asilo en función del Reglamento de Dublín²⁹. Bélgica y Dinamarca ya han asumido esta medida.

La presión internacional insta a Bulgaria a adoptar medidas que mejoren las condiciones de acceso a la protección internacional. Sin embargo, la crisis económica que afecta a Europa y también a este país y el clima hostil hacia las personas migrantes, alimentado por los discursos xenófobos de algunos grupos políticos, favorece medidas extremas en la contención de flujos migratorios, como el cierre absoluto de las fronteras, y que la detención de las personas solicitantes de asilo se prolongue durante todo el procedimiento. Se han reportado hechos violentos en Sofía contra solicitantes de asilo, en la mayoría de los casos originarios de Siria, que han quedado impunes.

Amnistía Internacional y el Bulgarian Helsinki Committee han hecho un llamamiento a las autoridades búlgaras para que adopten las medidas pertinentes para la protección de personas migrantes y refugiadas y para que no queden sin sanción los ataques de carácter xenófobo de los últimos meses. Si esta situación persiste, numerosas personas con derecho a protección internacional sentirán la necesidad de atravesar Bulgaria de manera clandestina, sin dejar rastro de su paso, para llegar a otro país europeo donde sus derechos tengan mayor probabilidad de ser respetados.

NOTAS

1. Véase el informe de Eurostat sobre las personas solicitantes de asilo en la UE en 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF
2. Este epígrafe está basado en las conclusiones de los proyectos www.asylumineurope.org y www.helpsyrias-refugees.eu, coordinados por el ECRE.

3. ECRE/ELENA, *Information Note on the Treatment of Syrian Asylum Applications in Europe*, 2013.
4. Amnesty International, *Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*, 2013.
5. Véase <http://www.cear.es/siria-tras-tres-anos-de-conflicto-cear-alza-su-voz-y-exige-cambios-que-contribuyan-a-facilitar-el-acceso-a-la-proteccion-internacional>
6. Pro Asyl, *Pushed Back: Systematic Human Rights Violations Against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border*, 2013. A través de noventa entrevistas en la frontera más transitada por las personas migrantes y refugiadas que intentan llegar a Europa de manera irregular, la organización Pro Asyl documentó cómo patrullas enmascaradas de las autoridades de fronteras griegas devuelven sistemática e ilegalmente a personas refugiadas a Turquía, sin considerar si necesitan protección internacional. La mayoría de las víctimas entrevistadas procedían de Siria, pero también de Afganistán, Somalia o Eritrea.
7. CEAR, ACCEM, Rescate, ECRE y organizaciones como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Reporteros sin Fronteras, Cáritas y el Servicio Jesuita para los Refugiados se encuentran entre las cien ONG que han hecho un llamamiento a los líderes europeos para adoptar medidas inmediatas con el fin de ayudar a los refugiados de Siria, ofreciendo a las personas refugiadas un acceso seguro a Europa, protegiendo a las que llegan a las fronteras del continente y ayudando a reunirse a las familias que han sido separadas por los conflictos. Para más información, véase: www.helpsyriasrefugees.eu
8. Para más información, véase: "The New Legal Framework for the CEAS: Fit for Purpose?". En *Not There Yet, Annual Report 2012/2013, An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System*, Asylum Information Database, septiembre de 2013.
9. ECRE, *Common European Asylum System: The Real Job Still needs to be done*, 11 de junio de 2013.
10. <http://www.spain.iom.int/index.php/notas-de-prensa/333-resumen-de-prensa-de-la-oim-jueves-17-de-octubre-de-2013>
11. <http://www.spain.iom.int/index.php/notas-de-prensa/362-resumen-de-prensa-de-la-oim-martes-28-de-enero-de-2014>
12. <http://www.unhcr.org/4f2803949.html>
<http://www.unhcr.org/51d6a0859.html>
<http://www.unhcr.org/51d6a0859.html>
<http://www.unhcr.org/52594c6a6.html>
<http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1445-acnur-consternado-por-la-tragedia-frente-a-las-costas-de-lampedusa>
<http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1461-el-alto-comisionado-de-acnur-conmocionado-ante-la-nueva-tragedia-en-el-mediterraneo>
13. Véanse las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de octubre y 19 y 20 de diciembre de 2013: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/139219.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf
14. Concebida como una agencia de control de fronteras meramente coercitiva, dotada de medios prácticamente militares, no está orientada a proteger a las víctimas de esta situación, las personas refugiadas y migrantes, sino a impedir que salgan de sus países y a combatir las redes de tráfico de personas. La eficacia de su labor ocasiona que las redes de tráfico opten por métodos y rutas cada vez más peligrosas, con trágicas consecuencias. A pesar del incremento de sus medios, las muertes en el mar no han cesado de aumentar estos últimos años. Sobre Frontex, véase el amplio epígrafe incluido en nuestro Informe 2008. *La situación de los refugiados en España*. Entimema, Madrid, 2008, pp. 44-50.
15. <http://www.spain.iom.int/index.php/notas-de-prensa/362-resumen-de-prensa-de-la-oim-martes-28-de-enero-de-2014>
16. http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migrants%20Worldwide_totals_2013.pdf
17. Véase el informe de Eurostat sobre las personas solicitantes de asilo en la UE en 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF
18. Véase el epígrafe 2.2 de nuestro Informe 2013, titulado "La trampa griega". *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2013 de CEAR*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2013, pp. 39-45.
19. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2013.pdf
20. ACNUR: "Refugee Situation Bulgaria. External Update". 7 de febrero de 2014. <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/bulgaria/refugee-situation-in-bulgaria-7-february-2014.html>
Euronews, 28 de noviembre de 2013: "Bulgaria también está levantando su muro contra los inmigrantes". <http://es.euronews.com/2013/11/28/bulgaria-tambien-esta-levantando-su-muro-contra-los-inmigrantes/>
21. ACNUR: "Bulgaria as a country of asylum. UNHCR Observations on the current situation of asylum in Bulgaria". 2 de enero de 2014. <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/unhcr-handbooks-recommendations-and-guidelines/bulgaria-as-a-country-of-asylum-2014.html>

22. Frontex: *Fran Quarterly. 3rd Quarter. July-September 2013*. p. 21. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q3_2013.pdf
23. Según el Informe de ACNUR, la implementación de medidas restrictivas para el acceso al territorio ha originado que desde el 1 de enero de 2014 solo hayan entrado de forma irregular en Bulgaria 132 personas. Y, según sus cifras oficiales, entre el 1 de enero y el 18 de noviembre de 2013 un total de 12.176 personas de origen extracomunitario fueron detenidas por entrada irregular o salida en este país. UNHCR: "Refugee situation in Bulgaria. External Update". 7 de febrero de 2014. <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/bulgaria/refugee-situation-in-bulgaria-7-february-2014.html>
24. Para salir de los centros de detención (hasta que puedan ser transferidos a uno de los centros de acogida abiertos), las personas solicitantes de asilo pueden aportar una dirección en Bulgaria firmando un documento de exención de responsabilidades que se les proporciona exclusivamente en el idioma local y que implica la renuncia a recibir apoyo del Gobierno. El Bulgarian Helsinki Committee ha identificado que ya existe una mafia que ofrece direcciones a cambio de dinero. Como la Agencia Estatal para los Refugiados no comprueba que estas correspondan a alojamientos reales, este sistema deriva en una alta probabilidad de que las personas solicitantes acaben en la calle, sin protección ni ayuda del Estado. Se estima que unos cinco mil solicitantes están registrados en direcciones externas.
25. ACNUR, en su última visita a Bulgaria en noviembre de 2013, ofreció su apoyo para iniciar un proceso de fortalecimiento de las instituciones que dé respuesta a la creciente demanda generada en torno al derecho de asilo. En esta línea, lanzó en diciembre de 2013 una operación para mejorar las condiciones de los refugiados en este país, ofreciendo asistencia de emergencia, y cuantificó la ayuda en 800.000 euros de la UE, 817.320 del Gobierno búlgaro, un millón de República Checa y 3,6 millones de dólares de sus propios fondos. <http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2013/11/29/mas-de-5-millones-de-euros-para-que-bulgaria-acoja-refugiados-sirios/>
26. Véase el reportaje de Euronews "El drama de los refugiados sirios en Bulgaria", emitido el 17 de enero de 2014: <http://es.euronews.com/2014/01/17/el-drama-de-los-refugiados-sirios-en-bulgaria> (a partir del minuto 4:57).
27. Bulgarian Helsinki Committee: "Refugees and migrants". <http://www.bghelsinki.org/en/rights/refugees-and-migrants/>
28. ACNUR: "Bulgaria as a country of asylum. UNHCR observations on the current situation of asylum in Bulgaria". 2 de enero de 2014. p. 3. <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/unhcr-handbooks-recommendations-and-guidelines/bulgaria-as-a-country-of-asylum-2014.html>
29. ECRE: "MEP Delegation calls for suspension on returns of asylum seekers to Bulgaria under Dublin regulation". 21 de febrero de 2014. <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/611-mep-delegation-calls-for-suspension-on-returns-of-asylum-seekers-to-bulgaria-under-dublin-regulation.html>

Este capítulo analiza las dificultades y los obstáculos en el acceso al procedimiento de asilo más llamativos en 2013, un año en el que 4.502 personas solicitaron el estatuto de refugiado en España, un 74% más que el anterior. Casi la mitad de ellas procedía de Malí y Siria. De nuevo, Madrid fue la provincia donde se formalizaron más solicitudes por la importancia de su aeropuerto internacional y porque acoge la sede de la OAR.

Aunque este Informe se refiere a 2013, dedicamos un epígrafe a la tragedia del 6 de febrero en Ceuta, cuando quince personas murieron ahogadas al intentar alcanzar a nado la tierra prometida: una playa de la UE. Apenas once días después, CEAR presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado en la que puso el acento en el uso de material antidisturbios por parte de la Guardia Civil (de lo que también informó al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa) y la devolución inmediata de 23 personas a Marruecos, vulnerando la legislación de asilo y extranjería y las más elementales obligaciones humanitarias. El drama de la frontera sur nos sacude cada cierto tiempo y en ocasiones, como el 6 de febrero de 2014, nos conmueve y nos indigna.

Por último, examinamos otro de los asuntos clásicos de nuestros Informes anuales: las dificultades de los polizones que llegan a los puertos españoles para acceder al procedimiento de asilo.

3.1. EL AUMENTO DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En 2013 se produjo un incremento muy significativo del número de personas que solicitaron el estatuto de refugiado en España: 4.502 frente a las 2.588 de 2012 (un 74% más). Este dato es el más elevado del último lustro y casi idéntico al de 2008 (4.517), antes de la aprobación de la Ley de Asilo vigente, y se explica por el notable incremento de las personas solicitantes originarias de Siria y Malí.

Así, frente a las 97 personas de Siria que pidieron asilo en España en 2011 y las 255 que lo hicieron en 2012, el pasado año fueron 725 las de este país que demandaron protección internacional, el 16,1% del total. Si bien es cierto que en 2013 casi se triplicó el número de personas solicitantes de asilo sirias en España, la cifra de 725 es realmente ínfima si tenemos presente el inmenso drama descrito en el capítulo 1 de este Informe. Hasta el momento, ni España ni la UE se han comprometido con la protección efectiva de las personas refugiadas que han huido de la guerra y de las terribles violaciones de los derechos humanos en Siria.

En cuanto a Malí, en 2013 1.478 personas originarias de este país solicitaron el estatuto de refugiado en España, frente a las 101 de 2012, un crecimiento catorce veces superior. El pasado año una de cada tres personas solicitantes de asilo (exactamente el 32,82%) procedía de este país centroafricano, golpeado desde enero de 2012 por una grave conflicto interno en su zona septentrional, que justo un año después se internacionalizó con la intervención militar francesa. A principios de 2014 la situación humanitaria era tan grave que Naciones Unidas calculaba que durante este año más de 50.000 niños podrían morir por desnutrición.

La mayor parte de estas solicitudes de asilo se formalizaron entre febrero y julio ya que a partir de entonces se produjo un descenso paulatino. Llama la atención también que en 2013 estas se cumplieron en buena medida en provincias con una importante actividad agrícola. Así, por ejemplo, Valencia pasó de registrar un total de 151 solicitantes en 2012 a 401 en 2013; Almería de 4 a 244 y Girona de 3 a 100. Incluso, Huelva, una provincia tradicionalmente ausente del procedimiento de asilo, registró 99 solicitantes de Malí en 2013 frente a ninguna petición en 2012.

Todas estas provincias están adscritas al calendario de campañas agrícolas nacionales y CEAR, con su intervención sobre el terreno, ha constatado que un

volumen importante de personas originarias de Malí trabaja en ellas de manera irregular. Es un colectivo que lleva varios años en España en una situación de absoluta precariedad social, laboral y jurídica y que ha formalizado solicitudes de asilo por circunstancias sobrevenidas a consecuencia del estallido del conflicto armado en su país.

Es también significativo que, en el conjunto de la UE, los ciudadanos de Malí prácticamente solo pidieron protección internacional en España, Italia y Portugal, pues es en estos países donde concluyen su aventura migratoria después de entrar en territorio europeo principalmente a través de Ceuta y Melilla en condiciones muy arriesgadas para su integridad física.

Por otra parte, en cuanto al lugar de presentación de las solicitudes, durante 2013 se formularon 3.609 peticiones en territorio nacional, frente a las 1.841 de 2012; en frontera, se registraron 381 peticiones frente a las 402 del año anterior; en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), 306 frente a las 160 de 2012; y, en lo que se computa en las boletines estadísticos mensuales de la OAR como solicitudes en embajada, se formalizaron 206 frente a las 177 del año anterior.

Por tanto, casi se duplicaron las solicitudes de personas que se encontraban en territorio nacional, mientras que continuaron disminuyendo las presentadas en los puestos fronterizos. Este incremento no sugiere un cambio de tendencia, sino que es un hecho puntual, motivado por la presencia anterior de este colectivo en territorio nacional y el estallido del conflicto armado en Malí en enero de 2012.

En cuanto al número de solicitantes por provincias, Madrid mantuvo, con 1.777 solicitantes (el 39,47% del total), su tradicional primer puesto debido a la importancia del aeropuerto de Barajas en el tráfico aéreo internacional y por la propia presencia de la Oficina de Asilo y Refugio. No obstante, durante 2013 fue muy significativo el porcentaje y la diversidad de solicitudes formuladas en algunas provincias por las razones ya explicadas.

El descenso de solicitantes en los puestos fronterizos obedece a las políticas de externalización de fronteras impulsadas por el conjunto de la UE. Desde hace varios años, como han ido subrayando nuestros sucesivos Informes anuales, estas políticas, que priorizan el control de fronteras en detrimento de la protección de los derechos humanos, están dificultando sobremanera el acceso al procedimiento de las personas necesitadas de protección internacional.

En cuanto a las solicitudes que la OAR computa como presentadas en embajadas conviene aclarar que se trata realmente de solicitudes de extensión familiar, bien del derecho de asilo, bien de la protección subsidiaria de allegados que ya se encuentran en España con la correspondiente protección internacional. No se trata de nuevas solicitudes, puesto que la posibilidad de pedir asilo por vía diplomática, después de estar vigente durante un cuarto de siglo, fue anulada por la nueva Ley aprobada en 2009.

En 2013, casi se duplicaron las peticiones de asilo formuladas en los CIE, pasando de 160 en 2012 a 306. Esto puede estar motivado por el aumento de las personas que ingresaron de manera irregular por la frontera sur, un número que pasó, según los datos de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), de 6.992 a 7.550. Destacan, sobre todo, las llegadas a Ceuta y Melilla, 1.493 migrantes más que en 2012: de 2.861 a 4.354 personas¹.

El aumento de la llegada de migrantes a las ciudades autónomas, unida a la restricción del traslado a la Península de las que han formalizado allí su solicitud de asilo y ya han sido admitidas a trámite, está causando que muchas personas necesitadas de protección internacional estén aguardando a pedirla a ser trasladadas a un CIE peninsular, como examinaremos en el capítulo 4. Se trata de un fenómeno muy preocupante, porque en los CIE se aplica el procedimiento en frontera, menos garantista que el del territorio nacional.

Después de Malí (1.478) y Siria (725), los países de origen de un mayor número de solicitantes fueron Argelia (351), Nigeria (182), Somalia (132), Palestina (130) y Pakistán (102). Las personas originarias de Malí suelen ser varones jóvenes que viajan solos y ello motivó que el porcentaje relativo a los hombres que solicitaron asilo fuera más elevado que en años anteriores, el 78,17% del total, frente al 68,82% de 2012 o el 73,47% de 2011. En cambio, las personas procedentes de Siria suelen ser grupos familiares y, si durante 2012 las solicitudes de esta nacionalidad correspondían a personas que ya se encontraban en España, en 2013 hubo un incremento de personas recién llegadas que huían del conflicto bélico interno.

Respecto a Nigeria, sobresalen las solicitudes formalizadas por mujeres jóvenes, que en su mayor parte han sido víctimas de trata durante su trayecto migratorio o una vez que ya se encuentran en España. En cuanto a Camerún, un año más destacan las solicitudes que alegan persecución por motivo de orientación o identidad sexual.

Del resto de nacionalidades, llama la atención la reducción de las solicitudes de costamarfileños debida a la normalización del conflicto, pero también a la denegación sistemática de todas las solicitudes de ciudadanos de este país que se notificaron a lo largo del pasado año en relación con expedientes que llevaban paralizados incluso cinco años. Este acusado retraso vulnera el derecho de asilo, porque los hechos que han de ser tomados en consideración son los existentes en el momento en que la solicitud se formuló. De otro modo, podría abrirse la puerta a una desnaturalización fraudulenta de la institución que condujera a su pérdida de operatividad, pues bastaría dilatar en el tiempo la tramitación y resolución del expediente a la espera de un futuro cambio de circunstancias en el país de origen del solicitante para frustrar su finalidad protectora.

El costamarfileño Dramane ha sido víctima de esta práctica administrativa que desde la OAR, en cambio, se concibe como un "criterio de prudencia". Dramame residía en Khorog, donde trabajaba como conductor de un camión de transporte de mercancías. En 2002 un grupo rebelde irrumpió en su domicilio familiar, asesinó a la señora que lo había criado, le secuestraron y le llevaron a las montañas. Fue objeto de una cruel tortura física y psicológica. Cada mañana les pegaban sistemáticamente y presenciaba como asesinaban a otros prisioneros. Permaneció en el campamento durante tres meses hasta que una noche consiguió escapar. Después de curar las heridas de las que a día de hoy aún le quedan secuelas físicas, se marchó a Burkina Faso, donde permaneció durante cuatro años. Tras pasar por Malí a principios de 2007, se marchó a Mauritania en febrero de 2008 y en octubre de aquel año llegó a Canarias en patera, al cabo de cinco días de travesía. Permaneció internado en el CIE El Matorral, en Fuerteventura, durante 38 días hasta que fue enviado a Madrid, donde en marzo de 2009 formalizó su solicitud de asilo.

Pero el expediente no se instruyó hasta febrero de 2013, se elevó a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio en abril del pasado año y la denegación de la protección internacional le fue notificada en julio, tras casi cuatro años y medio de espera. Uno de los motivos invocados por la CIAR es que el conflicto interno en su país había evolucionado hacia "una creciente estabilidad". Sin embargo, el servicio jurídico de CEAR presentó un recurso ante la Audiencia Nacional, ya que considera que la resolución no está ajustada a Derecho y que el llamado "criterio de prudencia" es incompatible con los estándares internacionales mínimos en materia de asilo y la propia naturaleza de este derecho.

3.2. EL DRAMA PERMANENTE DE LA FRONTERA SUR (CEUTA, 6 DE FEBRERO DE 2014)

Este Informe analiza esencialmente el estado del derecho de asilo y la situación de las personas refugiadas en España en 2013, pero evidentemente no podemos dejar de relatar y analizar la tragedia sucedida en Ceuta el 6 de febrero de 2014 y sus consecuencias.

En la denuncia que presentó el 17 de febrero ante la Fiscalía General del Estado, CEAR hizo un repaso detallado del desarrollo de los hechos que llevaron a la muerte a quince seres humanos. En la madrugada del 6 de febrero, un grupo indeterminado de personas de origen subsahariano (entre 200 y 400 en función de las distintas fuentes) se aproximaron al perímetro fronterizo de Ceuta desde las lomas de El Auyal (Marruecos) hacia el paso del Biutz e intentaron acceder al territorio español. Les resultó imposible y entonces se dirigieron al paso Tarajal-2 y al puesto fronterizo principal del Tarajal.

En ambos puestos del perímetro la Guardia Civil desplegó una barrera de agentes que bloqueó el paso. Por eso, un grupo de entre 200 y 250 migrantes se encaminó hacia el espigón fronterizo que blinda la playa y se adentraron en el mar para intentar sortearlo. "Algunos nadando, otros agarrados a las rocas, otros provistos de flotadores neumáticos, chalecos salvavidas o rudimentarias chalecos hechos con botellas de agua", leemos en la denuncia de CEAR. Según el relato proporcionado por los supervivientes, cuando se encontraban en el agua funcionarios de la Guardia Civil, desde la playa ceutí, empezaron a disparar contra ellos material antidisturbios, como balas de fogueo y de goma y gases lacrimógenos, para evitar que penetraran en territorio español. "De la misma forma, y según el relato de los supervivientes, una lancha de la Guardia Civil intervino para dificultar el paso de los inmigrantes a través del mar y a su vez para arrastrar algunos de los cuerpos sin vida hacia aguas marroquíes." Al menos quince personas perdieron la vida. Cuatro de los cuerpos aparecieron aquel día en territorio español.

El grupo de migrantes que logró entrar a nado en Ceuta por la playa del Tarajal, con indicios evidentes de agotamiento y necesidad de asistencia humanitaria y sanitaria, fue recibido por los agentes de la Guardia Civil apostados en la playa formando una línea y portando material antidisturbios y en manifiesta actitud de pasividad ante su penoso estado.

En ese punto la denuncia de CEAR ante la Fiscalía General del Estado incide en otro aspecto esencial. "En este momento, las autoridades españolas proceden a la devolución inmediata de estas personas a Marruecos, no solo sin comprobar si están necesitados de asistencia sanitaria, sino además con un evidente menoscabo y desprecio absoluto de los procedimientos establecidos por la legislación nacional e internacional en materia de extranjería, fronteras y protección internacional." La devolución inmediata de aquellas 23 personas (dato confirmado por el ministro del Interior en su comparecencia en el Congreso de los Diputados el 13 de febrero) supuso "una práctica inhumana y degradante que entraña un ultraje a la dignidad humana", puesto que se vulneró el principio de no devolución y se impidió que pudieran acceder, en su caso, al procedimiento de asilo.

Además de su denuncia ante la Fiscalía General del Estado, CEAR remitió al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa un informe sobre las "medidas adoptadas por el Gobierno español en el control de fronteras en Ceuta y Melilla que vulneran los derechos humanos de las personas inmigrantes y refugiadas que pretenden llegar a España por la frontera sur". Y le solicitó que investigue sobre el terreno estos hechos para esclarecer lo sucedido, exigir las posibles responsabilidades y velar por el respeto a los derechos humanos de las personas afectadas, así como que inste al Gobierno español a que "respete los derechos humanos en las actuaciones en las que intervengan agentes o funcionarios españoles, sea cual sea el lugar donde se produzcan".

En su comparecencia parlamentaria del 13 de febrero, el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, tuvo que admitir el uso de material antidisturbios por parte de la Guardia Civil como método "disuasorio" y negó que la devolución de esas 23 personas fuera una "devolución en caliente" que hubiera vulnerado la legislación internacional de protección de los derechos humanos. Aunque admitió que los migrantes alcanzaron la playa, aseguró que no habían llegado al territorio español al no lograr rebasar el cordón de agentes del instituto armado que se encontraba en la orilla. Así justificó la no aplicación de la legislación nacional e internacional vigente.

Al día siguiente, el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE), ACCEM y CEAR difundieron un comunicado conjunto en el que solicitaron a la Comisión Europea que investigue "las prácticas de control de fronteras en Ceuta y Melilla" para aclarar las muertes y las devoluciones sumarias en estos puntos de la frontera

sur comunitaria². Asimismo, cuestionaron la interpretación del ámbito territorial en que son aplicables las legislaciones española y europea basada en un “concepto operativo de control de fronteras”. Y señalaron que las personas que acceden al territorio español deben ser tratadas según la legislación nacional y comunitaria en materia de asilo y extranjería. “Si se confirma que estas personas fueron devueltas a las autoridades marroquíes sin tener en consideración sus circunstancias individuales o sus necesidades de protección internacional”, afirmaron, “esto constituiría muy probablemente una violación del principio de no devolución establecido en la Convención para los Refugiados de 1951, de la normativa europea de migración y asilo y de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que obligan a las autoridades españolas a garantizar el acceso a la protección internacional y a respetar el principio de no devolución a países donde puedan ser víctimas de persecución o de trato inhumano y/o degradante”.

ECRE, ACCEM y CEAR solicitaron al Gobierno el cese inmediato de cualquier práctica que pudiera poner en peligro la vida de los migrantes o que impidiera su acceso a la protección internacional, así como una investigación completa e independiente por parte de las autoridades españolas competentes. “Las tres organizaciones”, proseguía el comunicado, “también instamos a la Comisión Europea a que investigue de forma inmediata las posibles vulneraciones de las disposiciones contenidas en la Directiva sobre procedimiento de asilo y en la Directiva de retorno y el Código de fronteras Schengen, especialmente en lo referido al acceso al procedimiento de protección internacional y al acceso a un recurso efectivo. La UE no puede dar la espalda a tan graves violaciones de los derechos humanos en sus fronteras exteriores y debe poner en marcha los mecanismos necesarios para garantizar su respeto, así como el acceso al procedimiento de protección internacional en las fronteras europeas”.

Y el 25 de febrero CEAR, como organización defensora de los derechos humanos y del derecho de asilo, se personó ante el Juzgado de Instrucción nº 6 de Ceuta, como parte de la Red Migreurop, en las diligencias abiertas por los sucesos acaecidos el 6 de febrero, ejerciendo la acusación popular con el objetivo de que se depuren judicialmente las correspondientes responsabilidades.

Tragedias como esta no pueden volver a suceder. *Esto hay que cortarlo*, como proclama la campaña lanzada por CEAR el 28 de marzo, tomando el título que Carlos Berzosa, nuestro presidente, dio al artículo que publicó en *El Mundo* y que

empezaba así: “La Europa de los valores carga a sus espaldas con 15 muertos más. Otros 15 cuerpos enterrados sin identidad, sin historia y sin familia que pueda hacer su duelo. Y junto con sus cuerpos, también sus sueños y sus oportunidades han acabado bajo tierra. Esto hay que cortarlo”³.

3.3. LAS DIFICULTADES DE LOS POLIZONES

En 2013, por primera vez CEAR pudo obtener datos oficiales acerca de las personas llegadas como polizones a los puertos españoles entre 2008 y 2012, gracias a varias preguntas formuladas al Gobierno por el grupo de La Izquierda Plural a instancias de esta organización. Ya en 2014, y también a través de una pregunta parlamentaria, en este caso de un diputado de Amaiur (integrado en el Grupo Mixto), conocimos el sorprendente dato de que desde 2008 hasta 2013 solo se formalizaron cinco solicitudes de asilo por parte de personas que viajaban como polizones. Dichos datos, de una gran importancia dada la opacidad que hasta ahora rodeaba la atención a estas personas, se exponen y analizan en el tercer artículo del capítulo 10 de este Informe.

A lo largo de 2013 CEAR intervino en varios casos de polizones y, un año más, verificamos el incumplimiento de la normativa y la vulneración de los derechos de estas personas. Por ello, de nuevo solicitamos que se garantice su acceso a la asistencia jurídica desde el primer momento y también, en los casos en que sea necesario, al procedimiento de asilo. Cuando el servicio jurídico de CEAR ha podido acceder a los cuestionarios realizados a los polizones o a sus declaraciones, ha comprobado que en varios casos demandaban entrar en territorio español, o así se deducía de sus declaraciones, y en otros pretendían solicitar asilo. Y pese a ello, las autoridades incumplieron la normativa: les impidieron bajar de los buques, les denegaron la correspondiente asistencia letrada e incluso hubo casos en los que, pese a intentar pedir asilo, no se procedió a formalizar la solicitud en un primer momento y estas personas fueron devueltas al buque.

Así sucedió el 15 de octubre de 2013 cuando el servicio jurídico de CEAR en Valencia tuvo conocimiento de la llegada de cuatro personas que viajaban como polizones en uno de los buques de la empresa MSC, concretamente el *MSC Chiara*, de bandera panameña. La información fue comunicada por una letrada del turno de oficio, quien señaló que estas cuatro personas habían pasado a disposición de la

Fiscalía de Menores. Ante este hecho, CEAR pidió información a la Delegación del Gobierno y puso en antecedentes a la Oficina del Defensor del Pueblo.

Tras efectuar las primeras indagaciones, las personas que viajaban como polizones en aquel barco resultaron ser siete, todas ellas originarias de Ghana. Dos de las cuatro que fueron conducidas ante la Fiscalía de Menores expresaron allí su voluntad de solicitar el estatuto de refugiadas. Otra de ellas manifestó que quería trabajar en España y la otra aseguró que tenía 15 años. Todo ello quedó recogido documentalmente. CEAR requirió información de las otras tres personas, pero no la recibió. Estas cuatro personas fueron devueltas al buque sin que pudieran pedir asilo en Valencia, a pesar de que dos habían expresado su voluntad en ese sentido. Por ello, CEAR realizó la oportuna denuncia, advirtiendo de que el buque navegaba hacia Las Palmas, para que allí pudieran tener acceso al procedimiento de asilo. Así, tras las reiteradas peticiones también del Defensor del Pueblo, los dos polizones pudieron solicitar asilo en la comisaría de la Policía Nacional de la capital grancanaria. A las otras cinco no les dejaron desembarcar, ni pudieron disponer de asistencia letrada, y permanecieron en el buque cuando zarpó el 20 de octubre.

Otro caso en el que CEAR intervino en 2013 fue el de una persona de nacionalidad siria que viajaba en un buque que se dirigía al puerto de Valencia. El 1 de enero de 2013, gracias a la petición de ACNUR y de CEAR, logró desembarcar y pedir asilo en territorio, como ya se relató en el capítulo 3 de nuestro Informe 2013. Este solicitante se marchó del lugar de residencia temporal al que le habían trasladado, sin que se le pudiera notificar la denegación de su solicitud.

El 10 de octubre llegaron al puerto de Algeciras catorce polizones de nacionalidad ghanesa en un contenedor del buque *MSC Marina* de bandera de Malta y procedente de Costa de Marfil. La Policía Nacional localizó a siete en su interior y al resto en las instalaciones portuarias. A pesar de encontrarse en territorio español, estas personas fueron repatriadas a su país tras ser identificadas por la Embajada de Ghana, sin que conste si recibieron asistencia letrada.

Posteriormente, el 23 de diciembre llegaron al puerto de Bilbao cuatro polizones de nacionalidad guineana a bordo del *Thor Fortune*, con bandera de Singapur, procedente de Avilés (Asturias). Este buque había hecho escala previamente en los puertos de Conakry, Palúa (Venezuela) y Las Palmas. Según distintas informaciones de prensa⁴, estas personas declararon ante la policía que se dirigían

rumbo a Francia, por lo que se les impidió su desembarco a la espera de su repatriación. Desde su llegada al puerto de Avilés, tanto el armador del barco como ACCEM-Asturias y CEAR en Euskadi realizaron una labor de mediación ante la Embajada de Guinea Conakry.

Después de muchos esfuerzos y una vez que se constató que no demandaban protección internacional, se tramitaron salvoconductos para que pudieran desembarcar y ser devueltos a su país en las mejores condiciones posibles. Pero, finalmente, su repatriación fue imposible al parecer por la falta de acción de la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya, que se negó a firmar la autorización de salida el 23 de diciembre, por lo que estas cuatro personas partieron en el buque con destino a Tampa (EE UU).

CEAR-Euskadi continuó realizando gestiones y siguiendo el recorrido del buque, que llegó a Tampa el 9 de enero de 2014. Trece días después, fueron devueltas en un vuelo privado que costó 200.000 dólares desde Miami a Guinea Conakry, tras permanecer más de dos meses a bordo. La actuación de la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya y en general estos hechos han originado que, a iniciativa de CEAR-Euskadi, se realicen varias preguntas parlamentarias para esclarecer lo sucedido a través del diputado Jon Iñarritu, de la coalición política Amaiur. Al cierre de este Informe, aún no había llegado la respuesta del Ejecutivo.

NOTAS

1. Fuente: http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1277&Itemid=63 A diferencia de los años anteriores, al cierre de este Informe el Ministerio del Interior aún no había dado a conocer su *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal* anual.
2. Véase este comunicado: <http://www.cear.es/muertes-y-devoluciones-sumarias-a-las-puertas-de-europa-la-comision-europea-debe-investigar-las-practicas-de-control-de-fronteras-en-ceuta-y-melilla>
3. *El Mundo*, 25 de febrero de 2014. <http://www.elmundo.es/espana/2014/02/25/530bb277ca4741d1388b4583.html>
4. *Lavozdeaviles.es* y *El Comercio* (<http://www.elcomercio.es/20131218/asturias/aviles/aviles-banco-singapur-polizones-201312180236.html>).

Este capítulo se inicia con el análisis de las dos importantes sentencias dictadas por el Tribunal Supremo el 27 de marzo de 2013 acerca de las causas de denegación directa de la protección internacional en el procedimiento en frontera, en las que reclamó a la Oficina de Asilo y Refugio una aplicación “prudente y restrictiva”. Sin embargo, los datos demuestran que no fue así: el año pasado el 59,67% de las solicitudes de asilo presentadas en los CIE y en los puestos fronterizos fueron directamente denegadas. Si en el Informe 2013 analizamos de manera extensa la admisión a trámite de las solicitudes formalizadas en territorio, en esta ocasión revisamos a fondo lo que está sucediendo en los Centros de Internamiento de Extranjeros y los CIE.

El segundo epígrafe expone un hecho muy preocupante que se produce en Ceuta y Melilla en los últimos años: la Administración impide el traslado a la Península de las personas que ya han sido admitidas a trámite, a pesar de que la Ley de Asilo y la jurisprudencia les reconocen este derecho. Esta arbitrariedad tiene consecuencias dramáticas en algunos casos para su futuro.

4.1. LOS PUESTOS FRONTERIZOS Y LOS CIE

El 27 de marzo de 2013 la Sección Tercera de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó dos importantes sentencias respecto a dos casos asistidos

por CEAR¹ que reinterpretaban las causas de denegación en el procedimiento en frontera introducidas por la Ley de Asilo 12/2009. Antes de su entrada en vigor una solicitud en frontera podía ser admitida a trámite o inadmitida según los criterios expuestos en el artículo 5.6 de la anterior Ley de Asilo²; la norma vigente desde 2009 introdujo una nueva posibilidad: la denegación de la protección internacional en el mismo plazo reducido³ y sin previo proceso de admisión a trámite por los motivos recogidos en el artículo 21⁴.

En la nueva jurisprudencia, el Tribunal Supremo sostiene que se trata de un procedimiento que, aunque se denomina de “denegación”, tiene la misma funcionalidad y básicamente el mismo enunciado que lo establecido en la anterior normativa sobre inadmisión a trámite y, por tanto, son de aplicación los criterios jurisprudenciales que se consagraron para el artículo 5.6 de la anterior Ley de Asilo.

En sus sentencias del 27 de marzo de 2013 el Tribunal Supremo recordó en primer lugar que “un rechazo tan expeditivo de las solicitudes de asilo reclama una aplicación prudente y restrictiva”. Por tanto, para la mera admisión a trámite de la solicitud bastará que esta refiera hechos constitutivos de una persecución protegible y que no se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsas, inverosímiles, incoherentes, contradictorias o insuficientes. Además, no cabe hacer consideraciones acerca de la falta de pruebas suficientes de los hechos relatados, pues tales razonamientos conciernen al tema de fondo y solo podrán ser legítimamente valorados una vez admitida y tramitada la solicitud de protección internacional y tras permitir a la persona interesada la aportación de indicios acreditativos de la veracidad de su relato. “Así pues, cuando esa incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente, lo que hay que hacer es admitir la solicitud a trámite”, señaló el Tribunal Supremo.

A pesar de la importancia de estas dos sentencias, las estadísticas sobre admisión a trámite en frontera demuestran que en 2013 la Oficina de Asilo y Refugio no asumió los criterios del Tribunal Supremo y siguió inadmitiendo o denegando un elevado porcentaje de las solicitudes, hecho que solo estuvo matizado por el elevado índice de admisiones de algunas nacionalidades.

De las 687 solicitudes presentadas en Centros de Internamiento de Extranjeros (306) y puestos fronterizos (381), 410 fueron directamente denegadas (el

59,67%). A estas denegaciones hay que añadir el número de solicitudes inadmitidas en frontera y en los CIE, que desconocemos puesto que carecemos de datos sobre esta fase desagregados según el lugar de presentación de la solicitud. En cualquier caso, en 2013 el dato de las denegaciones en fronteras y en los CIE experimentó un ligero descenso respecto a los años anteriores, cuando el porcentaje se aproximaba al 65%. Este aumento en la admisión en el procedimiento de frontera está condicionado por el incremento de las personas solicitantes de asilo de Siria, principalmente unidades familiares, que fueron admitidas a trámite siempre que quedó acreditada su nacionalidad.

Si tomamos como ejemplo ilustrativo las solicitudes de protección internacional asistidas por el servicio jurídico de CEAR en el aeropuerto de Madrid-Barajas y desagregamos las cifras según la nacionalidad de las personas solicitantes, observamos que las admisiones a trámite se concentraron en seis nacionalidades, mientras que en el resto de solicitudes el porcentaje de denegaciones o inadmisiones superaron en la mayoría de los casos el 95%. De hecho, si excluimos a las personas solicitantes de esas seis nacionalidades, solo 14 personas fueron admitidas a trámite durante 2013 en el aeropuerto de Madrid-Barajas: dos de Camerún, tres de Colombia, uno de Cuba, uno de Guinea Conakry, uno de Honduras, tres iraníes, uno de Nigeria, uno de República Centroafricana y uno del Sáhara Occidental.

A lo largo de 2013 el servicio jurídico de CEAR prestó asistencia en este aeropuerto en 250 solicitudes de protección internacional que afectaban a 281 personas. De ellas, 89 procedían de Siria y fueron admitidas a trámite 88; la otra fue denegada porque no quedó acreditada la nacionalidad alegada. Lo mismo sucedió con las personas solicitantes de asilo provenientes de Afganistán (23 y solo una denegada) y Malí (cuatro e igualmente solo una denegada). En cambio, las seis personas originarias de Irak, las cinco de Somalia y las tres de Sri Lanka fueron todas admitidas a trámite.

Aunque porten consigo documentación oficial que acredita su identidad, es práctica habitual de la OAR someter a las personas solicitantes originarias de algunos de estos países a un "test de nacionalidad" para verificarla. Sin embargo, estos test no están adaptados al nivel socioeducativo de cada solicitante o a su lugar de procedencia ya que las preguntas se refieren a hospitales, barrios o farmacias de ciudades que en la mayoría de los casos no han visitado jamás. Dado el

valor decisivo que la OAR le otorga para admitir a trámite una solicitud es imprescindible que tanto las pruebas de nacionalidad como las preguntas de la entrevista se adapten al bagaje sociocultural de las personas solicitantes y evitar así, en el mejor de los casos, prolongar el procedimiento de admisión a trámite, obligándoles a permanecer en las dependencias del aeropuerto mientras presentan y se resuelve el reexamen, con los consiguientes perjuicios para su estado psicosocial.

Este fue el caso de un solicitante kurdo-iraquí, miembro de la minoría religiosa yazidíe, analfabeto y enfermo de leucemia. En la solicitud inicial, realizada con un intérprete de árabe, idioma que manejaba con gran dificultad al no haber estado escolarizado nunca, realizó unas breves alegaciones de las que se desprendían indicios de su origen étnico y sus creencias religiosas, así como de su enfermedad. Sin embargo, la Oficina de Asilo y Refugio denegó su solicitud al considerar no acreditada su nacionalidad y entender su relato como genérico e impreciso. No entró a valorar las razones humanitarias que concurrían en el caso (su grave enfermedad) para autorizar su estancia en España, a pesar de que así lo establece el artículo 37 b) de la Ley de Asilo.

En el reexamen, la intérprete de árabe manifestó que era incapaz de mantener una comunicación efectiva con el solicitante y se solicitó un intérprete de kurdo. Ya con la posibilidad de usar su lengua materna, fue capaz de explicar mejor toda la situación de persecución y los problemas de seguridad a que se enfrentaba cada vez que debía trasladarse para recibir tratamiento a Mosul (ciudad de mayoría árabe musulmana). Finalmente, la solicitud fue admitida a trámite al tener en cuenta las particularidades del caso y la situación de Irak.

En el otro extremo están las personas procedentes de República Democrática del Congo, un país asolado por un conflicto armado durante los últimos quince años y que se recrudeció en 2013, cuando se produjeron fuertes enfrentamientos en el este entre el grupo rebelde M23 y las Fuerzas Armadas, que originó graves violaciones de derechos humanos de la población civil. Sin embargo, ni una sola de las 32 personas congoleñas que solicitaron protección internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas fue admitida a trámite.

También llama la atención el caso de Camerún, donde la homosexualidad está fuertemente perseguida por las autoridades (penada hasta con cinco años de prisión) y es rechazada por una sociedad homofóbica. A pesar de ello, de las veinte

personas que solicitaron protección internacional, la mayoría por su orientación sexual, solo dos fueron admitidas a trámite. El resto de solicitudes fueron denegadas con argumentos como la falta de credibilidad por exponer “un relato de persecución tópico y exagerado”, porque “no se observa el proceso lógico por el que una persona heterosexual toma conciencia de su homosexualidad”, “no relata problemas íntimos” o, incluso, porque no adoptaron en su propio país “estilos de vida prudentes”. Estas frases, extraídas de las diversas resoluciones de denegación, son solo algunos ejemplos de los criterios restrictivos y de los prejuicios y estereotipos que utiliza la OAR al resolver sobre las solicitudes en frontera, contrarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En los Centros de Internamiento de Extranjeros, donde también se aplica el procedimiento de admisión a trámite en frontera, las estadísticas confirman estas tendencias. En el CIE de Valencia se formalizaron un total de 136 solicitudes de protección internacional, lo que representa un aumento significativo respecto a las 28 del año anterior. Este incremento obedece a la información facilitada por los abogados y las organizaciones no gubernamentales que pueden acceder al centro para comunicarse con quienes permanecen privados de libertad en su interior, lo que facilita el acceso al procedimiento de quienes requieren protección internacional.

Algunas de las solicitudes fueron presentadas por personas que entraron en territorio español de manera irregular por las costas y su necesidad de protección no fue identificada por las autoridades policiales ni judiciales, que directamente ordenaron su devolución e ingreso en el CIE. En esta situación se encontraba un ciudadano de República Centroafricana que solicitó protección internacional en el CIE de Valencia en agosto de 2013 tras su llegada a las costas de Algeciras, donde ya manifestó su temor a los funcionarios de policía que tramitaron su devolución: “Si vuelvo a mi país, estoy seguro de que me van a matar, ya que está en guerra y volver ahora es un suicidio para mí. España me parecía un lugar seguro”.

A pesar del aumento de solicitudes en el CIE de Valencia, el porcentaje de admisión a trámite fue exiguo: el 7,35%; solo fueron admitidas diez de las 136 solicitudes presentadas, principalmente formuladas por nacionales de Malí, Costa de Marfil, Argelia o República Centroafricana. Las restantes fueron inadmitidas o denegadas, lo que corrobora que el rechazo de las solicitudes presentadas en los CIE es sistemática.

Idéntica conclusión ofrecen los datos del CIE de Aluche, en Madrid. De las 16 solicitudes asistidas por CEAR, solo cinco fueron admitidas a trámite (cuatro nacionales de Malí y un nacional de Pakistán admitido por silencio positivo). Las solicitudes de personas originarias de República Centroafricana y Sudán del Sur, dos países afectados por cruentos conflictos internos durante 2013, fueron denegadas, una vez más, por no entender acreditada la nacionalidad a través de los test que emplea la OAR.

En mayo de 2013, el servicio jurídico de CEAR asistió a una persona procedente del Sáhara Occidental en su solicitud de asilo formalizada en el CIE de Aluche, donde se encontraba interno a la espera de la ejecución de una orden de expulsión a pesar de tener en trámite una solicitud previa del estatuto de apatridia, en clara vulneración de la legislación vigente. La solicitud de protección internacional, basada en su orientación sexual y su activismo por los derechos nacionales de su pueblo, fue denegada tras la primera entrevista.

Al día siguiente de presentar el reexamen de su solicitud, y sin que se hubiera resuelto, el solicitante fue trasladado, sin previo aviso, al CIE de Algeciras. El servicio jurídico de CEAR presentó una queja ante el Defensor del Pueblo, ACNUR y la OAR, ya que se le impedía el acceso a su abogado, que se encontraba en Madrid, y, por tanto, se limitaba su derecho a la tutela judicial efectiva. Un día después volvió a ser enviado al CIE de Madrid, donde le notificaron la denegación de sus solicitudes de protección internacional y de apatridia y, sin dar tiempo a presentar el preceptivo recurso ante la Audiencia Nacional, fue mandado de nuevo al CIE de Algeciras, desde donde se intentó su expulsión, sin éxito.

Este caso motivó que la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, formulara una recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para evitar traslados de solicitantes de protección internacional de Centros de Internamiento hasta la finalización del procedimiento de asilo, incluyendo el periodo previsto para la formalización de los recursos jurisdiccionales correspondientes⁵.

La situación es muy diferente en el CIE de Barranco Seco (el único centro de internamiento de la provincia de Las Palmas tras el cierre de El Matorral, en Fuerteventura) debido al incremento de las llegadas en patera de nacionales de Malí y personas de origen saharauí. Así, de las 27 solicitudes de protección internacional

presentadas en este CIE en 2013, veinte fueron admitidas a trámite. Se trata de un dato destacable en comparación con los años anteriores.

Ante el elevado índice de denegaciones en puestos fronterizos y en los CIE, la única alternativa que tienen las personas solicitantes es recurrir la decisión del Ministerio del Interior, pidiendo a la vez la medida cautelarísima de suspensión de la devolución o retorno. Sin embargo, en muchos casos, por la celeridad de los plazos y el escaso tiempo entre la notificación de la denegación y el vuelo de retorno (a veces, apenas unas horas), resulta materialmente imposible presentar esta medida cautelarísima. Así le sucedió a una mujer de República Democrática del Congo asistida por CEAR en el aeropuerto de Madrid-Barajas que había sido víctima de violencia sexual en el contexto del conflicto armado de su país y que presentaba serios indicios de ser víctima de trata. A pesar de todo ello, la OAR denegó su solicitud de asilo y la Delegación de Gobierno no le concedió el periodo de restablecimiento y reflexión previsto para víctimas de trata. Apenas una hora después de que le notificaran esta denegación, se encontraba embarcada en un avión de regreso a Kinshasa.

De nuevo CEAR puso el caso en conocimiento de la Oficina del Defensor del Pueblo, que, tras evaluar todo el procedimiento de rechazo en frontera, consideró que "no había sido correcto, que no se habían valorado de manera adecuada las circunstancias personales de la interesada y que su retorno se llevó a cabo sin valorar el riesgo que conllevaba, teniendo en cuenta, además, que pertenecía a un grupo de riesgo, dada su condición de mujer y la situación de violación de derechos humanos contra este grupo en su país de procedencia"⁶. Esta actuación llevó a la Defensora del Pueblo a formular otra recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para que, antes de ejecutar la medida de retorno o expulsión, se valore de manera individualizada y actualizada el riesgo de expulsión o retorno de cada extranjero a su país de origen, contactando con ACNUR y dejando constancia por escrito en el expediente⁷.

A lo largo de 2013 el servicio jurídico de CEAR solicitó once medidas cautelarísimas que afectaban a 18 personas, todas ellas apoyadas por un informe favorable de ACNUR, recomendando la admisión a trámite de forma individual para cada caso concreto. Pero en solo dos ocasiones la Audiencia Nacional acordó la suspensión de la devolución de los solicitantes, a pesar de lo establecido por el Tribunal Supremo desde sus dos sentencias de 27 de

marzo de 2013: “No resulta viable el cauce del artículo 21.2b) en la solicitud de protección analizada que cuenta con el informe favorable a la admisión de ACNUR”.

Si bien en la adopción de medidas cautelarísimas la Audiencia Nacional todavía no ha asumido esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, en los últimos meses de 2013 sí dictó sentencias que resolvían el fondo del asunto, ordenando la admisión a trámite según los criterios establecidos por el Tribunal Supremo. Sin embargo, esta línea es inconsistente y también produce sentencias que se limitan a repetir los argumentos empleados por la OAR, que se exceden de los limitados y estrechos cauces del proceso de denegación del artículo 21, tal y como lo definió el Tribunal Supremo: “Lo que no resulta de recibo es tratar de ampliar esta restringida vía procedimental del artículo 21.2b) so pretexto de su calificación formal como ‘denegación’ (que no inadmisión), utilizándola para despachar una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen; del mismo modo que no resulta de recibo rechazar con base en este precepto una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente, pues tanto el estudio detenido del relato como el juicio sobre su respaldo probatorio son cuestiones que trascienden de la limitada funcionalidad de ese trámite del artículo 21.2b) y solo pueden ser abordadas tras admitir a trámite la solicitud y en el curso del expediente de asilo correspondiente”.

4.2. CEUTA Y MELILLA: VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADMITIDAS

Como en el resto del territorio nacional, en Ceuta y Melilla también se produjo en 2013 un notable incremento del número de personas que solicitaron asilo: en Ceuta se pasó de las 184 de 2012 a 321 y en Melilla de 33 a 44. Las dos ciudades autónomas son noticia con frecuencia por los intentos de las personas migrantes y necesitadas de protección internacional de intentar sortear los respectivos perímetros fronterizos para entrar en territorio de la UE y, como hemos visto en el capítulo 3, por sus trágicas consecuencias a menudo.

En este epígrafe queremos incidir en una realidad más desconocida, pero de efectos también muy preocupantes: en Ceuta y Melilla las autoridades deniegan de manera sistemática el traslado a la Península a las personas cuya solicitud de asilo ya ha sido admitida a trámite por la OAR, vulnerando así la Ley de Asilo. Se les discrimina respecto a quienes están en la misma situación en la Península, que no tienen ninguna limitación en su derecho de circulación dentro del territorio nacional. Quedan al margen también de las transferencias de migrantes organizadas periódicamente por la Administración por razones humanitarias. Con el transcurso de los años, esta práctica arbitraria se ha convertido en un claro factor disuasorio para solicitar protección internacional en ambas ciudades y algunas personas incluso optan por jugarse de nuevo la vida e intentan cruzar de manera clandestina el Estrecho de Gibraltar, para formalizar su solicitud de asilo en territorio peninsular y no quedar literalmente atrapadas durante años allí. En otros casos deciden renunciar a su solicitud de asilo.

Ya en 2010 ACNUR lamentó esta práctica de la Administración⁸ y en 2013 tanto el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, Mutuma Ruteere, como la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, fijaron su atención en este punto.

En su informe fechado el 6 de junio del pasado año, Ruteere manifestó que las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla merecen una especial atención y lamentó las diferencias en la aplicación de la normativa de asilo entre la Península y las ciudades autónomas del norte de África. Observó con preocupación la fragilidad del sistema de asilo en Ceuta y Melilla. Durante la visita previa para la preparación de este documento, los informadores visitaron los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) donde se alojan los solicitantes de asilo junto con los inmigrantes irregulares y, aunque consideraron aceptables las condiciones, determinaron que los residentes vivían hacinados y que, en cualquier caso, son inadecuados para estancias prolongadas. El Gobierno admitió la demora en la tramitación de las solicitudes de asilo y sus justificaciones se centraron en el carácter excepcional de las ciudades autónomas en el Espacio Schengen.

Por su parte, en su Informe 2013 la Defensora del Pueblo expresó su preocupación y la de varios organismos internacionales por la situación de los dos CETI y

de las personas que allí residían. Y solicitó que el Ministerio del Interior impartiera instrucciones a fin de permitir la entrada de estas personas en la Península: "Se consideró oportuno volver a dar traslado de los argumentos rechazados en su día a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a la vista de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. En síntesis, las citadas resoluciones diferencian los límites que la Administración puede imponer al derecho a la libre circulación dentro de territorio nacional a los solicitantes de asilo. Así, el citado Tribunal señala que, cuando el derecho de asilo se ha concedido, el derecho a la libre circulación tiene carácter definitivo y sin condicionantes. Sin embargo, en los casos en que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite pero no ha sido aún concedido el derecho, esa libertad de circulación estará condicionada a que el solicitante comunique a la Administración su cambio de domicilio"⁹.

La Defensora del Pueblo también subrayó que en las citadas resoluciones judiciales se advertía de que una interpretación diferente sería contraria a los principios constitucionales y a la jurisprudencia relativa a las interpretaciones restrictivas de derechos fundamentales. Y sin embargo, señaló, "la recomendación ha sido rechazada ya que, a juicio de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la restricción de la libertad para viajar a la Península" tiene amparo legal en el punto III del Acta Final del Instrumento de Ratificación del acuerdo de adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

Un ejemplo claro de la situación descrita y de sus consecuencias es el caso de Y. A., un hombre de nacionalidad maliense que formuló su solicitud de asilo en Ceuta el 4 de agosto de 2012. Posteriormente, ante la prohibición de trasladarse a la Península, el servicio jurídico de CEAR interpuso una demanda para la protección de los derechos fundamentales contra la Delegación del Gobierno ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la ciudad. El 16 de octubre de 2013, este dictó sentencia estimando el recurso interpuesto y reconociendo el derecho del recurrente a disfrutar del derecho a la libre circulación y residencia al haberse admitido a trámite su solicitud y hasta la resolución definitiva de su expediente.

El fundamento de Derecho quinto de la sentencia estableció: "En cuanto al fondo de la cuestión planteada, tampoco puede haber aquí muchas dudas

respecto de la solución del litigio pues son múltiples las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) sobre la cuestión”. Y mencionó cuatro sentencias del TSJ de Andalucía que ya reconocieron el derecho del recurrente a circular libremente por el territorio español amparándose en los artículos 10.2d) y 36.1 de la Ley de Asilo. Asimismo, señaló que “no caben interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales según la doctrina emanada del Tribunal Constitucional” y que la sentencia 94/93 del Tribunal Constitucional ya reconoció el derecho a la libre circulación de los extranjeros que se encuentren en “situación de legalidad”. “En consecuencia con lo expuesto”, señaló el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ceuta, procedía estimar el recurso, “reconociendo el derecho a la libre circulación y residencia al haberse admitido a trámite su solicitud de asilo”.

Sin embargo, a principios de enero de 2014 Y. A. se personó en la comisaría de la Policía Nacional a fin de cerciorarse de que con su tarjeta de solicitante de asilo admitido a trámite podría trasladarse a la Península. A pesar de entregar una copia de la citada sentencia estimatoria, le indicaron que su tarjeta como solicitante de asilo solo tenía validez en Ceuta y que no podía viajar a la Península... El interesado alegó que desde agosto de 2012 estaba a la espera de una respuesta a su solicitud de protección internacional y que, como era consciente de que las personas que no la solicitan se benefician del traslado a centros de acogida en la Península, su renuncia era la única salida para salir definitivamente de Ceuta. En consecuencia, el 15 de enero de 2014 se personó en la Oficina de Extranjeros para presentar su renuncia al procedimiento de asilo y dos días después entregó un escrito ante la Oficina del Defensor del Pueblo en el que expuso los motivos que le habían inducido a ello.

Otro ejemplo es el de D. W., un hombre de nacionalidad camerunesa residente en el CETI de Melilla que solicitó asilo en diciembre de 2010. Ante el retraso injustificado en la resolución de su expediente, tres años después presentó una queja formal ante la Oficina del Defensor del Pueblo y puso igualmente de manifiesto la imposibilidad de ejercer su derecho a la libre residencia y circulación.

En febrero de 2014, el servicio jurídico de CEAR en la ciudad interpuso un recurso contencioso-administrativo especial para la protección de sus derechos fundamentales. Por fin, después de más de tres años de permanencia en

Melilla, autorizaron su viaje a la Península en marzo de este mismo año, cuando su expediente seguía pendiente de la resolución de concesión del estatuto de refugiado.

NOTAS

1. STS 1971/2013 (nº recurso 2529/2012) y STS 1957/2013 (nº recurso 2429/2012). Posteriormente, esta jurisprudencia ha sido ratificada por la STS de 17 de diciembre de 2013 (nº recurso 3421/2012).
2. "El ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:
 - Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
 - Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.
 - Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.
 - Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.
 - Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.
 - Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra."
3. En el procedimiento en frontera, el Ministerio del Interior puede inadmitir o denegar una solicitud en un plazo de cuatro días (72 horas en los aeropuertos). La persona solicitante puede presentar un reexamen de su solicitud en un plazo de dos días, que será resuelto en ese mismo espacio de tiempo.
4. "Asimismo, el ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:
 - a. los previstos en las letras c, d y f del apartado primero del artículo 25.
[25 c) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria;
25 d) que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d, y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual;
25 f) que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley.]
 - b. cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave."
5. Defensor del Pueblo: *Informe anual a las Cortes Generales 2013*, p. 218. http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf
6. Defensor del Pueblo: *Informe anual a las Cortes Generales 2013*, p. 184. http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf

7. *Recomendación 190/2013, de 15 de noviembre, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que los órganos policiales contacten de manera habitual con el ACNUR (13007518). Pendiente. "Adoptar las medidas oportunas para facilitar la comunicación con el ACNUR, con el fin de conocer la situación actualizada de los países de procedencia de los extranjeros y valorar el riesgo de su expulsión o retorno, dejando constancia de tal valoración en el expediente."*
8. En mayo de 2010, ACNUR fijó su posición sobre la situación de las personas solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla "y su acceso a la Península": "Parece claro, por tanto, que no existiendo limitación ni exclusión alguna de los solicitantes de asilo (máxime teniendo en cuenta el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado) del derecho a la libertad de circulación, este les resulta plenamente aplicable, debiendo derivar cualquier delimitación del mismo de la aplicación de una norma legal, independientemente, además, de su ubicación geográfica".
9. http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf

EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

Un año más, persistió la tendencia decreciente del número de personas reconocidas por el Gobierno español con el estatuto de refugiado. 2013 fue el año con un menor número de decisiones favorables en este sentido desde la entrada en vigor de la nueva Ley, aunque se incrementaron otras formas de protección. Esta tendencia descendente contrasta con el aumento del número de personas refugiadas en el mundo y el impacto de la crisis siria, que al otro lado del Mediterráneo expulsa a diario a miles de personas perseguidas. El Gobierno español sigue utilizando de manera cicatera la figura del refugio, concedido solo a 206 personas, como analizamos en el primer epígrafe.

En el caso de las víctimas de las redes de trata de seres humanos, el pasado año solo una mujer nigeriana obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiada, a pesar de que Naciones Unidas considera esta grave violación de los derechos humanos como una forma de esclavitud moderna. El segundo epígrafe examina la limitada protección que España brinda a estas mujeres.

A pesar del avance de la jurisprudencia en Europa, la revisión judicial de las decisiones gubernamentales mantiene su legalidad en un porcentaje abrumador, en una tónica muy similar a lo analizado en anteriores informes de CEAR. En el tercer epígrafe analizamos las novedades en 2013 y algunas razones que explican el escaso peso del refugio en nuestro país.

Por último, en materia de apatridia, a la espera de conocer las estadísticas correspondientes al pasado año, lo más relevante fue la masiva presentación de

solicitudes por parte de personas originarias del Sáhara Occidental. Al menos treinta de ellas obtuvieron este estatuto.

5.1. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES EN ASILO

En este Informe, al igual que en los anteriores, examinamos las decisiones tomadas en la CIAR. Es importante recordarlo por dos razones. En primer lugar, porque en teoría el ministro del Interior, quien firma la resolución administrativa definitiva, puede discrepar de esta propuesta, aunque es una previsión legal que no se materializa nunca. Y, en segundo lugar, lo que es más relevante, porque entre la deliberación de la CIAR y la firma del ministro transcurren varios meses, lo que genera una distorsión en las cifras anuales; hay estadísticas que ofrecen el número de resoluciones firmadas por el ministro que, obviamente, no coinciden con las adoptadas en la CIAR.

Como se ha analizado en el capítulo 3, asistimos a un claro repunte en el número de solicitudes de protección internacional en España. Sin embargo, el número de casos que a lo largo de 2013 fueron abordados en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio bajó de 2.379 en 2012 a 2.048 personas afectadas (en un mismo expediente pueden figurar varios miembros de una misma unidad familiar), la cifra más baja de los últimos seis años. Esto significa que el número de personas a la espera de decisión con un estatuto provisional de solicitante ha aumentado, un dato que es negativo por lo que conlleva de incertidumbre para este colectivo.

De las 2.048 personas sobre cuyo caso se pronunció la CIAR en 2013, 206 obtuvieron el estatuto de refugiado, lo que representa el 10,05% del total; 357 (el 17,43%), una protección subsidiaria (es decir, no se las reconoce como refugiadas, pero sí como necesitadas de protección); 3, una autorización de residencia en España por razones humanitarias (artículo 37 apartado b de la Ley de Asilo); y 1 la reagrupación familiar (un mecanismo alternativo a la extensión familiar del estatuto de refugiado, que es la vía normal para reunir a la familia a quienes se les otorga).

En consecuencia, 1.210 personas recibieron una respuesta desfavorable a su petición de protección (el 59,08%); los expedientes de 184 personas (el 8,98%) se archivaron (la mayor parte por la dificultad de localizar a los solicitantes) y 41 casos

(el 2%) fueron devueltos a los funcionarios de la Oficina de Asilo y Refugio responsables de la tramitación para que completaran su investigación. A lo anterior, hay que añadir los casos que se derivan de la anterior Ley de Asilo y que conllevan un acceso a la figura actual de la protección subsidiaria, de los que 15 tuvieron una respuesta favorable y 31 desfavorable. Es decir, en 2013 solo 582 personas lograron el reconocimiento de alguna forma de protección internacional en España.

En relación con 2012, estos datos suponen un descenso en términos absolutos del número de personas refugiadas reconocidas en España (14 menos que el año anterior), la cifra más baja desde 2010. No obstante, ofrecen al mismo tiempo un incremento de las beneficiarias de protección subsidiaria: 68 más que el año anterior. El resto de las cifras no presenta variaciones significativas dignas de mayor consideración, a excepción del archivo de expedientes que mencionaremos más adelante.

Esta evolución se explica por el criterio restrictivo empleado para valorar los casos de personas procedentes de Siria en las deliberaciones de la CIAR. De las resoluciones firmadas por el ministro del Interior en 2013, 152 correspondieron a personas de esta nacionalidad, de los que solo cuatro obtuvieron el estatuto de refugiado, 146 la protección subsidiaria y dos fueron rechazadas. El Gobierno insistirá, como hace siempre, en que el sentido de sus decisiones se basa en el análisis individual de los casos, pero a todas luces llama la atención que en un conflicto de tanta gravedad como el sirio, con persecuciones políticas, religiosas y étnicas tan generalizadas, sean solo cuatro el número de casos a los que se reconoce el estatuto de refugiado.

Es cierto que con la actual legislación los beneficiarios de una protección subsidiaria tienen una situación legal muy cercana a la de las personas refugiadas, pero insistimos en este análisis porque evidencia una concepción muy restrictiva de la figura contemplada en la Convención de Ginebra de 1951.

La interpretación errónea del Gobierno la podemos ilustrar con el caso de un joven sirio, J. K., que en 2011 participó junto con sus amigos en las manifestaciones contra el régimen, sufrió golpes y fue detenido en varias ocasiones. Posteriormente, personal del ejército empezó a reclutar a jóvenes como soldados y los que se negaban eran encarcelados o asesinados. J. K. tiene amigos que se opusieron y desconoce si les han matado. Él tampoco quería ser reclutado para participar en la guerra civil que está destrozando su país.

Un día fueron a buscarle a su casa, pero como no se encontraba allí, le dejaron un documento de reclutamiento forzoso y comunicaron a su familia que unos días después volverían y que, si entonces no estaba presente, dictarían una orden de búsqueda y captura contra él. Por ese motivo decidió emprender el camino del exilio. Entró de manera clandestina en Turquía, donde temía ser detenido y devuelto a su país por la policía a cambio de dinero. Por ese motivo, se vio obligado a pagar una gran suma a una persona que prometió a cambio llevarle a Europa. Finalmente, llegó a España, donde solicitó el estatuto de refugiado. Un año y medio después, resolvieron su expediente y el ministro del Interior firmó la concesión de la protección subsidiaria. Sin embargo, es evidente que la huida de un joven de su país en tiempo de guerra para evitar un reclutamiento forzoso es un caso digno de recibir el estatuto.

Aunque la actual situación de Siria permite ilustrar en este Informe las prácticas restrictivas del Gobierno, estas no son nuevas ni se circunscriben a una determinada nacionalidad. Si analizamos las respuestas que obtienen las personas originarias de países que han vivido o sufren todavía agudos conflictos, dictaduras o regímenes que cometen graves violaciones de los derechos humanos, sorprende que las 183 personas de Argelia fueran rechazadas (todas sin excepción); que solo una de Camerún obtuviera respuesta favorable frente a 81 denegaciones; que de Nigeria fueran aceptadas dos y una más por razones humanitarias y que 169 fueran rechazadas; y que de Costa de Marfil fueran aceptadas cuatro, doce con protección subsidiaria y 220 fueran desfavorables.

Este fue el caso de un solicitante de Costa de Marfil que hace una década huyó del conflicto que asolaba su país. Pidió asilo en España en 2009, después de una travesía extremadamente peligrosa por Malí, Argelia y Marruecos. Finalmente, después de casi cuatro años de tramitación del expediente, la CIAR le denegó el estatuto de refugiado exponiendo, entre otros motivos, que "en el actual contexto histórico de Costa de Marfil las alegaciones del interesado han perdido vigencia".

Como en otros casos, de haberse resuelto en un plazo más breve puede que se hubiera concedido algún tipo de protección, ya que cuando solicitó asilo ACNUR recomendaba una respuesta positiva para las personas cuyo último lugar de residencia se encontrara en alguna de las regiones especialmente conflictivas de Costa de Marfil, como era su caso. Sin embargo, durante el largo periodo de la instrucción cambiaron las circunstancias de su país, especialmente a finales de

2010 y principios de 2011, motivando unas nuevas directrices de ACNUR a partir de junio de 2012, que señalaban determinados perfiles de riesgo, en los que la OAR entendió que no encajaba.

De las cifras de 2013 es preciso destacar también el aumento del número de expedientes archivados (184 frente a los 78 de 2012). La mayoría de estos casos corresponden a solicitantes que no han podido ser localizados. Aunque en algunas ocasiones esta realidad provenga de una decisión voluntaria de las personas interesadas, en otras es la consecuencia de su precariedad habitacional y vital, que les obliga a continuos traslados y les supone dificultades serias de desplazamiento para comunicar el cambio de domicilio.

5.2. LA LIMITADA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA

La trata de seres humanos es una de las más graves violaciones de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad, a la salud y a no padecer tortura ni otras formas de trato inhumano o degradante. Naciones Unidas la considera una forma de esclavitud moderna. Si bien puede tener como fin la explotación de la víctima en distintos ámbitos (el laboral, la mendicidad o la extracción de órganos) el que CEAR percibe con mayor frecuencia en su terreno de trabajo es el que tiene fines de explotación sexual.

Son muy diversas las causas por las que una persona puede convertirse en víctima de trata. Vivir en países inmersos en graves conflictos políticos, sociales, étnicos o religiosos, huir de entornos en los que las mujeres sufren distintas formas de violencia de género (mutilación genital, matrimonios precoces o forzosos, violencia intrafamiliar) o estar expuestas a los procesos de feminización extrema de la pobreza que muchos países padecen.

No obstante, y con independencia de los motivos por los que una persona se haya visto forzada a abandonar su país, el hecho de ser víctima de una red de trata, con todo lo que conlleva de vulneración de sus derechos, ya justifica, por sí solo, que esta persona sienta temor a ser perseguida o a sufrir graves daños o tortura en el caso de tener que regresar a su país. Este es el caso, por ejemplo, de aquellos países donde está penalizado el ejercicio de la prostitución, aunque sea de manera forzada. O, en otro caso, cuando se haya vulnerado la legislación migratoria al haber

salido del país de origen sin cumplir los requisitos legales exigidos. También si, por ejemplo, no puede atender el pago de la supuesta deuda contraída con la red. O, asimismo, por la posible estigmatización o rechazo por parte de su familia o su comunidad, lo que le impediría llevar una vida digna.

Por todo ello, es importante destacar que la Ley de Asilo contempla de manera expresa esta posibilidad al reconocer, en su artículo 15, las necesidades de protección internacional surgidas *in situ*, es decir, cuando los fundados temores a ser perseguida o el riesgo real de sufrir daños graves estén basados en acontecimientos sucedidos o actividades en que haya participado la persona solicitante con posterioridad al abandono de su país de origen o de residencia en el caso de apátridas.

De esta manera, en 2013 CEAR atendió a varias mujeres que, después de haber abandonado su país en busca de un futuro mejor, sufrieron durante su periplo hacia España, que en algunos casos duró incluso hasta cuatro años, incontables episodios de violencia física, psicológica o sexual a manos de las mafias que las transportaban, llegando incluso, en algunas ocasiones, a secuestrar a sus hijos e hijas menores o a ser obligadas a realizar el trayecto hasta nuestro país acompañadas de menores con quienes no tenían ningún parentesco. Este fue el caso, por ejemplo, de la nigeriana M. M., que abandonó su país para escapar de la pobreza y ayudar a sus hijos. Fue obligada por la red de trata en la que cayó, bajo amenazas y coacciones, a ejercer la prostitución en las calles de Casablanca durante varios meses y posteriormente a viajar cuidando a un menor de dos años durante el trayecto en patera desde la costa marroquí hasta Motril (Granada).

A lo largo de 2013 CEAR continuó prestando asistencia jurídica a víctimas de trata con fines de explotación sexual que, al temer ser objeto de persecución o daños graves, solicitaron protección internacional. Especial preocupación merecieron aquellas víctimas de la trata que pidieron asilo tanto en los CIE como en el puesto fronterizo del aeropuerto de Madrid-Barajas, porque debido al procedimiento establecido en la Ley de Asilo enfrentan mayores dificultades.

Como se ha explicado en el capítulo 4, estas estriban, principalmente, en la brevedad de los plazos y en la situación en que se encuentran, privadas de libertad cuando las solicitudes se formulan en Centros de Internamiento de Extranjeros y de deambulación cuando es en un puesto fronterizo. Esto dificulta en gran medida la posibilidad de entablar una relación de confianza que les permita exponer los motivos por los que verdaderamente tuvieron que abandonar su país y la realidad

en que se encuentran, así como las amenazas y coacciones sufridas de parte de integrantes de la red que en algún caso incluso han llegado a estar en las mismas dependencias aeroportuarias que la persona solicitante.

Igualmente, puede darse la circunstancia de que la persona no sea consciente o no se identifique como víctima de trata, lo que ha sucedido, sobre todo, cuando todavía no se ha producido la explotación. En este sentido, es importante destacar que, conforme a la legislación vigente, el delito de trata se consuma cuando se da la captación, el transporte o el traslado de una persona, mediante el uso de amenazas, coacciones, engaño o abuso de poder o haciéndose valer de una situación de vulnerabilidad, aun cuando no se haya llevado a cabo la explotación.

CEAR considera que, dada la especial vulnerabilidad de las solicitantes de protección internacional que han sido víctimas de trata, en buena medida hubieran podido contrarrestarse estas dificultades si, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la Ley de Asilo y según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, se hubieran adoptado medidas específicas y se les hubiera proporcionado un trato diferenciado. En este sentido, destaca el caso de G. B., una ciudadana nigeriana que llegó al aeropuerto de Barajas a principios de año. Embarazada de ocho meses y medio, viajaba acompañada de una menor de 15 años, quien decía ser su hija.

En su solicitud de protección internacional G. B. alegó haber tenido que abandonar su país debido al grave conflicto religioso existente. Su solicitud de asilo, al igual que el reexamen presentado, fue desestimada. No obstante, al considerar que existían indicios de que tanto la solicitante como la menor fueran víctimas, o potenciales víctimas, de trata, CEAR pidió la activación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos¹, pero no fue activado al considerar las autoridades competentes que no existían estos indicios. Finalmente, y tras la intervención de la Oficina del Defensor de Pueblo, las solicitantes fueron autorizadas a entrar y permanecer en España por razones humanitarias.

Después de dar a luz, fueron trasladadas a un centro de acogida para inmigrantes donde, tras recuperarse, fueron capaces de exponer su verdadera situación, reconociendo que habían sido obligadas a viajar juntas por la red que las había traído, haciéndose pasar por madre e hija menor de edad. Igualmente, tras ser asesoradas, optaron por presentar una denuncia contra la red y colaborar con las autoridades españolas y decidieron volver a formular una solicitud de protección internacional.

Por último, conviene detenerse en la que tal vez sea la mayor dificultad encontrada durante 2013: la práctica seguida por las autoridades españolas en cuanto a la respuesta dada a este tipo de solicitudes de protección internacional, que ha sido su sistemática denegación al considerar que no encajaban dentro de los motivos recogidos en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra que pueden dar lugar al reconocimiento de una persona como refugiada. El pasado año España solo concedió el estatuto de refugiada a una víctima de trata, una mujer nigeriana, y fue debido a la gran colaboración que prestó a las fuerzas de seguridad para la desarticulación de la red que la había explotado y la detención de sus miembros, no a un giro en la interpretación de este tipo de solicitudes.

No obstante, CEAR considera que al menos sí se ha producido una importante evolución en la sistematización de la activación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. En este sentido, cuando del contenido de la solicitud de protección se deducen indicios para considerar que la persona podría ser víctima o potencial víctima de trata la propia Oficina de Asilo y Refugio procedió, normalmente y salvo en el caso expuesto, a su activación.

En cambio, se mantuvieron las dificultades en el acceso de los servicios jurídicos de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas de trata al procedimiento llevado a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la identificación formal de la persona como víctima de trata de seres humanos bajo la justificación de que, conforme al Protocolo Marco, no es preceptiva la asistencia letrada. De igual manera, la participación que se permitió a estas organizaciones a lo largo del procedimiento de identificación fue muy limitada y estuvo enfocada principalmente a la acogida y asistencia psicosocial de las víctimas ya identificadas.

Otra de las dificultades fue la divergencia de criterios aplicada en puestos fronterizos aeroportuarios y en los CIE respecto al manejo en territorio y en costas en cuanto a la apreciación de signos razonables de que la persona pudiera ser, o hubiera podido ser, víctima de trata, así como en su valoración. De esta manera y a pesar de la existencia de indicios y debido a que la interesada no proporcionaba "suficiente información" de la red, bien porque la desconocía, bien por temor a sufrir represalias, la práctica fue la denegación del periodo de reestablecimiento y reflexión por parte de la Delegación del Gobierno en Madrid en todos aquellos casos en que se activó el Protocolo Marco tanto en el aeropuerto de Barajas como en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche (Madrid).

5.3. LA REVISIÓN JUDICIAL Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN

Frente a las decisiones gubernamentales sobre los casos de protección internacional sometidos a su estudio, cabe apelar a su revisión por los tribunales. En 2013 se mantuvo la constante de un elevado grado de conformidad en la valoración de los tribunales españoles de las resoluciones del ministro del Interior debido, entre otras razones, al automatismo con que se resuelven los expedientes de protección internacional en sedes judiciales abrumadas por la saturación y la falta de recursos. Asimismo, influye la deficiente preparación de los expedientes administrativos, que en definitiva es lo que revisan los jueces, ya que en contadas situaciones comparecen las personas afectadas.

Esta falta de sensibilidad contrasta con los avances que se vienen afianzando en la jurisprudencia europea, que, como se ha demostrado a lo largo de 2013, sí profundiza en aspectos claves de la protección internacional. Por ejemplo, frente al análisis que se ha realizado en el primer epígrafe de este capítulo sobre los casos de países que tienen o han tenido conflictos graves, podemos destacar tres sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que, si bien se centran en el principio de no devolución, refuerzan la necesidad de considerar las informaciones contrastadas sobre los países de origen.

En la sentencia M. E. contra Francia de 6 de septiembre de 2013 (asunto nº 50094/10), relativa a un nacional egipcio de religión copta que alegó agresiones en su país de origen, el TEDH dio la razón al demandante. Las autoridades francesas habían rechazado su solicitud de asilo por considerarla demasiado imprecisa y adoptaron una decisión de expulsión; sin embargo, el Tribunal Europeo consideró que, a la vista de las circunstancias personales del recurrente y de la situación de los coptos en Egipto, no procedía tal resolución².

En la sentencia K. K. contra Francia de 10 de octubre de 2013 (asunto nº 18913/11), relativa a un nacional iraní que había presentado solicitudes de asilo en Grecia, Reino Unido y finalmente en este país y que alegaba agresiones en su país motivadas por sus actividades políticas, el TEDH rechazó de nuevo el acuerdo de expulsión de las autoridades galas. Reconoció que, debido a las circunstancias del demandante y del país de origen, la devolución le expondría a un riesgo de malos tratos³.

Por último, en la sentencia R. J. contra Francia de 19 de diciembre de 2013 (asunto nº 10466/11), relativa a un nacional de Sri Lanka que expuso haber sido víctima de persecución por su pertenencia a la etnia tamil y su implicación en el movimiento Tigres de Liberación del Eelam Tamil, acreditado con un certificado médico que plasmaba la existencia de numerosas heridas, el TEDH también cuestionó la decisión de las autoridades francesas de rechazar el asilo y devolver al recurrente nada menos que a Siria (un país por el que había transitado) o a cualquier otro. El Tribunal consideró que las heridas constatadas en el certificado médico constituían una fuerte presunción de maltrato⁴.

Estas sentencias contrastan claramente con la habitual argumentación del Tribunal Supremo español. Por ejemplo, en su sentencia del 17 de junio de 2013 (Sala 3ª, Sección 3ª, STS 3185/2013) desestimó el recurso de una ciudadana de Costa de Marfil porque no consideró acreditada la persecución personal alegada por la recurrente y porque su relato habría incurrido en contradicciones espaciales y temporales. Lo más preocupante de esta argumentación es que sostiene que la relativa normalización de la situación sociopolítica en Costa de Marfil, que está permitiendo el regreso de las personas refugiadas, recomienda que las solicitudes de asilo fundadas en la situación de violencia generalizada sean "evaluadas cuidadosamente a la luz de sus méritos individuales".

En otro caso, también de un país que atravesó un grave conflicto y todavía arrastra sus consecuencias, la Audiencia Nacional (el tribunal que revisa en primera instancia las decisiones gubernamentales en España) desestimó la solicitud de asilo, pero acordó la autorización de residencia por razones humanitarias por el estado de salud de la recurrente, de conformidad con el artículo 37b) de la Ley de Asilo (sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 19 de septiembre de 2013; SAN nº 3708/2013). Se trataba de la esposa de un periodista de una publicación independiente ruandesa crítica con el Gobierno de su país, cuyos trabajadores sufrieron acoso, persecución y privación de libertad. Aunque la resolución es parcialmente favorable, llama la atención lo restrictivo de la argumentación.

En la sentencia la Audiencia Nacional recordó: "Las razones humanitarias no abarcan cualquier motivo de carácter humanitario, sino que necesariamente tienen que estar vinculadas a un riesgo real de desprotección por razón de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso. Debe apreciarse, pues, si

existen razones o circunstancias incompatibles con el disfrute de los derechos inherentes a la persona, caso de que esta tuviera que volver a su país. Las razones humanitarias, según los términos establecidos en la ley, aun cuando se interprete la expresión ampliamente, deben ser suficientemente precisas en relación con la situación personal del interesado y la situación del país de origen o procedencia, pues no atienden a razones de humanitarismo imprecisas o genéricas”.

Otro contraste interesante lo ofrece la sentencia de 7 de noviembre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en un asunto que hemos tratado varias veces en nuestros informes anuales: la persecución por razón de orientación sexual. Se trata de la decisión prejudicial sobre los asuntos acumulados C-199/12, C-200/12 y C-201/12. El TJUE contestó a tres cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2004/83. Aclaró, en particular, los conceptos de “determinado grupo social” y “acto de persecución” en relación con unos solicitantes de asilo homosexuales. Declaró que los homosexuales que solicitan asilo pueden constituir un “grupo social específico” objeto de persecución por motivo de su orientación sexual; en este contexto, la existencia en los países de origen de una pena privativa de libertad que reprima los actos homosexuales puede constituir por sí sola un acto de persecución, siempre que sea efectivamente aplicada. En cambio, la mera tipificación como delito o falta de los actos homosexuales no constituye en cuanto tal un acto de persecución; únicamente están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/83 los actos homosexuales considerados delictivos⁵.

Sin embargo, la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; SAN nº 5435/2013) despachó el recurso de un ciudadano de Camerún al considerar que el recurrente no había aportado la prueba, ni siquiera indiciaria, de los datos y circunstancias invocados. Según la Audiencia Nacional, sin tener en cuenta los informes objetivos sobre esta materia, el recurrente tampoco había acreditado, ni siquiera alegado, que las autoridades de su país hubieran amparado o tolerado los actos de persecución expuestos⁶.

Entre los avances de la jurisprudencia en España durante 2013 podemos citar dos sentencias que abordan realidades muy diversas. En primer lugar, la de 27 de mayo de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, SAN nº 2448/2032), que estimó parcialmente un recurso autorizando la

permanencia en España por razones humanitarias de la recurrente, nacional de Marruecos, que alegaba como motivos mantener una relación sentimental con una persona de religión distinta a la suya y ser madre soltera de un niño nacido en España. Según la sentencia, el regreso a su país de origen, donde carece de un entorno familiar de protección y respeto, podría resultar incompatible con el mantenimiento de su actual situación familiar, lo que le situaría en condiciones de especial vulnerabilidad.

Por último, la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 8ª, recurso nº 1214/2013) reconoció la condición de personas refugiadas a los miembros de una familia de nacionalidad rusa que pertenecen a la Unión de Evangelistas Cristianos Baptistas. Los padres y una de las hijas, que huyeron de Rusia a España en 2006, ya tenían reconocido el estatuto de refugiado. Los otros hijos que se habían quedado en Siberia llegaron en 2009 y demandaron protección internacional por la persecución en su país de origen. Dicha solicitud fue denegada en septiembre de 2010 por el Gobierno. La Audiencia Nacional estimó el recurso al considerar que no se cuestiona la participación comprometida de los recurrentes en la Iglesia Evangelista y que el Gobierno no ha fundamentado su afirmación de que la situación de las iglesias protestantes en la Federación Rusa ya no sería igual que cuando los primeros miembros de la familia huyeron.

5.4. APATRIDIA: LA CUESTIÓN SAHARAUI

En materia de apatridia, a falta de las estadísticas globales⁷, lo más destacado en 2013 fue que CEAR acompañó la presentación de 653 solicitudes de este estatuto (regulado por el Reglamento de Apatridia de 2001⁸) por parte de personas originarias del Sáhara Occidental, territorio ocupado militarmente por Marruecos desde el otoño de 1975 vulnerando la legalidad internacional⁹. Además, CEAR interpuso treinta recursos de carácter contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional y obtuvo satisfacción en al menos la mitad de ellos. Entre las solicitudes presentadas y los recursos, treinta saharauis obtuvieron el reconocimiento como apátridas por el Gobierno español.

La gran cantidad de solicitantes del estatuto de apátrida de origen saharauí tiene su raíz en la histórica sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ante el recurso de casación número 10.503/2003 de 20 de noviembre de 2007, que corrigió una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que había desestimado el recurso interpuesto contra la denegación del estatuto de apátrida a una mujer saharauí. Tras examinar si le correspondía la nacionalidad española, la marroquí o la argelina, el Tribunal Supremo estableció que, mientras no se cumpla el mandato de Naciones Unidas (la celebración del referéndum de autodeterminación, bloqueado por el régimen marroquí y sus aliados internacionales) “no resulta de recibo negar la condición de apátrida” a los saharauis¹⁰. En la actualidad, esta doctrina jurisprudencial está plenamente asentada y ha sido avalada por numerosas sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

En cuanto a la actuación de la Oficina de Asilo y Refugio en materia de apatridia durante 2013 podemos distinguir dos periodos. Aproximadamente hasta julio la OAR continuó acumulando cientos de solicitudes de apatridia presentadas por personas de origen saharauí sin darles curso, ni siquiera a las presentadas años atrás, contraviniendo la obligación del Ministerio de Interior de dictar resolución en el plazo máximo de tres meses, según lo previsto en el artículo 11.1 del Real Decreto 865/2011, de 20 de julio.

Sin embargo, a partir de aquel mes se empezaron a resolver expedientes y a conceder el estatuto de apatridia, principalmente a aquellas personas que proceden de los campamentos de refugiados saharauis en Tinduf (Argelia) y puedan acreditarlo con el correspondiente certificado de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso) y el pasaporte argelino. En cambio, la OAR deniega este estatuto a las personas que proceden de los territorios ocupados, ya que entiende que ostentan la nacionalidad marroquí, criterio que por supuesto CEAR no comparte.

NOTAS

1. El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de 28 de octubre de 2011, suscrito por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo e Inmigración, así como por la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, tiene por objeto establecer las pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, favorecer la coordinación de las instituciones implicadas y definir los mecanismos entre las distintas administraciones responsables.
2. Fuente: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-120072>

3. Fuente: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-126641>
4. Fuente: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-126363>
5. Fuente: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-199/12&td=ALL>
6. En el mismo sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013 de la AN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, SAN nº 5435/2013): <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=6888609&links=%22455/2012%22&optimize=20131125&publicinterface=true>
7. En sus Boletines mensuales de 2013 la OAR excluyó los datos referidos a la apatridia.
8. Sobre la apatridia y su regulación en el ámbito nacional e internacional, nos remitimos al capítulo 7 de nuestro Informe 2004. *La situación de los refugiados en España*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 2004, pp. 173-187. Disponible en www.cear.es
9. La larga lucha del pueblo saharauí por su emancipación nacional, la organización de un pueblo en el exilio durante ya casi cuarenta años y las sistemáticas violaciones de los derechos humanos en los territorios ocupados por Marruecos fueron explicados extensamente en el Informe 2006 de CEAR y a él nos remitimos para la ampliación de los antecedentes que ayudan a contextualizar este epígrafe. *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 2006, pp. 28-40. Disponible en www.cear.es
10. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008, pp. 83-84. Disponible en www.cear.es

Este capítulo valora las políticas sociales de integración en un contexto de grave crisis económica, con su impacto dramático en las políticas de bienestar social que afectan directamente a las personas refugiadas. Además, analizamos aquellas políticas que, por los compromisos que España tiene contraídos con Europa, fueron aprobadas durante el pasado año y que se pondrán en marcha próximamente. Esperamos que estas iniciativas sean el principio de una mejora en la situación social de este colectivo, porque España tiene mucho que subsanar en la búsqueda de alternativas realistas frente a sus necesidades cada vez más acuciantes.

Como cierre del capítulo, analizamos las consecuencias que el sostenido debilitamiento del sistema de protección social tiene para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en el actual contexto.

6.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES Y COMUNITARIAS

La crisis económica que España padece desde 2007 tuvo su reflejo el pasado año en un endurecimiento de los recortes que se han producido en el ámbito socioeconómico, pero en particular y de forma más acusada en las políticas sociales, sanitarias, educativas y de vivienda. Estas medidas afectan gravemente al colectivo al amparo

de protección internacional, ya que les impide, cada vez más, el acceso a estos servicios. No es este un hecho aislado, sino la consecuencia directa del deterioro sistemático del sistema de bienestar social, reflejado en los valores negativos de los indicadores sobre los que se establece “el estado de salud del país”.

La congelación o reducción de las partidas presupuestarias destinadas a satisfacer las necesidades básicas de la población en su conjunto golpean con mayor énfasis a la población refugiada y agravan más si cabe la realidad de pobreza y exclusión a la que muchas personas se están viendo abocadas.

La escasa oferta laboral existente, que se acentúa en los sectores tradicionalmente ocupados por los colectivos migrados, es un obstáculo para aquellas personas que, después de haber desarrollado un proceso de autonomía socioeconómica y de independencia sociofamiliar, se ven en la necesidad, para satisfacer sus necesidades básicas, de acudir a los servicios sociales, en los que en muchas ocasiones tampoco encuentran respuesta. Si ya en ejercicios anteriores la población tradicionalmente autónoma veía decrecer sus ingresos y, por ende, su grado de autonomía, a lo largo de 2013 esta situación se agravó puesto que los requisitos para el acceso a prestaciones sociales se endurecieron en todas las administraciones públicas (aumento de los periodos de empadronamiento, recorte de los periodos de percepción de ayuda o, directamente, eliminación de algunos servicios).

El crecimiento cada vez más asimétrico entre las necesidades y los recursos conduce al incumplimiento de la reglamentación que regula el sistema de prestaciones socioeconómicas, con la consecuencia de que las características propias y las necesidades particulares de este colectivo sean ignoradas, situándolo en un apartado dentro de la exclusión difícil de paliar. Tal y como recogimos en nuestro Informe 2013, puede afirmarse que este grado de dificultad vino dado también el año pasado por dos factores determinantes. Por una parte, la dificultad de acceso a sectores y ámbitos laborales tradicionalmente ocupados por estos perfiles y que podrían compatibilizar con el cuidado de menores a cargo. Por otra, la finalización de las prestaciones económicas derivada de una inactividad laboral prolongada.

En 2013, se reafirmó y afianzó la convicción de la necesidad de una coexistencia normalizada y en igualdad de condiciones entre las distintas instituciones públicas. Esta debería consolidarse tanto a nivel político como técnico en virtud del trabajo compartido para la búsqueda de alternativas para la mejora del bienestar de las personas desfavorecidas y las entidades del tercer sector como miembros y

recursos de primera fila en la atención de las necesidades del colectivo porque son, además de ejecutores de las políticas sociales, conocedores de la realidad que permiten la promoción de alternativas reales frente a las necesidades cada vez más crecientes¹.

En este punto, es conveniente examinar las iniciativas que durante el año pasado se adoptaron para paliar esta situación, analizando desde un plano de mejora lo establecido en diferentes medidas adoptadas. Se detalla a continuación lo señalado y desarrollado en el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2011-2014) en todo lo referente a la población refugiada, con especial hincapié en algunos apartados².

En su apartado 6.5, establece el Área de Servicios Sociales e Inclusión como la garantía del acceso y uso de los servicios públicos, así como el aumento de los niveles de inclusión social, haciendo especial hincapié en la protección social y la garantía de derechos de los menores extranjeros no acompañados, incluyendo asuntos de asilo y trata de personas (2.1.6) o la perspectiva de género (7.4), con la especificidad de lo referente a la trata de seres humanos y otras formas de violencia (mutilación y matrimonios forzados).

Además, contempla una acogida especializada dirigida a determinados colectivos como las personas solicitantes de asilo, las personas refugiadas y otras beneficiarias de protección internacional, incluyendo a las que puedan llegar a España en el marco del reasentamiento en la medida en que requieran un tratamiento especializado. De hecho, tras el llamamiento de ACNUR, el Consejo de Ministros aprobó en diciembre el Programa de Reasentamiento de Refugiados en España 2014³, "manifestando su voluntad de acoger a cien refugiados procedentes del conflicto sirio que se encuentren en países limítrofes de la región". De este modo, el Gobierno manifestó que se alineaba tanto con el resto de socios comunitarios, como con los principales países de reasentamiento a escala global. A esa cifra hay que añadir la cuota de treinta refugiados más acordada en el anterior programa de reasentamiento (2012) que se acumulan al contingente previsto en dicho acuerdo.

Si bien habrá que esperar obviamente a la conclusión del PECI 2011-2014 para evaluar de manera definitiva su cumplimiento y su eficacia, a lo largo del proceso ya se han ido perdiendo elementos que, en la práctica, ahondan más la crítica situación descrita. A modo de ejemplo, la desaparición del Fondo para la Integración, Acogida y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes (contemplada en los Presupuestos

Generales de 2012) supuso la paralización de cientos de planes de integración de municipios y comunidades autónomas, mientras que a escala estatal ha afectado seriamente a la eficacia del Plan y cuestiona los compromisos adquiridos con la UE en materia de integración.

Por otro lado, el nuevo Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN 2013-2016)⁴, aprobado también por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013, que dice inspirarse en una estrategia de inclusión activa y asumir objetivos de la estrategia Europa 2020, contiene diversos apartados relacionados directamente con las políticas sociales para el colectivo de protección internacional.

En su Objetivo Estratégico se recoge la voluntad de “impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables teniendo en cuenta a las familias con hijos menores de edad en situación de riesgo de exclusión”. En su Objetivo Operativo 1º, sobre políticas activas de empleo y su necesidad de adaptación a las personas en situación de vulnerabilidad social, desarrolla la Actuación 18, que prevé: “Llevar a cabo, contando con el apoyo del Tercer Sector de Acción Social, programas destinados a incrementar la empleabilidad y la integración laboral de las personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y beneficiarios de protección internacional”. Entre otros, plantea “programas de desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados”, “programas destinados a incrementar la inserción social y laboral de las mujeres inmigrantes, víctimas de barreras sociales y culturales” o, también, “programas que tengan por objeto la erradicación de la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.

Igualmente, en el apartado destinado a la atención de los grupos más vulnerables, en su punto específico para los perfiles de personas inmigrantes y solicitantes y beneficiarias de protección internacional, recoge en la Línea de Actuación 201: “Continuar la prestación de servicios y ayudas desde los Centros de Atención de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), así como en su caso, a través de similares actuaciones concertadas con entidades sin ánimo de lucro mediante la concesión de subvenciones [...]”, tal y como sucede con entidades como ACCEM, Cruz Roja, Padres Mercedarios o CEAR, entre otras. En la misma línea de participación conjunta e hipotéticamente lineal, recoge en su Actuación 202 el desarrollo de “acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación de la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional en el ámbito

laboral dirigidas al empresariado para superar los prejuicios en la contratación y apoyar la gestión de la diversidad en las empresas”.

En su Actuación 203 establece el compromiso de “promover y fomentar, mediante la convocatoria de subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro, programas y actuaciones dirigidos a la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables, como niños, menores no acompañados, víctimas de la tortura o violación u otras formas graves de violencia, o abusos psicológicos, físicos o sexuales, víctimas del tráfico de seres humanos y personas que necesiten cuidados de urgencia y tratamiento básico de enfermedades”.

En su Línea de Actuación 204 plantea la mejora de las infraestructuras y servicios de acogida con la intención de facilitar la integración de solicitantes de asilo, refugiados y personas beneficiarias de protección internacional mediante la convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables, entre los que menciona los mismos que en el punto anterior.

En su Actuación 205 establece criterios de mejora en la gestión e introduce los sistemas de gestión de la calidad: “Mediante la mejora de la gestión y los sistemas de calidad en la implementación de programas en materia de integración de personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugio y beneficiarias de protección internacional, así como la formación de profesionales y voluntariado especializado en este colectivo, contando para ello con el Tercer Sector de Acción Social”. Y en su Línea de Actuación 206 propone promover la atención, información y seguimiento de personas solicitantes y beneficiarias de la protección internacional y su derivación a los recursos normalizados de intervención mediante la subvención nominativa a ACNUR.

Además, como hecho significativo y notorio, recoge la inclusión de las víctimas de discriminación por origen racial o étnico, orientación sexual e identidad de género con acciones como “el impulso de la realización de informes y estudios que identifiquen la orientación sexual e identidad de género como elementos relacionados con la discriminación, la exclusión social y la pobreza y, nuevamente, con la colaboración del Tercer Sector de Acción Social, programas dirigidos a prevenir la discriminación y la intolerancia por motivo de

orientación sexual e identidad de género”. Se trata de un aspecto que merece considerarse dentro de las nuevas formas de persecución reconocidas por España.

El desarrollo del PNAIN 2013-2016 se encuentra dentro de los objetivos Europa 2020, tras la finalización del Plan Plurianual FER 2008-2013⁵ y la aprobación de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Asilo e Inmigración 2014-2020⁶.

El Fondo de Asilo e Inmigración nace con el fin de simplificar y unificar los programas existentes destinados a refugiados cofinanciados por tres diferentes vías (el Fondo Europeo para los Refugiados, el Fondo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y el Fondo para el Retorno) y con el objetivo de “racionalizar el acceso a la financiación con diálogos políticos con cada Estado miembro, para decidir juntos los principales resultados y objetivos que se pretenden cumplir”, destacando entre estos no solo el apartado político y legislativo, sino también “los recursos financieros disponibles y su distribución y los principios y mecanismos para el establecimiento de prioridades de reasentamiento”.

El Fondo de Asilo e Inmigración aspira a contribuir a los siguientes objetivos específicos comunes: reforzar y desarrollar el Sistema Europeo Común de Asilo⁷, incluida su dimensión exterior; apoyar la migración por cauces legales hacia la UE de conformidad con las necesidades económicas y sociales de los Estados miembros, tales como las necesidades del mercado de trabajo, y fomentar la integración efectiva de los nacionales de terceros países; desarrollar unas estrategias de retorno equitativas y eficaces en los Estados miembros, apoyando la lucha contra la inmigración irregular y haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en sus países de origen; y aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular con los más afectados por la migración y los flujos de asilo.

España presenta un posicionamiento ante el nuevo Fondo en el que destaca la afirmación de que “los demandantes de protección puedan beneficiarse de las acciones de integración”, todo ello integrado en el Sistema Europeo Común de Asilo, aprobado por el Parlamento Europeo en junio de 2013 y que comenzará a funcionar en el segundo semestre de 2015. Como se recoge en su resumen final, “plantea tres nuevos retos para los Estados miembros”, en los que, ante lo

expuesto, es importante señalar que España debe de dar un salto cualitativo en comparación con otros socios europeos con relación a lo recogido en la *Declaración conjunta sobre el Día Mundial del Refugiado*⁸, una referencia, al menos en el plano más teórico, para alcanzar las más altas cuotas de eficacia en la atención a las necesidades de todas las personas refugiadas en nuestro país: “Nuestra nueva legislación introduce garantías para las personas más vulnerables, especialmente para los menores y las víctimas de tortura o violencia, y ahora se reconoce específicamente que los Estados miembros deben adoptar medidas para evitar la detención de los solicitantes de asilo. Y para los que ven aceptada su solicitud de asilo y se acogen en consecuencia a la protección internacional, las nuevas normas armonizan los beneficios que conlleva tal estatuto, especialmente en lo que respecta al derecho de residencia y de acceso al empleo y la asistencia sanitaria”.

6.2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL COLECTIVO ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

Daouda llevaba más de un año en Canarias. Después de haber llegado en un cayuco y deambular durante dos meses durmiendo en invernaderos abandonados, alguien le acercó hasta la delegación territorial de CEAR, donde supo de su derecho a solicitar asilo. Tras un año residiendo en un centro de acogida y recibiendo la orientación de su equipo técnico, aprendió español con fluidez, hizo cursos de carretillero, de podador de palmeras y de manipulador de alimentos y, con la autorización de trabajo en su mano, empezó una búsqueda bien organizada y activa, aunque infructuosa, de empleo.

Después de salir del centro de acogida compartió vivienda con un par de compatriotas y, tras cuatro meses sin conseguir un puesto de trabajo, tomó la decisión, tantas veces retrasada, de abandonar el archipiélago y trasladarse a Almería o Murcia, desde donde otros compatriotas, que ya pasaron por Canarias, le habían informado que algunos días conseguían trabajo en las tareas agrícolas. De este modo, tuvo que volver a dejar el mundo que conocía, sus redes de apoyo, sus espacios para, esta vez en avión y de manera segura, volver a empezar. El director del centro de acogida que CEAR gestiona en Canarias recuerda que, al despedirse, le dijo: “Si me va bien, tendrás noticias mías”. Meses después,

una mañana sonó el teléfono del centro de acogida: “Estoy bien, algún día tengo trabajo, vivo en Almería”.

El ejemplo de Daouda es representativo tanto de las dificultades que las personas solicitantes de protección internacional tienen para poder vivir con autonomía, como de los recursos que se les ofrecen para facilitárselo, cada vez más escasos.

La capacidad de vivir de modo autónomo de quien solicita protección internacional en España está muy condicionada tanto por aspectos de carácter personal (la formación previa, el conocimiento del idioma, la situación sanitaria...), como por elementos del contexto (las oportunidades laborales, la eficacia de los sistemas y recursos ofrecidos...). Se podría decir que ambos ámbitos son complementarios y que, para conseguir la autonomía, las carencias en uno se deben compensar desde el otro. En consecuencia, y dada la presumible vulnerabilidad de las personas que solicitan protección internacional debido a su historia de persecución y al carácter forzado de su proceso migratorio, el trabajo técnico de apoyo social, psicológico y laboral es determinante de cara a su integración.

Sin embargo, en los últimos años las limitaciones presupuestarias impuestas al grueso de ámbitos de actuación del Estado también han afectado a la dotación asignada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para afrontar la cobertura de las necesidades de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Entre 2010 y 2013, la partida de los Presupuestos Generales del Estado que incluye las subvenciones a las ONG que desarrollan los programas destinados a las personas refugiadas se redujo casi a la mitad, en concreto en un 41,86%. A pesar de que se ha compensado parcialmente con otras fuentes de financiación pública, es significativo que el número de plazas de acogida, aun siendo uno de los servicios menos castigado por los recortes, sea actualmente un 18,5% inferior al de 2010.

Estos programas aglutinan buena parte de los servicios y prestaciones que en los ámbitos jurídico, social y laboral España está obligada a ofrecer a las personas que solicitan protección internacional y que en la normativa europea están reguladas por las denominadas Normas Mínimas de Acogida⁹. Merece la pena detenerse en describir de manera somera el modelo de “Acogida” aplicado en España y situarlo, aunque sea de un modo general, respecto a los modelos del resto de países europeos.

En este sentido, en España las prestaciones y servicios que se ofrecen a quien solicita protección internacional giran en torno a los centros de acogida, en los que

se cubren las necesidades materiales y se presta un apoyo y una orientación social de carácter individualizado. La orientación y la capacitación laboral, el asesoramiento jurídico y la atención a las necesidades psicológicas, aunque vinculadas y coordinadas con los centros de acogida, no necesariamente están ubicadas en los mismos.

A escala europea, la mayor parte de los países comparten un sistema basado en centros de acogida y puede ser útil comparar el modelo español con las dos prácticas que más críticas han recibido y que, por antagonistas, podríamos imaginar como los dos extremos de una línea continua en la que se irían situando los modelos de cada país.

Por un lado, en algunos países, como Holanda, los centros de acogida se ubican en zonas rurales, alejados de los núcleos urbanos, y disponen de sus propios servicios sanitarios, educativos y formativos, lo que dificulta la incorporación de las personas a las dinámicas sociales generales. En cambio, en otras naciones, como Francia o Bélgica, la carencia de las plazas de acogida suficientes ha sido suplida con ayudas de tipo económico para que las personas solicitantes de protección internacional costeen directamente sus necesidades de alojamiento, manutención... Este segundo modelo ha sido muy criticado por ineficaz en la medida que las cuantías económicas dispensadas eran insuficientes para cubrir mínimamente sus necesidades y porque las personas no recibían un apoyo profesional adaptado a sus particularidades¹⁰.

En España, hasta 2013 no hubo problemas significativos por falta de plazas de acogida y la opción de las ayudas económicas se había reservado para afianzar procesos de integración iniciados en estos centros. Por otro lado, estos están ubicados de modo generalizado en municipios de mediano o gran tamaño y se busca una coordinación con los servicios públicos normalizados que permita compartir espacios con el resto de la población. Así pues, nuestro sistema de protección social se ha situado históricamente de manera equidistante entre el modelo de "aislamiento" y el de "prestación económica sin apoyo técnico".

Sin embargo, los últimos recortes presupuestarios han producido una reducción de los dispositivos y los servicios profesionales que definen la "acogida", de modo que las posibilidades de prestar un apoyo tanto material como técnico a las personas que solicitan protección internacional se han reducido, precisamente en un momento en que las opciones de autonomía laboral son escasas. A todo ello hay

que agregar el hecho de que, a pesar de todos los obstáculos que la política de fronteras europea impone para llegar a España, el número de solicitantes de protección internacional aumentó en 2013, como se ha explicado en el capítulo 3.

En cualquier caso, las posibilidades de recuperar un cierto control sobre sus vidas y vivir en España de un modo autónomo se han limitado enormemente y el sistema de “acogida” está resultando claramente insuficiente para compensar la falta de oportunidades y las necesidades específicas de las personas solicitantes de protección internacional. Asimismo, la coordinación con los servicios sanitarios, sociales y de formación para el empleo públicos se vio resentida por las limitaciones que vienen experimentando y el endurecimiento de los requisitos para acceder a ellos.

Por este motivo, los intentos de adaptar la limitación de recursos al aumento de la demanda están resultando estériles y esto ha motivado una mayor limitación en los tiempos de estancia en los mismos que supone una presión añadida para estas personas. La integración se convierte, pues, en una carrera contrarreloj.

Ismaila, joven solicitante de protección internacional originario de Malí, accedió a uno de los centros de acogida de CEAR en una ciudad del norte de España a mediados de 2013. Tres meses antes de su acceso al centro, fue tratado por el servicio de atención psicológica porque mostraba signos de depresión y ansiedad ya que en un periodo muy corto de tiempo había sufrido la pérdida de varios familiares en su país, lo que le sumió en una depresión muy fuerte, acompañada de sentimientos de impotencia, angustia y ansiedad que no podía gestionar. Cuando ingresó en el centro estaba un poco más estable ya que había recibido tratamiento psiquiátrico y continuaba con la atención psicológica.

Sus conocimientos de español eran muy básicos y carecían de una base gramatical adecuada. En estos casos tendría que haber comenzado desde el grado inicial de alfabetización, pero, debido a que se debía de intentar que mejorara sus conocimientos en muy corto tiempo, la profesora consideró más apropiado incluirlo en un nivel superior al que hubiera sido recomendable de tener más tiempo para dedicarle al proceso de aprendizaje del idioma.

A los tres meses de haber iniciado su itinerario en el centro, Ismaila empezó a presentar signos de ansiedad de nuevo. Como sabía que noventa días después debería abandonar el centro y no había comenzado aún ningún curso formativo que le pudiera otorgar mayores posibilidades de encontrar un trabajo, empezó a

mostrar signos de preocupación y ansiedad a la vez que exigencia por realizar un curso, sin importarle su contenido. Según los profesores de castellano, la angustia por aprender rápido le bloqueaba, haciendo que su proceso de aprendizaje fuera muy lento y difícil. Mostraba también problemas de concentración. Dado que necesitaba un refuerzo a nivel oral, se le asignó una "amiga lingüística" (una persona voluntaria que pudiera reunirse con él cada semana para practicar la conversación en castellano), quien también refiere los continuos bloqueos de Ismaila cuando intentaba reforzar lo hecho en clase.

Pese a que la oferta de cursos de formación orientada al empleo también se ha visto reducida, diez días antes de tener que salir del centro fue aceptado en un curso de mozo de almacén con una duración de dos meses y medio. Ismaila lo comenzó con dificultades, ya que el nivel era elevado para sus conocimientos de español, y, además, para asistir debió abandonar las clases de este idioma.

Este ejemplo muestra que, en función de factores personales como pueden ser el grado de alfabetización, el conocimiento del idioma u otras lenguas vehiculares o el estado emocional, un periodo de estancia de seis meses, como el que se ofrece, puede resultar claramente insuficiente y convertir el esfuerzo de la persona y los recursos que se le brindan en una nueva fuente de frustración. Aun cuando este periodo puede ser ampliado, se exige para ello que concurren un conjunto de factores de vulnerabilidad que, aunque sobre el papel pueden favorecer a las personas que más necesidades tienen, dejan fuera del sistema de protección a otras que podrían ver garantizado un cierto grado de autonomía de contar con más tiempo.

También hay que señalar que, pese a los dos ejemplos mostrados hasta ahora, son muchas las personas que no logran acceder a cursos de formación para el empleo durante el periodo de acogida. El número de cursos ofertados se ha visto reducido producto de las limitaciones presupuestarias y, en consecuencia, han aumentado los requisitos de acceso, convirtiéndose en una barrera insalvable para quienes solicitan protección internacional.

La formación para el empleo es el único cauce para que puedan adaptarse profesionalmente a un nuevo entorno laboral como el que encuentran en España. Esto no significa que garantice el acceso a un puesto de trabajo, pero hasta la fecha se ha demostrado una herramienta útil para la integración laboral.

Hasta hace dos años un importante porcentaje de personas conseguía durante el periodo de acogida el acceso a un trabajo y, en consecuencia, a una autonomía

económica. Quienes no lo conseguían, al salir de los centros de acogida al menos ya se encontraban realizando una búsqueda activa de empleo, conocían el mercado laboral y el modo de mantener su empeño. En cambio, en los últimos años la falta de oportunidades laborales origina que la práctica totalidad de las personas que solicitan protección internacional abandonen los centros de acogida sin medios para vivir, sin referencias que les sirvan de guía para mantener el esfuerzo, ni expectativas de conseguirlos.

Además, y de modo también muy relacionado con la situación económica y laboral, las personas cuya estancia en los centros finaliza no pueden recurrir en ese momento a las redes sociales de apoyo que, integradas normalmente por compatriotas, prestaban tradicionalmente un apoyo material y una orientación fundamental al dar los primeros pasos fuera en los centros. Estas redes informales ya no tienen una gran capacidad para apoyar a quien finaliza su periodo de acogida. La situación laboral y económica de quienes hasta ahora venían siendo *puentes* hacia la autonomía les impide prestar su apoyo. Muchas personas han abandonado España y quienes permanecen en nuestro país carecen de los medios o la estabilidad suficiente para ofrecer apoyo.

Así pues, el aumento de las personas que solicitan protección internacional y la disminución de los recursos ofrecidos para garantizar su autonomía en España están mermando la capacidad del sistema de protección social para ayudarles a conseguir su objetivo último: la posibilidad de recuperar el control de su vida y de reconquistar la autonomía y en definitiva la libertad que les fueron arrebatadas en sus países de origen.

En consecuencia, son muchas las personas que, ante la falta de expectativas de conseguir los medios y el espacio para vivir con dignidad en España, optan por irse, dejando atrás una buena dosis de tiempo, esfuerzo y esperanzas y renunciando, en muchos casos también, a su derecho a la protección internacional.

NOTAS

1. En lo referente a las políticas sociales, la Ley de Asilo estipula en su disposición adicional cuarta que las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social deben de gestionar los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado.
2. Véase el PECEI 2011-2014 en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECEI-2011-2014.pdf

3. Referencia del Consejo de Ministros, Madrid, viernes, 13 de diciembre de 2013: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20131213.htm#Refugiados
4. Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf
5. Véase: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/programa_solidaridad/refugiados/pdf/FER_Plan_Plurianual_2008_2013_MTIN.pdf
6. Comisión Europea, 15 de junio de 2011: <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/751.pdf>
7. El Sistema Europeo Común de Asilo determina procedimientos y plazos comunes para el tratamiento de las solicitudes de asilo, introduce requisitos mínimos de acogida y pone fin a las transferencias de solicitantes de asilo a Estados miembros que no puedan garantizarles unas condiciones de vida dignas.
8. Declaración conjunta sobre el Día Mundial del Refugiado suscrita por Catherine Ashton, Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión Europea, Cecilia Malmström, comisaria de Asuntos de Interior, Andris Piebalgs, comisario de Desarrollo, y Kristalina Georgieva, comisaria de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis. Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-583_es.htm
9. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.
10. Véase la sentencia de 27 de febrero de 2014 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la UE, así como el numeral 3.3.2. del Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la directiva 2003/93/CE.

Este capítulo hace un análisis pormenorizado del proceso histórico que han seguido las agencias de colocación en España, desde sus inicios hasta el actual contexto, en el que se ha dado cabida a una colaboración público-privada en materia de intermediación. Esto supone la participación de agentes privados y su colaboración con los públicos con la pretensión de lograr una mediación mucho más eficaz. Pero la posibilidad de intervención de entidades con ánimo de lucro plantea no pocas dudas, referidas tanto al modelo elegido como al proceso seguido para implantarlo.

En la segunda parte del único epígrafe de este capítulo se analiza cómo la profunda crisis económica que venimos padeciendo desde 2008 tiene un mayor impacto sobre las personas necesitadas de protección internacional, un colectivo cada vez más desprotegido por el sistema de relaciones laborales y con más dificultades aún que el resto de la población para lograr un empleo.

7.1. LAS CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

El 13 de agosto de 2013 el *Boletín Oficial del Estado* publicó la resolución (de fecha 9 de agosto¹) de la Dirección General del Servicio Público de Empleo que anunció la licitación de un Acuerdo-Marco al objeto de seleccionar agencias de colocación²

para la colaboración con los servicios públicos de empleo en la inserción laboral de personas desempleadas. El plazo de ejecución de esa colaboración es de dos años a partir de la fecha de formalización de los correspondientes contratos entre las agencias de colocación seleccionadas y los servicios públicos de empleo, prorrogables por el mismo periodo. Y los requisitos específicos para los posibles contratistas eran disfrutar de solvencia económico-financiera y técnico-profesional y acreditar que disponen de autorización previa como agencia de colocación.

Unos días antes, el 2 de agosto, el Consejo de Ministros había aprobado el Acuerdo-Marco que tenía por objeto "complementar la intermediación de los servicios públicos de empleo en el mercado laboral mediante un sistema de colaboración público-privada con las agencias de colocación"³. Se destacaban principalmente tres elementos en el diseño de ese modelo de colaboración. En primer lugar, la eficiencia en la selección de las agencias, dotando de un peso importante (60%) a la oferta de precio que proponga para cada uno de los colectivos identificados. En segundo lugar, la eficacia en los servicios prestados con retribuciones basadas en resultados, medida en términos de empleo mantenido en el tiempo: un mínimo de seis meses, con incentivos adicionales por duraciones superiores. Y, en tercer lugar, la primacía de la evaluación y el seguimiento para identificar las posibles vías de mejora de los servicios de intermediación.

También se informó de que se preveía destinar a la contratación basada en el Acuerdo-Marco un total de 200 millones de euros para el conjunto de contratos celebrados por los servicios públicos (se indicaba que el Acuerdo-Marco como tal no comporta compromiso de gasto, que se derivaría de los posteriores contratos). Finalmente, se señalaba que contaba con el respaldo de las catorce comunidades autónomas que formalizaron su voluntad de participación mediante la firma de los correspondientes convenios: Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, la Comunidad Valenciana y Navarra.

Lo descrito hasta aquí es la última etapa de un largo proceso, iniciado hace justamente veinte años, puesto que su punto de partida fue la creación de las agencias de colocación en 1994. Ha sido un recorrido no exento de polémica porque esta iniciativa supuso un cambio fundamental en la concepción del papel que deben desempeñar los poderes públicos como ejes vertebradores de las políticas de creación de empleo.

Desde 1994 se han producido importantes cambios en el modelo de intervención de la iniciativa privada en materia de intermediación laboral, porque se ha pasado de una situación en la que los servicios públicos de empleo tenían la exclusividad y bajo la premisa de ausencia de finalidad lucrativa a otra producto de la entrada progresiva de otros actores a los que, finalmente, desde agosto de 2013, se permite la posibilidad de lucro por esa misma actividad. En este sentido, no son pocas las voces que lo interpretan como un aspecto más del proceso de cesión de las atribuciones de las administraciones públicas a la iniciativa privada o, como algunos lo han denominado en el caso concreto de las agencias de colocación, la "privatización de la búsqueda de empleo".

El nacimiento de las agencias de colocación se remonta a la reforma laboral de 1994 promovida por el Gobierno de Felipe González por medio de la Ley 10/1994, de 19 de mayo. Aquella ley, recordada porque engendró las empresas de trabajo temporal, ofreció por primera vez la posibilidad de que entidades privadas colaborasen con los servicios públicos en materia de promoción del empleo. El artículo 1 del Reglamento que las reguló hasta enero de 2011 señalaba que "las agencias de colocación se configuran como entidades que colaboran con el Instituto Nacional de Empleo en la intermediación en el mercado de trabajo y tienen como finalidad ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empleadores a la contratación de los trabajadores apropiados para satisfacer sus necesidades". E indicaba que podrían tener la condición de agencias de colocación "las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que actúen sin fines lucrativos".

En 2010, el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero impulsó la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que modificó el régimen jurídico de las agencias de colocación, admitiendo la posibilidad de que agencias lucrativas pudiesen desarrollar su actividad en el mercado laboral "en la línea de las más recientes normas y criterios de la Organización Internacional del Trabajo en esta materia".

En 2012 se aprobó la reforma laboral promovida por el Ejecutivo de Mariano Rajoy, ejecutada a través del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, cuya repercusión para las personas necesitadas de protección internacional ya valoramos en nuestro Informe 2013. De nuevo se introdujeron modificaciones de enorme calado: se reformaron el artículo 16.3 del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 1 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, permitiendo que las empresas de trabajo temporal puedan empezar a operar como agencias de colocación si presentan una declaración

responsable mediante la que manifiesten que cumplen los requisitos establecidos en la Ley de Empleo (56/2003, de 16 de diciembre) y su correspondiente normativa de desarrollo (entre otras cosas, la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios). Asimismo, mediante la reforma del artículo 21.2 de la Ley de Empleo se estableció que “las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación deberán obtener autorización del servicio público de empleo, que se concederá de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente”.

Y, como ya se ha indicado, en agosto de 2013 se aprobó la licitación del Acuerdo-Marco para seleccionar las agencias de colocación privadas que colaborarán con los servicios públicos de empleo en la inserción de las personas desempleadas. La principal novedad es que por primera vez se permite que estas reciban ingresos procedentes del Estado por su labor de facilitadoras de contrataciones para las personas desempleadas. Para ello se reservaron 20 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado de 2013 y en los de 2014 la partida se incrementó hasta 30 millones.

Como se reflejaba en el pliego de cláusulas, las cantidades que podían percibir variarían entre los 300 y los 3.000 euros en función de ciertos parámetros, como la edad y el tiempo que la persona lleva en situación de desempleo, y a condición de que se consiga un periodo de contratación mínimo de seis meses. De esta manera, y a modo de ejemplo, las agencias podrían percibir un máximo de 300 euros por la colocación de un menor de 25 años que lleve entre tres y seis meses en desempleo y esa cuantía podría aumentar hasta los 1.850 euros si llevase más de dos años en paro. En el otro extremo, el incentivo máximo se recibiría por la colocación de las personas de 45 años o más, con un máximo de 600 euros si lleva entre tres y seis meses en situación de desempleo y de 3.000 euros si lleva dos años. En cualquier caso, las cuantías finalmente fijadas quedarán establecidas en función de los precios ofertados por cada agencia licitadora.

El nuevo modelo que se plantea tiene varios puntos controvertidos. En primer lugar, se ha cuestionado el propio ofrecimiento de dinero público a las agencias de colocación privadas en un momento de notoria disminución de los recursos públicos destinados a las políticas activas de empleo. Así, como denunció UGT en septiembre, en los últimos años se han recortado casi 2.000 millones de euros en las políticas activas de empleo, ya que su presupuesto en

las cuentas del Estado pasó de los 3.232 millones de euros de 2011 a los 1.242 de 2014⁴.

En segundo lugar, hay que tener presente que, según diversos estudios, las oficinas públicas de empleo solo intervienen en menos del 4% de las contrataciones. Las autoridades europeas han reclamado repetidamente medidas para cambiar el mercado laboral y facilitar la incorporación de los trabajadores. Por ejemplo, el 29 de mayo de 2013, al valorar el *Programa Nacional de Reformas de 2013 en España* impulsado por el Gobierno, el Consejo Europeo recomendó, además de “acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013”, “reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación”⁵.

El camino seguido por el Ejecutivo, dirigido a atender prioritariamente la primera sugerencia, ejemplifica una cuestión que subyace en las actuaciones de buena parte de los actuales poderes públicos: su aparente desconfianza de la capacidad de lo público como herramienta de gestión y la desviación del protagonismo y los medios hacia lo privado como opción supuestamente más eficaz de resolución de los problemas económicos y sociales. Aunque la secretaria de Estado de Empleo, Engracia Hidalgo, aseguró en octubre que el acuerdo de colaboración público-privada “no supone la privatización ni la sustitución de los servicios públicos de empleo por agencias privadas de colocación” y que el objetivo esencial es “potenciar las sinergias”, “complementar su labor” y “agilizar los procesos de búsqueda de empleo”⁶, muchos consideran que es un proceso dirigido a vaciar de contenido la labor de los servicios públicos de empleo. Así, cuando estos queden aparentemente carentes de utilidad, podría justificarse su definitiva desaparición.

Por nuestra parte, estamos convencidos de que, si se les proporcionara una medida similar a la planteada a los agentes privados, también podrían lograr los objetivos y con menor coste. Sin embargo, dejarles con el personal mínimo indispensable y financiar a las agencias privadas con la argucia de la “colaboración público-privada” solo promueve un deterioro aún mayor del mercado laboral y restará capacidad de actuación a los servicios públicos de empleo. Baste decir que entre 2011 y 2014 se ha reducido su gasto de personal en 46 millones de euros, un 14%. Precisamente cuando el número de personas en paro ha crecido hasta cotas dramáticas, se han suprimido casi 1.500 puestos de trabajo de estos servicios.

En tercer lugar, es más que pertinente tener en cuenta que los importes de referencia en el pliego de cláusulas son superiores a cualquier subvención por contratación indefinida o temporal existente. Tres mil euros por seis meses de contrato suponen, hablando fundamentalmente de empleos poco cualificados, casi la mitad del coste salarial total. Además, en este punto es preciso aclarar que los parados pueden ser contratados por medio de contratos de puesta a disposición por las propias agencias privadas, con lo que se estarían subvencionando directamente estas contrataciones, de seis meses de duración, muy por encima de los propios contratos indefinidos de los colectivos de más difícil inserción. Es decir, estarían colocando a personas en situación de desempleo que, con frecuencia, son las mismas que colocaron antes, a través de los mismos medios con que anteriormente hacían su trabajo (contratos de puesta a disposición) y en los mismos lugares. Al mismo tiempo, si se trasladan parte de estos incentivos a las empresas que contraten a través de determinadas agencias, cabría analizar si no se está ante un caso flagrante de competencia desleal.

En cuarto lugar, resultan polémicos otros aspectos presentes en el Acuerdo-Marco relacionados con algunos incentivos a los que podrán optar las agencias de colocación: por cada persona que les sea encomendada por los servicios públicos de empleo, con independencia de si el resultado final es la consecución de una contratación (aunque estos incentivos no podrían superar el 50% de la cuantía por inserción, ni un máximo de 400 euros); por especial dificultad de inserción (discapacidad, riesgo de exclusión) de hasta 1.000 euros; por el mantenimiento en el empleo seis meses más de los inicialmente marcados, de hasta el 50% del pago.

En quinto y último lugar, otro aspecto más que polémico son los denominados "incentivos por resolución de irregularidades", que se concederán cuando la agencia facilite información a los servicios públicos de empleo sobre posibles irregularidades cometidas por las personas desempleadas. Así, en el pliego de condiciones de la licitación se señalaba que este incentivo "se hará efectivo aunque no se consiga la inserción, siempre y cuando a consecuencia de la información que la agencia hubiera obtenido durante la prestación del servicio y proporcionase a los servicios públicos de empleo se inicie un procedimiento que concluya con la imposición al desempleado de alguna sanción".

La Asociación Nacional para la Defensa Efectiva del Trabajador ha denunciado ante la Defensora del Pueblo este incentivo que las agencias obtendrán por

identificar a los desempleados en quienes aprecien “irregularidades” por considerar que no tienen competencia para hacer este tipo de denuncias, intentando convertir a las agencias de colocación privadas en “caza recompensas” al margen de la legalidad vigente⁷. Esta asociación recordó que las únicas vías contempladas legalmente para iniciar la actuación de la Inspección de Trabajo son una orden superior, por propia iniciativa o en virtud de una denuncia, ninguna de las cuales se corresponde con el procedimiento propuesto en el pliego del Acuerdo-Marco.

Por tanto, tal y como está planteado, el modelo parece favorecer a los grandes conglomerados empresa-agencia de colocación. Cuando el Gobierno inició en agosto el procedimiento de adjudicación, las agencias de colocación debieron especificar sus propuestas de colaboración, recibiendo una puntuación sobre la que se decidiría cuáles podrían seguir adelante en el proceso. Al final, se esperaba que fueran sesenta las que lograrían participar en este modelo de colaboración. Elementos como este parecían sugerir que las grandes agencias de colocación acabarían siendo las beneficiarias porque se establecía que solo podrían concurrir a la licitación aquellas que en los últimos tres ejercicios hubiesen tenido un “volumen mínimo medio de negocio anual de 100.000 euros”.

En la práctica, los requisitos de solvencia financiera establecidos excluían a la mayoría de las ONG y asociaciones, que en muchos casos son también agencias de colocación y que en buena medida están especializadas en colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, como las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas o las personas en riesgo de exclusión social. Y, además, cuando estas entidades atraviesan serias dificultades de supervivencia debido a los recortes presupuestarios de las administraciones públicas, que en muchos casos les adeudan cantidades que hacen imposible cumplir los requisitos exigidos.

El modelo de colaboración perjudica a las entidades que trabajan con los colectivos de inserción más difícil esencialmente por dos motivos. En primer lugar, a pesar de que se contemplan incentivos específicos para la contratación de personas pertenecientes a colectivos, son insuficientes para alcanzar unos objetivos realistas. Por ejemplo, plantear de forma estricta seis meses de contratación parece ignorar los problemas y desafíos específicos con que se tienen que enfrentar. Deberían, pues, flexibilizarse los criterios estipulados. Y, en segundo lugar, como ya se ha mencionado, la atención especializada a las personas de colectivos en riesgo de exclusión está en manos de asociaciones de pequeño y mediano tamaño,

en su mayor parte marginadas del proceso de licitación por incumplir los criterios económicos establecidos.

Por ello, de las 204 agencias que se presentaron, setenta quedaron fuera en el inicio del proceso, entre ellas, y por motivos de solvencia financiera, la Agencia de Colocación de CEAR, ya que las administraciones públicas le adeudan una elevada suma de dinero. En noviembre de 2013, el procedimiento quedó paralizado ya que la gran mayoría de las agencias excluidas presentaron recursos ante los tribunales de lo contencioso-administrativo. La Asociación Nacional de Agencias de Colocación (ANAC) habló de un procedimiento "muy irregular" porque, después de sortear las diferentes cribas, a finales de enero de 2014 seguían en concurso cien agencias de colocación en el proceso de evaluación y ponderación de las ofertas económicas planteadas ante la Administración laboral⁸.

En conclusión, la colaboración "público-privada" no hace nada más que transferir 30 millones de euros a las cuentas de resultados de las agencias de colocación privadas porque el objetivo último de esta iniciativa no tiene nada que ver ni con el apoyo para cubrir puestos de trabajo, ni como mecanismo alternativo para buscar empleo a las personas en situación de desempleo. En 2015 se aumentará hasta 50 millones y en 2016 previsiblemente hasta los 100 millones, pero de este modo no se resolverá el problema principal, sino que lo agravará en aras de la tantas veces citada "competitividad de la economía y del empleo", presente en muchos de los preámbulos de las últimas normas relativas al mercado laboral. Ante un posible crecimiento lento de la economía, se favorece una contratación caracterizada por la temporalidad y el tiempo parcial, incrementando la precariedad laboral hasta cotas ya casi inverosímiles.

En este contexto, las personas necesitadas de protección internacional (entre ellas, las que han solicitado asilo, las que esperan la resolución del ministro del Interior, las pocas que obtienen protección y, más aún, las que no la logran) se cuentan entre las primeras víctimas del nuevo mercado laboral trazado (o mejor dicho, destrozado) por la crisis. En 2013 se mantuvieron las tendencias de los últimos años y de nuevo muchas personas de este colectivo quedaron abocadas a la exclusión social. Como son invisibles en las estadísticas socioeconómicas oficiales, no hay más opción que tomar como referencia las que se refieren a las personas extranjeras de origen no comunitario. Los datos del cuarto trimestre de 2013 del Instituto Nacional de Estadística señalan que el desempleo afectaba

entonces al 24,3% de la población nacional, pero que este porcentaje ascendía al 40,2% en el caso de las personas extranjeras no comunitarias y era incluso mayor en algunas comunidades, como Euskadi (45,4%) o el País Valenciano (43,1%).

Sí es posible, en cambio, describir la situación precisa de estas personas a partir de algunos testimonios. La experiencia de Ahmed, un solicitante de protección internacional originario de Siria, puede ser considerada representativa de las enormes dificultades a que deben hacer frente cuando intentan acceder al mercado laboral. "Llegué a España a principios de 2012", refiere. A pesar de haber recibido formación como cocinero, le ha sido imposible conseguir un empleo. "Creo que puedo ser un buen trabajador, estoy formado y motivado, pero nadie me ha dado la oportunidad de demostrarlo."

Rita, beneficiaria de protección internacional natural de Malí, opina de manera parecida: "En dos años en España no he trabajado nunca. Creo que la situación para las personas que pedimos asilo aquí es muy difícil porque empezamos casi desde cero y no podemos competir en igualdad de condiciones. Hoy por hoy, parece que no tenemos nada que ofrecer a las empresas".

Ciertamente, este aspecto es clave para entender una de las dificultades específicas de este colectivo: la necesidad de adaptarse a una nueva realidad en el menor plazo de tiempo posible. Y este elemento, cuando estamos hablando de un mercado de trabajo en profunda crisis, hace que el acceso a él se convierta en un problema prácticamente irresoluble, a pesar de los esfuerzos de todas las partes implicadas. "Podemos ser personas valiosas para España, pero necesitamos que nos den un último empujón cuando hablamos de trabajo", concluye Rita.

CEAR insiste en que propuestas como las que se plantean desde las agencias de colocación no sirven para promover el acceso al empleo de aquellos colectivos que parten de una situación de evidente desventaja debido a sus particulares características. En este sentido, consideramos imprescindible el desarrollo de medidas específicas para favorecer la contratación de estas personas, máxime teniendo en cuenta que el número de quienes se encuentran en esta situación es reducido en comparación con el total de trabajadoras y trabajadores. El gran esfuerzo que se realiza desde la Administración y las organizaciones sociales que colaboran con ella corre el riesgo de acabar en saco roto si no se logra una respuesta adecuada en el último eslabón del proceso de integración: el acceso al empleo.

NOTAS

1. *Boletín Oficial del Estado*, nº 193, de 13 de agosto de 2013: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/08/13/pdfs/BOE-B-2013-31649.pdf>
2. El artículo 2.1 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, que las regula, las define de la siguiente manera: "Se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades". http://emprego.xunta.es/cmspro/export/sites/default/documentos/Axencias_BOE-A-2010-20151.pdf
3. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Nota de prensa del 2 de agosto de 2014: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/2021>
4. *El País*, 29 de septiembre de 2013. http://economia.elpais.com/economia/2013/09/29/agencias/1380443191_553284.html
5. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de julio de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0081:0085:ES:PDF>
6. Agencia EFE, 7 de octubre de 2013. <http://www.efe.com/efe/noticias/espana/economia/empleo-niega-que-acuerdo-con-agencias-colocacion-sea-una-privatizacion/1/8/2144641>
7. Europa Press, 26 de agosto de 2013. <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-economia-laboral-andet-denuncia-becerril-incentivo-agencias-colocacion-informar-fraudes-20130826114615.html>
8. *El Confidencial*, 3 de noviembre de 2013. http://www.elconfidencial.com/empresas/2013-11-03/200-millones-del-plan-publico-privado-de-colocacion-de-parados-inmovilizados_49236/

8.1. EL ÉXODO SIRIO INCREMENTA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIÓN EN EL MUNDO

En enero de 2013, 45,2 millones de personas vivían lejos de sus hogares a consecuencia de las guerras, la persecución por motivos políticos, religiosos, sociales... y las graves violaciones de los derechos humanos. ACNUR desglosó esta cifra global en 15,4 millones de personas refugiadas, 28,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países y casi un millón de personas cuya solicitud de asilo estaba pendiente de resolución. Además, existen 3,3 millones de personas apátridas que no están contabilizadas en las cifras globales. Estos datos suponen un aumento del 6,3% respecto al año anterior.

El 21 de marzo de 2014, ACNUR difundió su informe sobre las solicitudes de protección internacional presentadas durante 2013 en 44 países industrializados: 612.700 personas pidieron asilo, la cifra más elevada desde 2001. Siria se convirtió en el primer país de origen de esas personas, por delante de Rusia y Afganistán.

A principios de abril, el agravamiento de la guerra civil que desangra Siria desde hace tres años llevó a Naciones Unidas a hacer un llamamiento dramático a la comunidad internacional para que proporcionara la ayuda económica necesaria al objeto de impedir una catástrofe humanitaria. La Comisión de Investigación

Internacional Independiente sobre la República Árabe Siria, en un informe para Naciones Unidas, reportó que el conflicto ya había costado al menos 140.000 vidas humanas.

Además, esta guerra civil ya ha originado el desplazamiento interno de seis millones y medio de personas y cerca de dos millones y medio de personas refugiadas se han asentado en otros países, sobre todo de la región, principalmente Líbano, Jordania y Turquía, incluso Irak. El escaso compromiso de la comunidad internacional en la donación de fondos y la acogida a las personas refugiadas de este país invita al pesimismo.

8.2. LOS PAÍSES DESARROLLADOS CIERRAN SUS PUERTAS A LAS PERSONAS REFUGIADAS: DE AUSTRALIA A LA UNIÓN EUROPEA

Nuestros sucesivos Informes anuales han examinado, a lo largo de la última década, la profunda crisis del derecho de asilo en Europa. En esta ocasión hemos analizado también lo que sucede en Australia, uno de los primeros países que suscribió la Convención de Ginebra de 1951 y tradicional tierra de acogida para las personas perseguidas. A partir de 2001 sus políticas nacionales empezaron a cambiar con la pretensión de impermeabilizar sus fronteras marítimas ante la llegada de migrantes en situación administrativa irregular. La externalización ha alcanzado allí su cota máxima, pues desde hace varios años las personas que solicitan asilo tras llegar a sus costas son enviadas a dos pequeños Estados próximos (Papúa Nueva Guinea y Nauru), donde son encerradas en centros de internamiento y deben esperar varios años, en condiciones pésimas, a que se resuelva su solicitud de protección internacional. Según ACNUR, a 18.000 personas se les aplicó este procedimiento entre agosto de 2012 y mayo de 2013. Esta realidad contrasta con el compromiso de Australia con los programas de reasentamiento de ACNUR, ya que en 2012 acogió a 5.900 personas por este cauce, y la tramitación de 24.300 solicitudes de asilo en 2013 (cinco veces más que España).

En cuanto a la Unión Europea, en 2013 sus 28 países miembros tramitaron la petición de protección internacional de 435.000 personas (menos de la mitad de las personas refugiadas sirias asentadas en un pequeño país como Líbano). El 70% de las solicitudes se gestionaron en solo cinco países: Alemania, Francia,

Suecia, Italia y el Reino Unido. El primer país de origen de estas personas fue Siria, con 50.000 solicitudes. Pero cada vez son mayores los obstáculos que las personas procedentes de esta nación devastada por la guerra encuentran para acceder a la protección en Europa (exigencia de visado de tránsito en países como España, bajas cuotas de reasentamiento...). Apenas el 3% de las personas exiliadas de Siria han logrado protección internacional en el espacio de la UE, Noruega y Suiza.

En junio de 2013, la UE aprobó un nuevo conjunto de directivas y regulaciones en materia de protección internacional. Incluyen algunas mejoras del Sistema Europeo Común de Asilo, pero también, como señaló el ECRE, aspectos negativos en relación con la detención de solicitantes de asilo, ya que la Directiva de Acogida define de manera tan amplia los motivos que la autorizan que podría alentar su detención sistemática.

8.3. EL DRAMA PERMANENTE DE LA FRONTERA EUROPEA: LAMPEDUSA, CEUTA Y... BULGARIA

El blindaje de las fronteras europeas a las personas migrantes y refugiadas ha producido dos tragedias recientemente. En octubre, en la isla italiana de Lampedusa dos naufragios costaron la vida a más de trescientas personas, la mayoría procedentes de países en conflicto como Eritrea y Siria. Aquello desencadenó la indignación de muchas entidades europeas y la reacción de organizaciones internacionales como ACNUR o la OIM. Incluso el papa Francisco alzó su voz. Según la OIM, en 2013 más de 45.000 personas arriesgaron sus vidas para intentar llegar por mar a las costas italianas y a la isla de Malta. La Unión Europea, en lugar de analizar las causas profundas de estos flujos migratorios, ha optado desde hace años por amurallar sus límites fronterizos para impedir su llegada y también por lograr que los países limítrofes y de tránsito asuman el papel de gendarmes.

Lo sucedido en Ceuta el 6 de febrero de 2014 lo confirma. Aquella madrugada un grupo numeroso de personas originarias del África subsahariana intentó acceder al territorio español por distintos puntos del perímetro. Al impedirlo la Guardia Civil, alrededor de 200 personas se adentraron en el mar para sortear el espigón

y llegar a la playa de El Tarajal. Entonces, los efectivos de la Guardia Civil empezaron a disparar contra ellos material antidisturbios y una lancha intervino para dificultarles el paso. Quince personas perdieron la vida y 23 fueron devueltas de manera inmediata a Marruecos de manera absolutamente irregular. Días después, CEAR presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, remitió un informe al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y se personó como acusación popular en las diligencias abiertas por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Ceuta. Además, para sensibilizar a la ciudadanía sobre el drama permanente, cotidiano, de la frontera sur ha lanzado la campaña *Esto hay que cortarlo*.

En los últimos años los Gobiernos europeos, con el apoyo de las operaciones que ha implementado Frontex en el Mediterráneo sur y central, han logrado el blindaje de las fronteras y, con ello, el desplazamiento de los flujos migratorios de las rutas central y oriental del Mediterráneo hacia la Ruta de los Balcanes. En concreto, la impermeabilización de la frontera entre Grecia y Turquía ha originado un cambio de la vía de acceso de personas migrantes y refugiadas dentro de la Ruta Este del Mediterráneo, porque han desviado su trayecto hacia la frontera entre Turquía y Bulgaria, donde las solicitudes de asilo se han multiplicado por cinco en tan solo un año, hasta registrarse 7.145 en 2013.

Bulgaria ha iniciado el proceso de cierre de su frontera a las personas migrantes y refugiadas (con el apoyo de la *Operación Poseidón* de Frontex) con la construcción de una valla y el despliegue de 1.500 agentes en frontera. Esto provocó que a finales de 2013 la llegada de migrantes disminuyera de manera sensible. Por otro lado, el procedimiento de asilo y las condiciones de acogida a las personas solicitantes en este país presentan tales deficiencias que a principios de 2014 una delegación del Parlamento Europeo solicitó a los Estados miembros de la UE que paralicen la transferencia de solicitantes de asilo en aplicación del Reglamento de Dublín.

La impermeabilización de la frontera y las pésimas condiciones de acogida elevan el riesgo de que muchas personas susceptibles de protección internacional, especialmente las que huyen de Siria, se inhiban de solicitarla allí y sientan la necesidad de atravesar Bulgaria por vías peligrosas y clandestinas con el objetivo de alcanzar otro país europeo.

8.4. ESPAÑA SOLO RECIBE EL 1,03% DE SOLICITUDES DE ASILO DE LA UE

En 2013, se produjo un notable incremento del número de personas que solicitaron protección internacional en España: 4.502 frente a las 2.588 de 2012. Se trata de la mayor cifra del último lustro, muy similar a la de 2008 (4.517), pero sigue distanciándose de la tendencia europea. De las 435.000 personas que pidieron asilo en la UE el pasado año una parte ínfima, el 1,03%, lo hizo en España.

Además, conviene tener presente que este aumento obedece al notable incremento de peticiones por parte de personas originarias de Malí (1.478) y Siria (725). En cuanto a Siria, llama la atención el exiguo número de solicitantes en España si tenemos en cuenta el éxodo descrito en el primer capítulo de este Informe o incluso el total de solicitantes sirios en el conjunto de la UE (50.000). Respecto a Malí, el crecimiento exponencial de las peticiones de asilo se explica por el agravamiento del conflicto en la primera mitad de 2013, que ha obligado a muchas personas malienses que ya residían en España a solicitar asilo *sur place*.

De las 4.502 personas que pidieron protección internacional, 3.609 la formalizaron en territorio nacional, 381 en frontera, 306 en un Centro de Internamiento de Extranjeros y 206 en lo que la OAR computa como "solicitudes en embajada" (no se trata de nuevas solicitudes, sino de peticiones de extensión familiar del estatus de refugiado o de la protección subsidiaria lograda ya por familiares de estas personas en España). Madrid fue, un año más, la primera provincia con 1.777 solicitantes. A Malí y Siria les siguen como países de origen de un mayor número de solicitantes Argelia (351), Nigeria (182), Somalia (132), Palestina (130) y Pakistán (102). En la instrucción de los expedientes, persisten en la OAR orientaciones como el llamado "criterio de prudencia" respecto a las personas originarias de Costa de Marfil, que desnaturaliza el procedimiento ya que en muchos casos la tramitación y resolución del expediente se ha dilatado durante años a la espera del cambio en la situación de este país.

Por último, en 2013 se mantuvieron las enormes dificultades para solicitar asilo de las personas que llegaron como polizones a los puertos españoles. La intervención del servicio jurídico de CEAR constató el incumplimiento de la normativa vigente y la conculcación de los derechos de estas personas. Además, por los datos

facilitados por primera vez por el Gobierno, sabemos que solo cinco polizones pidieron protección internacional en España entre 2008 y 2013, una cifra muy preocupante.

8.5. EL LABERINTO DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE

El 27 de marzo de 2013 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó dos importantes sentencias que reinterpretaron las causas de denegación en el procedimiento en frontera introducidas por la nueva Ley de Asilo en 2009. El Tribunal Supremo exhortó a la OAR a hacer “una aplicación prudente y restrictiva” de esta posibilidad por sus graves consecuencias para la persona interesada.

Sin embargo, la OAR continuó inadmitiendo a trámite o denegando directamente la protección a un elevado porcentaje de las personas que solicitaron asilo en un puesto fronterizo. Los datos son contundentes: 410 de las 687 personas que solicitaron asilo en frontera y en los CIE fueron directamente denegadas (casi el 60%). Más preocupante aún es la realidad del aeropuerto de Madrid-Barajas, el principal punto fronterizo en materia de asilo en España. Si tomamos las solicitudes de protección internacional tramitadas por CEAR en 2013 y excluimos a las personas originarias de Siria, Afganistán, Malí, Irak, Somalia y Sri Lanka, todas las demás salvo 14 fueron denegadas. En los CIE de Valencia y Madrid la mayor parte de las solicitudes también fueron directamente denegadas; en cambio, en el de Las Palmas la mayoría fueron admitidas a trámite.

En los últimos años, tanto ACNUR como Naciones Unidas han expresado su preocupación por la vulneración de los derechos de las personas cuya solicitud ya ha sido admitida a trámite en Ceuta y Melilla. Allí las autoridades impiden su traslado a la Península y por tanto las *condenan* a aguardar una resolución positiva de su petición de protección internacional. Se les discrimina respecto a quienes están en la misma situación en el resto del territorio nacional, que carecen de limitación en su derecho de circulación dentro del mismo. Y también quedan excluidas de los traslados de migrantes organizados de manera periódica por la Administración por razones humanitarias. A pesar de las reiteradas peticiones de la Oficina del Defensor del Pueblo y de las sucesivas sentencias del Tribunal Superior de Justi-

cia de Andalucía, la situación persiste y tiene consecuencias dramáticas, puesto que algunas personas han renunciado a su solicitud para intentar cruzar clandestinamente a la Península y formalizarla allí y no quedar así atrapadas durante años en una de las dos ciudades.

8.6. EL ESCASO COMPROMISO DE ESPAÑA CON LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

En 2013, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio solo aprobó la concesión del estatuto de refugiado a 206 personas, la menor cifra desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo. 376 personas lograron alguna de las otras formas de protección. En cambio, la CIAR dio una respuesta negativa a 1.251.

Llama poderosamente la atención que, de las resoluciones de protección internacional firmadas por el ministro del Interior en 2013, 152 afectaron a personas originarias de Siria y solo cuatro obtuvieron el estatuto de refugiado, en una concepción muy restrictiva de la figura contemplada en la Convención de Ginebra de 1951. Del resto, 146 lograron la protección subsidiaria. Sorprende también la denegación casi absoluta de la protección internacional a las personas originarias de países como Argelia, Camerún, Nigeria o Costa de Marfil. En 2013, se mantuvo en general la conformidad de los tribunales en la valoración de las resoluciones del ministro del Interior en cuanto a la concesión del estatuto de refugiado, en contraste con los avances que se produjeron en la jurisprudencia europea.

Entre las víctimas de las redes de trata, en 2013 España tan solo reconoció a una la condición de refugiada, a pesar de las graves violaciones de los derechos humanos que estas mujeres han sufrido. Como elemento positivo, el pasado año se avanzó en la sistemática aplicación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos.

En materia de apatridia, lo más relevante en 2013 fue el reconocimiento de este estatuto a treinta personas originarias del Sáhara Occidental. Una parte de ellas lo obtuvo por resolución de la OAR, que por fin asumió la reiterada jurisprudencia que desde la importante sentencia del Tribunal Supremo del 20 de noviembre 2007 exigía que España reconociera esta condición a los y las saharauis.

8.7. EL DURO IMPACTO DE UNA LARGA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica siguió golpeando a los sectores sociales más vulnerables y entre ellos se encuentra el de las personas solicitantes de protección internacional. Los sucesivos recortes en las políticas públicas les golpean aún más que al resto de la población y les han colocado en una situación crítica que ni el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), ni el nuevo Plan Nacional de Inclusión Social (2013-2016), aprobado el 13 de diciembre de 2013 por el Consejo de Ministros, han logrado resolver. En 2014 ha empezado a funcionar el Fondo de Asilo e Inmigración europeo que unifica los programas existentes para las personas refugiadas.

En este contexto, es muy difícil para una persona refugiada volver a tomar el control de su vida de manera autónoma, recuperar la libertad plena que le fue arrebatada en su país de origen. Todos los recursos que existían en materia de formación, inserción laboral, vivienda, asistencia psicológica o aprendizaje del idioma para favorecer ese proceso se han limitado al máximo producto de los recortes en los presupuestos que sostienen las políticas públicas y las subvenciones a las organizaciones especializadas.

Por último, en 2013 culminó el largo proceso de introducción de la iniciativa privada, ahora ya sí con fines de lucro, en materia de intermediación laboral. Los requisitos de solvencia financiera establecidos en el Acuerdo-Marco licitado en agosto para la selección de las agencias de colocación excluyeron en la práctica a la mayor parte de las ONG, en muchos casos especializadas en los colectivos con más dificultades de acceso al mercado laboral, entre ellos las personas refugiadas. En noviembre, el proceso quedó paralizado debido a los recursos judiciales presentados por las agencias excluidas.

PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

A la luz de lo expuesto a lo largo de este Informe 2014, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado plantea las siguientes propuestas para reforzar la protección de las personas refugiadas en España:

A) MATERIA LEGISLATIVA

1. La reforma de la Ley de Asilo para incluir las condiciones de acceso al procedimiento de las personas que desean solicitar protección internacional en las misiones diplomáticas españolas (embajadas y consulados).
2. La supresión de la causa de inadmisión de las solicitudes de protección internacional en España de las personas nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.
3. La inclusión en la Ley de Asilo de un título específico que regule la apatridia, configurando así un marco general de esta figura de protección internacional en España que hasta ahora solo tiene un rango reglamentario.
4. La aprobación del Reglamento de la Ley de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. La demora, que ya alcanza los cuatro años, está dificultando sobremanera aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación

familiar, la valoración de las razones humanitarias, la tramitación de visados relacionados con el asilo en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE, las condiciones para realizar una segunda entrevista por parte de la instrucción o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas especialmente vulnerables y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.

5. El Gobierno debe trasponer y aplicar la normativa europea de asilo aprobada en junio de 2013 de una manera uniforme, reforzando su cooperación con el resto de los Estados miembros, con ACNUR y con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para evitar desigualdades en el trato a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, garantizándoles una protección adecuada.
6. El reconocimiento de la trata de seres humanos como un motivo de concesión de asilo. Para ello, es preciso aprobar una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto de los derechos humanos. En mayo de 2013 se reconoció por primera vez la condición de refugiada a una mujer víctima de trata con fines de explotación sexual. A pesar de ello, no se ha producido un cambio de criterio de la Oficina de Asilo y Refugio en relación con las víctimas de trata que solicitan protección internacional, ya que se continúa denegando la protección al considerar que incumplen los requisitos de la Convención de Ginebra y que la legislación de extranjería prevé su protección si colaboran con las autoridades. Por tanto, CEAR considera necesario garantizar un tratamiento diferenciado a las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el marco del procedimiento de protección internacional y el reconocimiento de su condición de refugiadas.

B) ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

7. La supresión de la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos.
8. Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias policiales y la adecuada formación continuada de todos los

- agentes que intervienen en el mismo a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.
9. Las Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla deben permitir el acceso a la Península a las personas solicitantes de asilo admitidas a trámite, a fin de corregir una situación que, como ya se ha analizado, está originando que muchas personas necesitadas de protección no presenten su solicitud y otras la hayan retirado y arriesguen su vida para atravesar de manera clandestina el Estrecho.
 10. La aprobación de las medidas necesarias para regular el acceso del personal de las ONG a las dependencias fronterizas, a los Centros de Internamiento de Extranjeros y a los buques en caso de detección de polizones.
 11. La modificación y mejora del protocolo y las instrucciones que se aplican en el caso de las personas que viajan como polizones. La regulación vigente no les garantiza la asistencia letrada y el asesoramiento de las ONG especializadas, ni tampoco el acceso con garantías al procedimiento de protección internacional.
 12. El Gobierno debe activar los dispositivos de protección necesarios en caso de crisis humanitarias y poner en marcha el mecanismo de asistencia inmediata en caso de afluencia masiva de personas desplazadas previsto en la Directiva de Protección Temporal y en el Real Decreto 1325/2003.
 13. El Gobierno debe aumentar el compromiso con los cupos anuales de reasentamiento de personas refugiadas y asumir una responsabilidad mucho mayor ante crisis humanitarias como la que Siria sufre en la actualidad. España se encuentra a la cola de los países europeos que desde el inicio del conflicto han aprobado cuotas de reasentamiento para las personas refugiadas que huyen de este conflicto.
 14. Las autoridades deben establecer las medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos y evitar la pérdida de vidas humanas en las fronteras, impidiendo especialmente el uso de material antidisturbios y retirando las concertinas instaladas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla.
 15. El Gobierno debe garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras españolas y asegurar el respeto al principio de no devolución a países donde su vida corra peligro y pudieran sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes, así como facilitar su acceso al procedimiento de protección internacional.

16. El Gobierno debe garantizar que ninguna persona sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz. La existencia de vínculos familiares debe ser valorada en estos procedimientos.
17. Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, puesto que en 2013 la OAR siguió inadmitiendo o denegando un elevado porcentaje de las solicitudes, hecho solo matizado por el elevado índice de admisiones de algunas nacionalidades.
18. En relación con el uso de información sobre el país de origen en la toma de decisiones, es preciso garantizar que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que determinan la resolución adoptada. De este modo, no se dificultaría la posibilidad de recurrir las decisiones ante los tribunales competentes, algo especialmente preocupante en las solicitudes planteadas en frontera y en los CIE debido a los reducidos plazos de este procedimiento.
19. Aumentar el número de las entrevistas en la fase de elegibilidad.
20. Concluir la instrucción de los expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada, caso de Malí, y resolver aquellos que estén pendientes, muchos de ellos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Asilo vigente a fines de 2009.

C) ACOGIDA E INSERCIÓN LABORAL

21. La crisis económica no puede suponer más recortes de las políticas públicas para la acogida e integración de las personas refugiadas. Debe garantizarse la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna y ponerse los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades particulares.
22. En el marco del Sistema Europeo Común de Asilo, deben aprobarse nuevas normas que armonicen los beneficios que conlleva la protección internacional, especialmente respecto al derecho de residencia y la asistencia sanitaria,

- mediante políticas duraderas que a su vez favorezcan el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.
23. Es preciso que la Administración central ofrezca los medios que impidan la paralización de los planes de integración de municipios y comunidades autónomas que incluyen a este colectivo.
 24. En el contexto del nuevo periodo de planificación de los fondos estructurales 2014-2020, debe asegurarse la aplicación de al menos un 20% de los fondos a la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, fortaleciendo las actuaciones encaminadas a impulsar la cohesión social, la integración y la convivencia.
 25. Las administraciones públicas deben apostar por impulsar y reforzar la participación del Tercer Sector de Acción Social en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de integración, convivencia y cohesión social.
 26. El Reglamento de Asilo deberá ofrecer una vía que facilite la regularización de las personas que no han logrado el reconocimiento de la protección internacional en los supuestos de arraigo. También ha de incluir la posibilidad de un nuevo modelo de arraigo laboral con la concesión de una autorización de trabajo y residencia cuando demuestren que la o las relaciones laborales que mantienen han superado los seis meses.
 27. El Reglamento de Asilo también deberá brindar un mecanismo para que cuando una persona solicitante de asilo quede sin protección internacional pueda obtener (por haber estado residiendo como tal durante meses o incluso años legalmente en nuestro país) un tratamiento distinto a cualquier otra en situación administrativa irregular, que no le obligue a cumplir los requisitos de las autorizaciones por circunstancias excepcionales que regula la legislación de extranjería.
 28. El Ministerio de Educación debe tener en cuenta la especial dificultad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para cumplir los requisitos exigibles para la homologación de los títulos académicos. A las exigencias comunes que surgen en el procedimiento (legalización de los títulos, traducción...), que pueden demorar varios años el proceso, se suma la dificultad de conseguir documentación oficial de sus países de origen cuando han huido debido a la persecución.

29. Es necesario introducir medidas diferentes a las puestas en marcha hasta el momento en las labores de intermediación laboral, porque suponen un “proceso de privatización” de la búsqueda de empleo. Es imprescindible el incremento de la dotación presupuestaria de los servicios públicos de empleo para atender las labores de intermediación laboral desde lo público.
30. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debe desarrollar medidas para la valoración y el seguimiento por medio de indicadores fiables de los datos referidos a la integración laboral de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Se trata de una herramienta necesaria y útil para el diseño y la evaluación de medidas concretas para este colectivo en esta materia.
31. El desarrollo de campañas de información y sensibilización sobre las personas refugiadas y su singularidad a fin de erradicar los prejuicios xenófobos y racistas y de fomentar los valores de la hospitalidad, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.
32. La promulgación de medidas concretas desde las administraciones públicas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

CAPÍTULO 10
PARA SABER MÁS

10.1. EL ÉXODO SIRIO: ESTRELLARSE CONTRA
EL MURO EUROPEO

NICOLÁS CASTELLANO
Periodista. Cadena SER

El caso de N., la refugiada siria abrasada por el fuego de un bombardeo en Siria, puso en evidencia la escandalosa falta de respuesta de España y Europa ante la desesperada huida del pueblo sirio. Sin embargo, esta vulneración del derecho de asilo se venía repitiendo desde hace muchos meses en Ceuta y Melilla pero, salvo algunas excepciones, los medios de comunicación españoles no le dedicaron la atención que merecía hasta que se desencadenaron los casos más escandalosos como el de esta joven de Homs. La cascada de cifras, de imágenes impactantes procedentes del interior de Siria y de los asentamientos donde se va ubicando la población desplazada parece haber generado la típica letanía de cansancio ante una catástrofe humanitaria que se prolonga en el tiempo. ¿Inmuniza tanto dolor visto todos los días?

La crisis de los refugiados sirios está alcanzando cotas solo superadas por el desplazamiento de población que generó el genocidio de Ruanda hace veinte años. De ahí que no haya excusa para no explicar mejor lo que sucede con ellos, fuera y dentro de España. Solo en 2013, tres de las coberturas internacionales de la Cadena

SER siempre acabaron encontrando en el camino a familias sirias. La primera vez en el mes de mayo, cuando de la mano de Unicef, se realizó un programa especial del informativo *Hora 25* desde Jordania tras visitar el mayor campo de refugiados sirios, el de Zaatari.

Recorrer la frontera sirio-jordana en mayo de 2013, ver las precarias condiciones en que se ven obligados a vivir niños y mujeres, familias enteras en el erial de Zaatari, supone un choque brutal para quienes hemos conocido la vida en Siria antes del estallido de la guerra. El nivel cultural y económico de buena parte de la población hacía insospechable que fuéramos testigos de las paupérrimas condiciones de vida que padecen ahora los desplazados internos y sobre todo los millones de sirios desperdigados por Turquía, Líbano, Jordania, Irak o Egipto. Muchos han salido de sus ciudades arrasadas por las bombas hace más de dos años. En un inicio tratan de buscar cobijo en los países vecinos, como si guardaran la esperanza de que la barbarie fuera a cesar pronto. A medida que las expectativas de una solución se difuminan, ante el papel más que discutible de la comunidad internacional, aquellos que tienen un poco más de dinero y familiares en Europa emprenden la aventura para intentar llegar hasta ellos.

Así en octubre de 2013, cuando acudimos también con Àngels Barceló al frente de *Hora 25* a interesarnos por el mayor naufragio de un barco de inmigrantes que haya acontecido jamás en la triste historia de las migraciones desde el norte de África a Europa a través del Mediterráneo, de nuevo nos encontramos en el camino a miles de sirios. Y de nuevo el choque. ¿Qué sucede en Europa para que los sirios, que claramente son refugiados de guerra, tengan que vivir en el centro de acogida de inmigrantes en Lampedusa en unas condiciones al menos tan impresentables o peores que en Zaatari? Entre los centenares de muertos que se registraron en dos naufragios en menos de una semana a pocos metros de la costa de la isla italiana, más cercana a Túnez que a Europa, había muchas familias sirias, otra vez víctimas de la ignominia de la comunidad internacional.

En noviembre de 2013, de nuevo un grupo de sirios sacudieron nuestra conciencia, esta vez a la puerta de nuestra casa. Primero los encontramos en Nador, después la realidad nos conmovió en territorio propio. La escena protagonizada por medio centenar de familias que desesperadas decidieron acampar en la Plaza de España en Melilla, reclamando ser trasladados a la Península, nos interpela sin que parezca generar mucha preocupación ni política ni mediática. Estaban allí hacía

tiempo, muchos sabían que los sirios, sí, los que huyen de la guerra se ven obligados a pagar más de 2.000 euros por cada pasaporte falso marroquí que les permita cruzar la frontera de Beni Enzar para entrar a Melilla. ¿Por qué solo fueron visibles cuando comenzaron a manifestarse?

TRAS EL CASO DE N. NADIE PUEDE ALEGAR DESCONOCIMIENTO

Se hizo el silencio absoluto cuando N. entró por primera vez en octubre de 2013 al servicio de urgencias del hospital de Melilla. Su rostro absolutamente desfigurado, sus dificultades para andar y su mirada perdida helaron el ambiente de la bulliciosa sala de espera del centro sanitario. Su situación desesperada era evidente a simple vista. El grave estado en que se encontraba esta ciudadana siria que buscaba ayuda desde que llegó a Melilla a finales de octubre junto a otros trece miembros de su familia solo parecía ser invisible para la Administración. En total, eran ocho menores de edad y seis adultos. Solo la publicación de su caso en los medios de comunicación hizo que la Administración solucionara su petición de asilo y su traslado a la Península en pocas horas a pesar de que llevaba tres meses reclamándolo.

Después de visitar por primera vez el hospital, asesorados por una abogada de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), fueron a la comisaría de Policía Nacional para solicitar asilo para ella y toda su familia. Pero la solución a su caso se dilataba *sine die*.

CASO OMISO A LA LEY DE ASILO

Según la Ley de Asilo, las personas solicitantes admitidas a trámite, como era el caso de N., tienen derecho a la libre circulación por el territorio español, pero Melilla y Ceuta llevan años haciendo caso omiso a esa obligación, dejando *atrapados* de facto a decenas de solicitantes de asilo hasta que se resuelven sus expedientes, en ocasiones durante más de un año. De hecho, a pesar de ser un caso tan evidente como el de esta familia, casi tres meses después seguían esperando a que alguien cumpliera la ley y les permitieran el traslado a la Península. Era un caso tan escandaloso que CEAR presentó una queja ante el Defensor del Pueblo.

Esta familia había trazado una huida que les había llevado en busca de ayuda por Líbano, Egipto y Argelia hasta llegar en octubre de 2013 a España, después de pagar hasta 3.000 euros por cada pasaporte marroquí falsificado para cruzar la frontera de Beni Enzar y pedir asilo en Europa. En toda esta ruta, tanto N. como R., que tiene una pierna destrozada por un bombardeo, lo que le impide caminar, han sido intervenidas quirúrgicamente en distintos hospitales. “Se le practicaron nueve operaciones en Egipto a mi hermana durante los siete meses que estuvimos viviendo en el centro de El Cairo. Cuando quitaron al presidente Morsi todo se volvió más inseguro y decidimos irnos”, señala T. Después pasaron veinte días en Argelia antes de hacer escala en Nador (Marruecos), donde compraron los pasaportes falsos “porque una mujer marroquí nos explicó que era la única manera de que nos dejaran entrar a España para pedir asilo. Finalmente entramos”, denuncia T.

PEDIR ASILO EN CEUTA Y MELILLA ‘ESTÁ PENALIZADO’

Esta familia es solo la víctima más mediática de la mala aplicación de la Ley de Asilo en las dos ciudades autónomas. Desde que entró en vigor la nueva norma en 2009 y por una “incorrecta” interpretación de la Policía se está impidiendo la libre circulación de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla. En el resto de la Península o en Canarias, cuando se admite a trámite una petición inmediatamente se tiene libre circulación; “en Ceuta y Melilla por aplicación incorrecta de la Ley de Asilo no se les permite salir”, explican fuentes jurídicas especializadas en materia de protección internacional.

El Defensor del Pueblo denunció ya en su Informe de 2010 que se estaba incumpliendo la ley al impedir a los solicitantes de asilo su libre circulación. “Se están falseando las cifras de asilo en España, es de vergüenza la diferencia en el número de solicitantes de nuestro país con respecto a los de los países de nuestro entorno, esto pasa sobre todo porque se penaliza a la gente que llega a Ceuta y Melilla, se está incentivando que la gente no pida asilo y esto vulnera la legislación europea sobre asilo”, explican estas fuentes jurídicas especializadas.

“Se les dice que si no piden asilo se les trasladará a la Península en programas de acogida humanitaria, se está *invisibilizando* a todo el colectivo de potenciales solicitantes de asilo. Esto provoca, entre otras cosas, que España no se beneficie de

los fondos europeos de ayuda al refugiado por una mala política de los sucesivos gobiernos. Se vende a la UE que la de Ceuta y Melilla es una situación de control de fronteras y no se ve a la cantidad de gente en situación vulnerable, sobre todo sirios y ciudadanos de Malí”, denuncia otro experto.

“En ninguna legislación ni europea ni española se recoge que la libre circulación se prohíba desde algún territorio”, señala este experto. De hecho, la justicia lo ha acabado avalando en varias sentencias que CEAR ha ganado ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que han condenado a la Policía Nacional al traslado de los solicitantes de asilo que han denunciado su situación. El problema es que se trata de sentencias caso por caso y la Administración no cambia de política.

UNAS CIFRAS DE SOLICITUDES DE ASILO ‘TOTALMENTE ILÓGICAS’

Según datos oficiales, durante los ocho primeros meses de 2013 tan solo 17 personas (de las 1.682 que hasta esa fecha pasaron por el CETI de Melilla) formalizaron su solicitud de protección internacional. “Los números de peticiones de asilo en España son patéticos. ¿Cómo puede explicar el Gobierno que mientras cada vez se detectan más potenciales solicitantes de asilo (malienses o sirios sobre todo) el número de peticiones siga siendo tan bajo? Esto solo se explica por la mala aplicación por parte de los gobiernos desde 2010 de la legislación de asilo en Ceuta y Melilla”, denuncia este experto internacional.

“Es como si alguien pide asilo al llegar al aeropuerto de Barajas y se le admite a trámite la petición pero no lo dejaran salir del aeropuerto en ningún momento hasta que no se resuelva el expediente y se queda allí encerrado un año; no sería lógico y sin embargo es exactamente lo que están sufriendo en Ceuta y Melilla”, se queja otra abogada que trabaja en una de las ONG que asisten a los refugiados en España.

LA ONU Y BRUSELAS LLEVAN AÑOS PIDIENDO AL GOBIERNO QUE CUMPLA LA LEY

La ONU, a través del informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia, tras su visita a España en enero de 2013, puso de manifiesto su preocupación tanto por la situación de saturación de los CETI como

por el bloqueo a los solicitantes de asilo. Y es que ese bloqueo a la libre circulación no solo contraviene la legislación española, sino también la europea, como también se ha encargado de recordarle al Gobierno español la EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) en su informe anual de 2012. La misma queja que la representación de ACNUR en España viene haciendo desde hace al menos dos años. Esta familia siria se une así a la lista de víctimas de esta mala aplicación de la ley.

LA JUSTIFICACIÓN DEL GOBIERNO

El Gobierno ha intentado justificar esta práctica, desde 2010, aludiendo a que existe una cláusula para Ceuta y Melilla dentro del Acuerdo de Schengen, que no las considera fronteras Schengen, lo que les permitiría hacerlo. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia ha ordenado en varias sentencias a la policía que permita el libre paso de aquellas personas que tengan admitidas a trámite las solicitudes de asilo, porque más allá de que sea o no zona Schengen es territorio español, donde rige la Ley de Asilo. Fuentes oficiales insisten en que "el objetivo es evitar que las ciudades autónomas se conviertan en territorios de paso masivo" de inmigrantes a la Península.

BARCELONA, HOGAR SIN FECHA DE CADUCIDAD

"Tengo mucho dolor, en el cuello, en la cara, los ojos me lloran, apenas puedo dormir, también me duelen las manos y la zona en la que me operaron en Egipto en la barriga", cuenta N. con voz firme a pesar de su estado. Tumbada sobre una colchoneta, en un suelo alfombrado, tapada hasta el cuello, rodeada del bullicio de su hija y de sus sobrinos y del calor de sus hermanos. Así pasaba N. sus primeras horas en Barcelona.

No debe ser nada sencillo, por mucho que se huya de una guerra, pasar de vivir acomodadamente en Homs, la que hasta el estallido del conflicto era la tercera ciudad siria, a hacerlo en un pequeño cuarto, en un piso destartado del barrio de Sant Antoni, colindante con el del Raval. En su ciudad natal su familia era propietaria de una veintena de pisos y su marido y sus hermanos se dedicaban al comercio y a la exportación. "No pido que me dejen igual que antes, o que quede más o menos

guapa, solo que por favor me quiten el dolor. Acepto mi destino, tengo confianza en Dios, pero lo que quiero es tener una cara aceptable, que por ejemplo si me ve un niño que no se asuste. Y poder mover un poco el cuello y valerme por mí misma.” N. no puede conciliar el sueño, de hecho le administran morfina y calmantes muy potentes para limitar el dolor generado por las cicatrices de las quemaduras, visibles por todo el cuello, el cuero cabelludo y en sus manos, que apenas puede mover cuando vemos que le ponen delante un documento y un bolígrafo que tiene que firmar en forma de solicitud de tarjeta sanitaria para recibir asistencia en Cataluña.

Su padre vive en Barcelona hace ya algunos años, como tres de sus hermanos. Ella tiene 23 hermanos, diez de su madre, que falleció hace unos años, y el resto de la relación de su progenitor con otra mujer. En la capital catalana se han instalado casi todos sus familiares. “Mi hija ha estado seis meses sin ni siquiera acercarse a mí, tiene miedo a verme. Pero claro, ella necesita mi cariño, se acerca, pero nunca me mira a la cara directamente. Cuando se acerca por la noche a mi cama lo hace sin mirarme. La niña se ha quedado muy traumatizada. Tengo otros tres hijos, me dicen que están en Líbano, me gustaría reunirlos a todos conmigo.”

Es el sueño de N., esta joven de 30 años que hasta el estallido de la guerra vivía como ama de casa con sus cuatro hijos en su casa de Homs. Quiere reunir a todos sus hijos, pero aquí solo tiene a la pequeña B., que casi no se le acerca por miedo a su aspecto.

‘SERÁ UN TRATAMIENTO LARGO’

A T., el hermano de N. y marido de R., la herida en la pierna que le obliga a caminar con muletas, lo conocí en la puerta de la oficina de CEAR en Barcelona. “Les estamos proporcionando atención jurídica porque hay parte de la familia que todavía está en fase de pedir la protección internacional”, explica Estela Pareja, directora de la Comissió Catalana d’Ajuda al Refugiat (entidad asociada a CEAR en Cataluña). “Ahora lo más importante y prioritario en el caso de N. y su cuñada es la atención sanitaria con los expertos de la unidad de quemados del Hospital Vall d’Hebron. Se trata de una atención larga, regenerativa, que va a llevar mucho tiempo, pero que la Generalitat está comprometida a llevar a cabo”, añade Pareja.

CEAR lleva meses denunciando la actitud de España, “que no colabora poniendo suficientes plazas para el reasentamiento de sirios en nuestro territorio”, reivindica. “En Ceuta y Melilla se les está impidiendo la libre circulación por el territorio nacional como fija la Ley de Asilo; el ejemplo es N. y su familia, a los que bloquearon allí durante dos meses impidiendo su traslado a la Península”, lamenta.

¿Adónde estábamos mirando la mayoría de medios de comunicación españoles antes de que saltara este caso y de que miles de sirios se estuvieran estrellando contra los muros europeos de la vergüenza?

10.2. EL RETO DE PROTEGER A LAS VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL. TESTIMONIOS INVISIBLES DEL TRÁNSITO POR LA FRONTERA SUR

LEIRE LASA FERNÁNDEZ

Miembro del equipo de Incidencia y Participación Social de CEAR-Euskadi. Coautora del libro Vivir sin miedo, la protección del asilo frente a la persecución por motivos de género, en el que está basado este artículo

La trata con fines de explotación sexual es la expresión más grave de la mercantilización de los cuerpos que nos ofrece el sistema capitalista y patriarcal. A pesar de que existe una falta generalizada de datos, estadísticas oficiales y mecanismos de seguimiento, la Organización Internacional del Trabajo estima que la trata de personas afecta en el mundo a 2 millones y medio de personas, especialmente mujeres y niñas. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) las dos terceras partes de las víctimas detectadas por los Estados son mujeres y las víctimas de trata con fines de explotación sexual constituyen el 79%. Este mismo organismo calcula que alrededor de 10.000 personas, en su mayoría mujeres y menores, son traficadas anualmente desde Nigeria para su explotación en países de la región (Benín, Costa de Marfil y Gabón), de Europa (Italia, España y Reino Unido) o del Golfo Pérsico (Arabia Saudí).

El Estado español es uno de los principales países de destino y de tránsito de las redes de trata según la ONU. La Red Española contra la Trata de Personas estima que entre 40.000 y 50.000 mujeres son explotadas sexualmente. Estos datos se reflejan en el aumento de mujeres, principalmente procedentes de Nigeria, que cada año solicitan asilo por este motivo. La trata se ha convertido en la principal causa alegada en las solicitudes de asilo por motivos de género¹.

Debido a la violencia que las mujeres enfrentan en el tránsito por la frontera sur, vamos a centrarnos en este artículo en las redes de trata con fines de explotación sexual que desde África tienen como destino Europa. Son muchos los factores que han facilitado y continúan facilitando su implantación, crecimiento y consolidación. Por un lado, la pobreza endémica de países como Nigeria, tras años de corrupción y saqueo de sus recursos por parte de gobiernos y empresas

multinacionales extranjeras, ha despojado a muchas personas de una alternativa de vida digna y segura y ha facilitado la aparición de estas redes que implican a funcionarios, líderes comunitarios y autoridades políticas y religiosas. Las mujeres, principales víctimas del patriarcado y del capitalismo, son especialmente golpeadas por la pobreza y por los fenómenos de invisibilización y mercantilización de las personas. Son ellas quienes en muchas ocasiones emprenden el camino migratorio, como encargadas “naturales” del cuidado de la familia y de la comunidad.

Por otro, en su obsesión por las políticas de seguridad y de lucha contra la inmigración irregular, Europa ha conformado un amplio dispositivo militar y policial que dificulta la llegada de personas necesitadas de protección internacional y que ha convertido la huida en una nueva forma de violencia.

El Estado español, como frontera sur de Europa, ha desarrollado este “sistema de control” de flujos migratorios llevando su jurisdicción más allá de las fronteras de su territorio, actuando en aguas internacionales y en países en tránsito y estableciendo acuerdos con los países de origen para que controlen la salida de personas de sus propias costas. Este continuo y creciente endurecimiento de las leyes y de las políticas europeas de inmigración y asilo ha contribuido a la consolidación de las redes de trata, cada vez más profesionalizadas y mejor organizadas.

Por último, la trata es, sobre todo, una realidad de mercado que anualmente genera unos beneficios de 7.000 millones de dólares. El mercado, desde la lógica capitalista y patriarcal, se impone como un escenario en el que una minoría opera con el objetivo de maximizar el beneficio y el interés individual por encima del respeto de los derechos humanos de las mayorías. La existencia y el crecimiento de estas redes se alimenta de la creciente industria de los cuidados y del sexo en los países de destino, principalmente Europa y, concretamente, el Estado español.

Nos acercamos a esta realidad a través de los testimonios de diferentes mujeres. Las organizaciones Women’s Link Worldwide y Proyecto Esperanza nos han facilitado sus testimonios. Ninguna de ellas ha sido reconocida como refugiada en el Estado español. Charlotte y Precious ni siquiera consiguieron llegar y ejercer su derecho a ser protegidas. La primera permanece atrapada en Marruecos y la segunda desapareció en el mar. Naomi fue expulsada a su país de origen. Hope y Dorcas lograron llegar y solicitar asilo, pero les fue denegado.

PERSECUCIÓN EN ORIGEN, EN TRÁNSITO Y EN DESTINO

El Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, conocido como Protocolo de Palermo (ratificado por el Estado español en 2003) establece que el consentimiento de la víctima es irrelevante cuando se recurre, con fines de explotación, a la amenaza, el engaño, la fuerza u otras formas de coacción.

A Noamí (Nigeria) un amigo de la familia le ofreció la posibilidad de viajar a Europa para trabajar en el servicio doméstico, estudiar y labrarse un futuro. Ella vio este viaje como una oportunidad. Cuando en 2006 llegó al Estado español, el tratante le dijo que debía 20.000 euros por los gastos del viaje, una deuda que tenía que pagar ejerciendo la prostitución, en un polígono, de noche. Para cobrar más por los servicios, era forzada a mantener relaciones sexuales sin protección. Quedó embarazada y fue obligada a abortar. Las amenazas de la red exigiendo el pago de la deuda eran constantes.

A Dorcas (República Democrática del Congo) le ofrecieron un trabajo como modelo. "Conocí a una señora que me ofreció la posibilidad de viajar a Europa para trabajar como modelo y ganar dinero. Había una única condición: no se lo podía decir a nadie, ni a mi madre, ni a mi familia. A nadie. Pensé en mi madre, en la situación de mi familia, en que no teníamos nada, ni recursos, ni trabajo... Confié en ella y no dije nada".

La mayoría de las personas que consiguen llegar al Estado español atravesando la peligrosa frontera sur son hombres. En 2013 únicamente un 4,11% fueron mujeres y un 3%, menores de edad. Sin embargo, las mujeres enfrentan una huida atravesada por la violencia física y sexual. La peligrosidad y la dureza del viaje aumentan y los conocidos como captadores, pasadores, patrones o *connection man* son la única alternativa ante la imposibilidad de viajar solas.

Precious (Nigeria) salió de su país con una red que iba a llevarla a trabajar a Europa. Recorrió un largo camino. Cruzó la frontera de Benín hasta llegar a Bamako (Mali), donde fue obligada a prostituirse. "En Bamako comienza lo que será tu vida en Europa. Te tienes que acostar con todos los hombres que quiera el *connection man*. No hay preservativos y hay muchas enfermedades", relata. Tras este alto en el camino, cruzó el desierto entre Argelia y Mali en un camión con treinta mujeres más, hacinadas como ganado. Una de ellas llevaba un bebé en brazos que se cayó del

vehículo por la violencia de los movimientos y su propia fatiga. El conductor no se detuvo y el bebé quedó en la lejanía, en mitad del desierto.

Al llegar a Argelia, llevaron a Precious a un bosque en la zona de Maghnia, donde se enteró de que la próxima parada sería la frontera de Ceuta y de que su destino era el Estado español. Comenzó a pensar en salir de aquella situación. Pagar una deuda ilegítima de 40.000 euros prostituyéndose no era lo que ella quería para su futuro.

Muchas mujeres ven la posibilidad de viajar a Europa como una oportunidad para escapar de la pobreza y la exclusión. En Benin City (capital de Edo State, de donde proceden el 94% de las mujeres nigerianas trasladadas a Europa con fines de explotación sexual, según la UNODC), una de cada tres chicas jóvenes ha recibido una oferta para “trabajar” en Europa.

Hope (República Democrática del Congo) cuenta: “Una chica en la que confiaba me dijo que podía venir conmigo a Europa. Yo estaba muy interesada porque pensaba que podía ganar dinero, traerme a mi madre. En mi país hay muchas dificultades para encontrar trabajo y es difícil viajar a Europa”.

Organizaciones como Women’s Link Worldwide han documentado los abusos y la violencia sexual que muchas mujeres subsaharianas sufren en los largos y peligrosos viajes desde sus países hasta Marruecos, donde esperan el salto a Europa. La mayoría sufre abusos y violencia sexual por parte de compañeros de viaje, fuerzas de seguridad marroquíes, argelinas y españolas, delincuentes comunes y miembros de las redes de trata. Charlotte (República Democrática del Congo), atrapada en Marruecos, lo narra así: “Desde que estoy en este país he vivido tres deportaciones. En la frontera es obligatorio acostarse con los policías marroquíes y argelinos. Me han violado delante de la niña. De esas violaciones en frontera quedé embarazada y he buscado la manera de terminar con ese embarazo. ¡Yo no soy la mujer de la policía marroquí o argelina! ¡Quiero ser una mujer libre! Marruecos no quiere reconocernos como refugiadas, no quiere vernos. ¡Buscadnos un sitio donde podamos estar tranquilas!”.

Muchas mujeres son captadas por las redes de trata en sus países de origen, engañadas a través de falsas oportunidades laborales. Desconocen que serán obligadas a ejercer la prostitución; o sabiéndolo, ignoran las condiciones de explotación extrema a que se verán sometidas (violencia, coacciones, amenazas a las familias...). Las redes les facilitan dinero, vías de entrada y documentación. “Tenía

todo preparado, pasaporte, billetes... aunque la fotografía del pasaporte no era mía, ni mi nombre ni mis datos coincidían”, explica Dorcas. Una vez en los países de destino se encuentran con deudas muy altas que deben pagar prostituyéndose y que les atan a la red. Además, los ritos de vudú y la hechicería tradicional son utilizados como herramientas para su sometimiento psicológico.

Otras mujeres, en cambio, son captadas en el camino. Su huida está relacionada con otras persecuciones de género, como la violencia intrafamiliar, los matrimonios forzados o la mutilación genital femenina; o con contextos de guerra y violencia generalizada donde sus cuerpos son utilizados como campos de batalla. Es el caso de mujeres de República Democrática del Congo, Somalia, Argelia, Guinea Conakry o Costa de Marfil. Al emprender un viaje solas o acompañadas de otras mujeres, son captadas en el camino y pasan a formar parte de la red.

Al respecto, Charlotte dice: “Salí de mi país en el año 2000. Los ruandeses entraron en casa, mataron a mi marido y violaron a mi primera hija. Me escondí con mis hijos. El camino es largo y difícil. He atravesado Congo Brazzaville, Camerún, Nigeria, Benín, Malí, Argelia y Marruecos. En el camino he trabajado como criada, he cuidado cabras, he sido víctima de violaciones y como resultado de ellas he tenido un embarazo. Cuando di a luz no tenía ni siquiera dónde dormir. Soy una mujer llena de cicatrices, cicatrices de mis deportaciones al desierto, del camino, de todas las violaciones. He sufrido mucho y eso ha dejado señales en mi cuerpo y en mi alma. Busco un país con derechos, la Europa del asilo, la Europa de los derechos humanos”.

Todas ellas desarrollan estrategias para sobrevivir a los peligros del viaje. Los conocidos como “maridos del camino” (miembros de la propia red) se convierten, paradójicamente, en una especie de “protectores” a cambio de la disponibilidad sexual y doméstica de las mujeres y del control absoluto sobre ellas.

EL DERECHO DE ASILO FRENTE A LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

La trata es una actividad delictiva prohibida por el Derecho Internacional, por lo que el Estado español tiene la obligación de prevenirla, combatirla y de proteger y asistir a las víctimas. La comunidad internacional ha ido dando respuesta a esta realidad a través de un cuerpo normativo que define la trata como una violación

grave de los derechos humanos, un atentado contra la vida, la integridad, la libertad y la dignidad de las personas.

A partir de la Ley de Asilo y de las directrices de ACNUR², podemos establecer la relación entre la trata con fines de explotación sexual y el derecho de asilo como mecanismo de protección internacional:

1. FORMA DE PERSECUCIÓN: El reclutamiento o la captación forzosa o mediante engaño de mujeres o menores para la explotación sexual es una forma de violencia (física, psíquica y sexual) por motivos de género que puede llevar a la muerte. Constituye tortura y trato cruel, inhumano o degradante y puede imponer serias restricciones a la libertad de circulación, secuestro, encarcelamiento o confiscación de pasaportes y otros documentos de identificación. La trata de personas con fines de explotación sexual se considera, por tanto, una forma de persecución.

El testimonio de Dorcas lo ilustra: "Llegamos a una casa, me dio una habitación con baño y me encerró. Me dijo que había venido a ejercer la prostitución, me gustara o no. Discutí con ella. Me dijo que, si no lo hacía, no iba a comer. Pasé tres días sin comer, no tenía fuerzas. Al día siguiente empezaron a entrar chicos, sin protección, sin nada. Todo el día. Descansaba un poquito solo cuando traían comida. No tenía otra opción, no podía salir, no podía hacer nada. Me encerraba con llave cuando los chicos salían". También el de Hope: "Tenía otras opciones como denunciar, pero no sabía los detalles. No me acuerdo de la calle porque estuve encerrada durante tres meses".

Además, en el caso de la trata, cobra especial relevancia lo que la Ley de Asilo denomina "necesidades de protección internacional surgidas *in situ*", es decir, aquellas motivadas por acontecimientos sucedidos con posterioridad al abandono del país de origen. Este es el caso de las mujeres que son captadas en el camino.

2. MOTIVO DE PERSECUCIÓN: Para obtener la protección del asilo, la persecución (o el temor a ser perseguidas) debe relacionarse con uno o más motivos de la Convención de Ginebra de 1951. En el caso de la trata, las mujeres son percibidas por los agentes de persecución como un *grupo social determinado* que comparte una característica común que les hace diferentes. La percepción de su pertenencia a este grupo motiva la persecución ejercida sobre ellas.

3. AGENTES DE PERSECUCIÓN: Muchos son los agentes, estatales y no estatales, que participan en esta forma de persecución: personas vinculadas a la red, funcionarios y autoridades políticas y religiosas de origen, fuerzas de seguridad de los Estados de origen, tránsito y destino, compañeros de viaje, delincuentes comunes y, en ocasiones, miembros de la propia familia o de la comunidad.

La existencia de una ley que en el país de origen prohíba la trata de personas es insuficiente por sí misma si no se aplica de manera efectiva, si no existen mecanismos para brindar protección y asistencia a las víctimas o si estas actividades delictivas son *de facto* toleradas por las autoridades o incluso facilitadas por funcionarios estatales corruptos. En estas circunstancias, el agente de persecución podría ser el propio Estado, que se convierte en responsable, ya sea por acción o por omisión.

4. RIESGOS ANTE EL RETORNO: Además de la persecución sufrida durante su "pertenencia" a la red, el retorno al país de origen pone a las mujeres víctimas de trata en un riesgo grave de volver a sufrir persecución. Las mujeres se enfrentan, entre otras, a las represalias de la red, que pueden ser también dirigidas contra miembros de su familia (motivadas, en muchas ocasiones, por el impago de la "deuda"), a la probabilidad real de volver a ser objeto de trata y al ostracismo social, discriminación severa o el castigo por parte de la familia, la comunidad local o las propias autoridades (motivado por el ejercicio de la prostitución).

En este sentido, Naomi solicitó asilo con el apoyo de ACNUR. En los informes que varias organizaciones presentaron sobre su situación se mencionaba el peligro que podía suponer para su vida una expulsión a su país por el riesgo real de ser captada de nuevo por la red y porque, como ella misma repetía constantemente, todavía tenía que pagar gran parte de la "deuda". A pesar de ello y de haber colaborado con las autoridades españolas para que investigasen a la red que la explotaba, su solicitud fue denegada y el 17 de marzo de 2010 las autoridades le expulsaron sin tan siquiera haber contestado a la solicitud del periodo de reflexión³.

Por su parte, Dorcas afirma: "Me gustaría volver a mi país solo para ver a mi madre. A quedarme no. Aquí me siento segura. He tenido mucho miedo por

mi madre. Un día recibió a un chico que preguntaba por mí y amenazó con matarla si no me encontraba”. Y Hope dice: “Me siento mal por no ver a mi familia, pero no me gustaría volver. Después de lo que me pasó, tengo mucha inseguridad. La mujer que me trajo sabe dónde está mi casa, sabe todo. Aquí me siento segura. El asilo es una buena vía de regularización porque lo que me ha pasado está muy mal y yo necesito estar segura. Podré tener una vida normal”.

Las mujeres víctimas de trata necesitan, para poner su vida a salvo, que se cumplan dos asuntos irrenunciables: la identificación (la posibilidad de ser identificadas como víctimas de trata y como refugiadas) y la no devolución a ningún país donde su vida corra peligro. El Gobierno español tiene la obligación de cumplir el principio de “no devolución” en cualquier lugar y en cualquier momento en que ejerza su jurisdicción. Su incumplimiento deja sin garantías de protección internacional a estas mujeres.

En Marruecos, en la frontera con Ceuta, Precious pensaba que quizá podría huir o pedir ayuda cuando estuviese en España. Así que, cuando le lanzaron en salvavidas para cruzar nadando y fue rescatada por la Guardia Civil, pidió ayuda, pero no fue escuchada y la enviaron de nuevo a territorio marroquí. Ella contaba que ese fue uno de los peores días de su vida porque sintió que nunca saldría de la prisión que suponía la red.

Sin embargo, estas dos cuestiones están siendo sistemáticamente incumplidas en los puntos de entrada a territorio español desde las rutas que provienen del África subsahariana: las vías marítimas de la frontera sur, el aeropuerto de Madrid-Barajas y los Centros de Internamiento de Extranjeros. Estos últimos, a pesar de estar ubicados dentro del territorio español, funcionan en la práctica como una frontera.

LA EXCLUSIÓN DE LA TRATA COMO CAUSA DE ASILO EN EL ESTADO ESPAÑOL

Dos son los principales obstáculos con que se encuentran las mujeres víctimas de trata a la hora de recibir protección internacional en el Estado español. Por un lado, el miedo a exponer su verdadera situación, especialmente cuando aún se encuentran bajo la influencia de la red, les lleva a ocultar información o a mentir sobre su procedencia y sobre los motivos de persecución. A consecuencia de ello sus solicitudes son inadmitidas o denegadas por inverosímiles o incoherentes.

En la valoración de esta supuesta falta de credibilidad es necesario tener en cuenta la grave situación de explotación padecida —o que aún se está padeciendo— y sus secuelas.

Precious, por ejemplo, escuchó hablar del derecho de asilo y decidió probar, pero tenía miedo de relatar su verdadera historia. Pensó en buscar un país en conflicto de habla inglesa y solicitó asilo como sudanesa en el Consulado de España en Tánger, pero no conocía Sudán y no pudo sostener esa historia mucho tiempo. El Gobierno español inadmitió su solicitud. Después, con la ayuda de una ONG, se trasladó a Rabat para solicitar asilo en la sede de ACNUR en este país. La espera duró horas y Precious estaba muy nerviosa. Durante la entrevista no pudo mantener la presión y rompió a llorar. Su solicitud de asilo nunca fue tramitada.

Por su parte, Hope señala: “Mi abogada de CEAR me explicó que para solicitar asilo tenía que contar todo lo que me había pasado. Para mí fue duro solicitar asilo porque ha sido una experiencia muy difícil, pero es necesario. En la entrevista en la OAR me sentí muy mal porque el señor me preguntaba mucho ‘¿por qué?’. Lo que me ha pasado es verdad, pero me preguntaba que por qué acepté una oferta de una persona que no conozco. Terminé llorando”.

Pero el principal obstáculo con el que se enfrentan estas mujeres es la negativa del Gobierno español a considerar la trata de personas con fines de explotación sexual como causa de asilo. La OAR entiende que este tipo de persecución no es encuadrable en el marco de la Convención de Ginebra porque el agente perseguidor no es el Estado, ni este es tolerante con esta violencia; porque la situación de explotación se produce en un tercer país, como Marruecos o el propio Estado español, no en el de origen; y, por último, porque se considera la trata una conducta criminal, no una forma de persecución contra un grupo determinado. Todo ello contraviene el espíritu de la Convención de Ginebra, el marco normativo internacional y nacional, la jurisprudencia y las recomendaciones de los organismos internacionales con competencia en la materia.

El Gobierno español considera que el mecanismo de protección en el Estado lo establece el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería, que condiciona la protección de las víctimas a su denuncia y colaboración con las autoridades en la desarticulación de las redes que las explotan. Ninguno de estos instrumentos (Ley de Asilo y artículo 59 bis de la Ley de Extranjería) se está aplicando de manera efectiva y, en la práctica, las mujeres se encuentran desprotegidas y corren el riesgo

de ser devueltas a sus países de origen. Por tanto, las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual pueden ser reconocidas como refugiadas por varias razones:

- La trata, por su extrema gravedad y por las condiciones de explotación que sufren sus víctimas, es una forma de persecución.
- Las mujeres, por sus características, son consideradas, en el marco del asilo, como un *determinado grupo social*. Así son percibidas por los agentes de persecución y ello motiva la persecución sufrida.
- La persecución es ejercida por agentes estatales y no estatales. El Estado, a través de sus estructuras, está implicado directa o indirectamente en la actividad de las redes o es incapaz de combatirlos y proteger a las víctimas.
- Los graves riesgos para su vida y su integridad a que se enfrentan en caso de ser devueltas a sus países de origen.

De 2009 a 2012, los servicios jurídicos de CEAR tramitaron cuarenta solicitudes de asilo de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual. 26 de ellas procedían de Nigeria y el resto de países como Somalia, Camerún, República Democrática del Congo, Malí o Sudán. Ninguna de ellas ha recibido protección internacional.

En abril de 2011 una menor nigeriana víctima de trata estuvo más de treinta días retenida en la sala de inadmitidos del aeropuerto de Madrid-Barajas. La Policía Nacional le impidió la entrada porque llevaba un pasaporte español falsificado. La joven, de apenas 16 años, denunció que era víctima de una red que le iba a obligar a prostituirse. Llegó en un vuelo procedente de Rumania, adonde le habían trasladado desde Nigeria. CEAR acompañó su solicitud de asilo y ACNUR y el Defensor del Pueblo también demandaron que se le concediera protección. Pero la OAR le denegó el asilo y la Audiencia Nacional ratificó esa decisión.

Charlotte, Dorcas, Hope, Naomí y Precious son mujeres que han sufrido graves agresiones contra su vida y su libertad. Sus palabras son un ejemplo de resistencia frente a la violencia feminicida. Su lucha por sobrevivir y lograr una vida digna, libre de violencias, alienta a las organizaciones de derechos humanos que trabajamos, desde diferentes ámbitos, por terminar con la invisibilidad e impunidad de este fenómeno atroz.

La investigación, denuncia y acompañamiento a las víctimas ha permitido posicionar este drama ante la comunidad internacional. A pesar de los importantes pasos dados en el terreno normativo, de prevención y lucha contra esta lacra, todavía quedan muchas cosas por hacer, entre ellas, en el marco de la protección internacional.

10.3. POLIZONES: LAS PRIMERAS CIFRAS OFICIALES (2008-2013)

JAUME DURÀ

Coordinador del servicio jurídico de CEAR-País Valencià

En 2013, por primera vez CEAR pudo obtener datos oficiales acerca de las personas llegadas como polizones a los puertos españoles en un periodo significativo de tiempo: fueron 978 entre 2008 y 2012. Ya en abril de 2014, también a través de una pregunta parlamentaria al Gobierno, conocimos el sorprendente dato de que en los seis años anteriores solo se formalizaron cinco solicitudes de asilo por parte de polizones (tres en 2010 y dos en 2013) y que ninguna obtuvo protección internacional en España.

El 9 de enero de 2013 el diputado de Izquierda Unida por Valencia, Ricardo Sixto, trasladó la primera de las preguntas al Ejecutivo para conocer el número de polizones desembarcados en puertos españoles durante los cinco años anteriores, por año y puerto de desembarque, y los procedimientos seguidos con ellos. El 24 de abril del pasado año, Sixto formuló nuevas preguntas dirigidas a conocer el número de polizones llegados a puertos españoles en ese lustro a quienes se había denegado el permiso para desembarcar y por qué; cuántos tuvieron acceso a asistencia letrada y cuántos pudieron formalizar una solicitud de protección internacional en frontera o en territorio nacional.

Y el 3 de enero de 2014, el diputado de Amaiur por Vizcaya, Jon Iñarritu, interpeló al Ejecutivo para averiguar cuántas personas llegadas como polizones a los puertos españoles desde 2008 habían solicitado protección internacional, en qué puertos, en qué fechas y cuáles eran sus nacionalidades.

De la información ofrecida por el Gobierno al diputado Ricardo Sixto se deduce claramente que en ningún caso la actuación de las autoridades se encaminó a que esas personas solicitaran el estatuto de refugiadas, a pesar de que muchas provenían de países en conflicto. El examen de los datos, año a año, es ilustrativo. Veámoslo.

- En 2008, 323 personas llegaron como polizones y el Gobierno aseguró primero que desembarcaron 40 y después que solo lo hicieron 33, cuatro

de ellos menores de edad: en Málaga dos quedaron a disposición de la unidad adscrita al Cuerpo Nacional de Policía de la Junta de Andalucía; en Castellón, uno quedó ingresado en el Centro de Acogida Virgen de Lidón; y en Tarragona uno fue trasladado al Centro de Acogida de Menores de la Merced. En cuanto a los 29 polizones mayores de edad, seis pasaron a disposición judicial en Alicante; fueron repatriados por la empresa consignataria tres en Alicante, seis en Fuerteventura, uno en Ceuta y cinco en Barcelona; dos fueron desembarcados en Las Palmas por malas condiciones de higiene y habitabilidad y se les aplicó la Ley de Extranjería; en Fuerteventura dos fueron internados en el CIE y posteriormente repatriados; en este mismo puerto un polizón se fugó y se ignora su paradero; y en Málaga tres fueron desembarcados en aplicación de la Ley de Extranjería.

- En 2009, 215 personas llegaron a los puertos españoles como polizones y solo veinte pudieron desembarcar, entre ellas siete menores de edad. En cuanto a estos últimos, uno llegó al puerto de Pasaia (Guipúzcoa) y quedó ingresado en un centro de acogida; dos a Vigo y fueron trasladados al Centro de Menores de Pontevedra; uno a Valencia, pasando al Centro de Menores de Monteolivete; los dos llegados a Cartagena fueron conducidos al Centro de Menores de Cueva Montegudo-Murcia; y el que llegó a Castellón quedó a disposición de la Fiscalía de Menores. En cuanto a los trece mayores de edad, en Barcelona dos fueron desembarcados por prescripción médica. Los otros once fueron repatriados por las empresas consignatarias de los buques en que viajaban: uno desde El Ferrol, cuatro desde Algeciras, dos desde Vigo, uno desde A Coruña y tres desde Sagunto.
- En 2010, 171 personas llegaron como polizones a los puertos españoles. Inicialmente, el Gobierno respondió que desembarcaron 19, pero posteriormente afirmó que lo hicieron 16, catorce de ellos menores de edad. En Cádiz, cuatro menores quedaron a disposición del Grupo de Extranjeros de la Comisaría Provincial de la Policía Nacional; en Málaga, uno pasó a disposición de la Fiscalía de Menores; en Barcelona, seis fueron desembarcados por orden del Fiscal de Menores y la Fiscalía de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se hizo cargo

de otro; en A Coruña un menor fue desembarcado por orden del Fiscal de Menores; y, por último, en Huelva sucedió lo mismo con otro. En cuanto a los dos polizones mayores de edad, fueron repatriados por las empresas consignatarias de los buques en que viajaban desde Ceuta y Bilbao.

- En 2011, 131 personas llegaron como polizones a España y solo trece pudieron desembarcar, once de ellas menores de edad. En el puerto de Barcelona, un menor fue conducido ante la Fiscalía de Menores. En Valencia, cuatro quedaron ingresados en el Centro de Menores Ambrosio Hici y en Las Palmas dos en el Centro de Menores Fondillo. En Huelva, la Fiscalía de Menores determinó el traslado de un menor al Centro Juan Ramón Jiménez. Del puerto de Vigo uno fue llevado al Centro de Menores de Pontevedra. También en Almería y Bilbao ordenaron el ingreso de un menor en centros apropiados para ellos. En cuanto a los dos mayores de edad que llegaron aquel año, en Ceuta un polizón fue detenido por quebrantar la prohibición de entrada y fue devuelto a su país y en Bilbao otro pudo desembarcar y entrar en territorio español gracias a un auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1.
- En 2012, 138 personas llegaron como polizones a puertos españoles y solo pudieron desembarcar trece, entre ellos once menores de edad. En Barcelona, la Fiscalía de Menores se hizo cargo de cinco de ellos. En Algeciras, dos fueron enviados al Centro de Menores El Cobre. En Tenerife, dos ingresaron también en un centro, al igual que uno en Las Palmas y uno en Sevilla. En cuanto a los dos mayores de edad, uno se fugó en el puerto de Las Palmas y las autoridades ignoran su paradero y otro fue repatriado desde Algeciras por la compañía consignataria una vez que se comprobó su mayoría de edad.

Los datos oficiales muestran que, de las 95 personas que lograron desembarcar entre 2008 y 2012, la mitad, 47, eran menores de edad que ingresaron en centros de acogida o quedaron a disposición de la Fiscalía. En cuanto a las otras 48 personas, 32 fueron repatriadas por la empresa consignataria del buque en que se embarcaron de manera clandestina, seis

pasaron a disposición judicial, a cinco se les aplicó la Ley de Extranjería (pero desconocemos si finalmente fueron expulsadas), dos desembarcaron por prescripción médica, dos se fugaron y una desembarcó gracias a un auto judicial.

El puerto donde desembarcaron un mayor número de polizones fue el de Barcelona (20), seguido de los de Alicante y Fuerteventura (9), Algeciras (7), Málaga y Las Palmas (6) y Vigo y Valencia (5). En cuanto al número de llegadas de polizones, también fue Barcelona el primero (206), seguido de Las Palmas (204), Algeciras (143) y Valencia (112). Respecto a las nacionalidades, el mayor número procedía de Marruecos (296), Argelia (214) y Ghana (180), si bien también llegaron personas originarias de países sacudidos por conflictos internos y violaciones de los derechos humanos (y por tanto susceptibles de merecer protección internacional), como Siria, Costa de Marfil, Afganistán, Palestina, Etiopía, Irak, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zimbabue, Libia o Somalia.

Posteriormente, en abril de 2014, en su respuesta al diputado Jon Iñarritu, el Gobierno informó de que entre 2008 y 2013 solo cinco personas llegadas como polizones solicitaron protección internacional: en 2010, un iraní, un somalí y un palestino pidieron asilo en Barcelona, Las Palmas y Castellón respectivamente; en 2013, dos personas originarias de Ghana lo hicieron en Las Palmas. El servicio jurídico de CEAR intervino en el caso del solicitante somalí, como analizamos en nuestro Informe 2011, y en los de 2013, como hemos explicado en el capítulo 3 de este texto. Como ya hemos anticipado, ninguna de estas cinco personas logró protección internacional.

Por ello, CEAR exige desde hace años que las personas que lleguen a puertos españoles, y más aún si provienen de países en conflicto, tengan asistencia letrada desde el primer momento y que, en su caso, puedan acceder con plenas garantías al procedimiento de asilo. Sin embargo, el protocolo que se les aplica no lo garantiza y ha merecido diferentes críticas y propuestas para su mejora por parte de organizaciones sociales como CEAR y también por el Defensor del Pueblo. Se han realizado algunas correcciones en el texto aprobado el 28 de noviembre de 2007, pero han sido insuficientes y por ello insistimos en su necesaria modificación,

principalmente en lo relativo a la asistencia letrada y el acceso al procedimiento de asilo⁴.

En este punto el protocolo indica que el capitán del barco debe informar a las autoridades fronterizas de la llegada de una persona que viaja como polizón una vez que sea detectada a bordo. En su declaración, ha de aportar los datos personales del polizón, como su nacionalidad, indicar si dispone de documentación que acredite su identidad e informar del día, la hora y la posición geográfica del buque cuando fue descubierto, además del puerto de salida, las posibles escalas y el de destino, con detalle de fechas de llegada y salida. Una vez que el buque atraca en el puerto, funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, acompañados en su caso de un intérprete, suben al barco para comprobar su identidad y entrevistarle sobre su situación conforme a un modelo de preguntas (si posee documentación, su estado de salud, el trato que le han dispensado y si ha recibido alimentación, los motivos por los que abandonó su país, el tránsito anterior al embarque, "qué solicita de las autoridades españolas" y si desea decir "algo más"). Tan pronto como el polizón manifieste su intención de solicitar la entrada en territorio español, se le debe facilitar asistencia jurídica, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Extranjería. Y, si expresa su intención de pedir asilo, la solicitud se considerará presentada en puesto fronterizo y se remitirá a la OAR.

Por tanto, sorprende que solo 95 de los 978 polizones llegados a puertos españoles entre 2008 y 2012 consiguieran desembarcar y que solo 5 solicitaran asilo entre 2008 y 2013. Estos datos serían muy diferentes si se proporcionara asistencia letrada a estas personas desde el primer momento y si las preguntas que se les formulan se realizaran de diferente manera.

La información aportada por el Gobierno se contradice con los datos que conocemos de primera mano por nuestro trabajo en casos de polizones a lo largo de muchos años, ya que, cuando hemos podido acceder a los cuestionarios que les han realizado o a sus propias declaraciones, hemos apreciado que en varios casos solicitaban o deseaban entrar en España y en otros que de las actuaciones se desprendería que pretendían solicitar asilo. En cambio, las autoridades incumplieron la normativa y en ocasiones les impidieron descender

de los buques y les negaron la correspondiente asistencia letrada e incluso hubo casos en que, pese a expresar su voluntad de pedir asilo, no se procedió a formalizar la solicitud en un primer momento y fueron devueltos al buque. Ejemplo de ello fue uno de los casos acontecido en 2013, ya expuesto en el capítulo 3 de este Informe.

10.4. RESEÑA DE 'DIARIOS DE UNA VIDA. 1967-1978', DE DON JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ

MARIO AMORÓS

Periodista

En la fundación de CEAR, que formalmente nació el 7 de mayo de 1979, participaron los partidos políticos, las centrales sindicales, las confesiones religiosas y las organizaciones sociales más relevantes de la época. Junto con ellas un grupo de personalidades muy importantes de la vida política y social aportaron su trabajo y su prestigio. Entre ellas, destacó don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, quien formó parte de la Asamblea de CEAR hasta su fallecimiento en 2009.

En las primeras semanas de esta primavera ha visto la luz el primer volumen de sus diarios, un libro de 876 páginas que comprende el periodo decisivo de 1967-1978, la larga década en la que España transitó de la dictadura franquista a la democracia. El libro (coeditado por las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo, con la colaboración de la Fundación Gregorio Peces-Barba) se abre con un breve prefacio de una de sus nietas, la profesora Itziar Ruiz-Giménez Arrieta, y tiene también una extensa introducción a cargo de Teresa Rodríguez de Lecea, quien sitúa a don Joaquín en el devenir del convulso siglo XX.

Su vida fue un viaje apasionante a través de los grandes hitos de la pasada centuria. Hijo de una familia burguesa y monárquica (su padre fue ministro de Alfonso XIII y cuatro veces alcalde de Madrid), estudiante de Derecho y Filosofía en el Madrid republicano, joven combatiente en las filas franquistas durante la Guerra Civil, ocupó durante muchos años cargos muy relevantes en la dictadura: primer director del Instituto de Cultura Hispánica (1946-1948), embajador ante el Vaticano (1948-1951) y ministro de Educación desde 1951 hasta su cese en 1956 (cuando se produjo el *despertar* del movimiento estudiantil democrático). Su traslado de Salamanca a Madrid al ganar la Cátedra en 1960 aceleró el proceso de alejamiento del régimen, que le llevó a iniciar un largo trabajo intelectual desde la universidad y a través de conferencias y artículos para posicionarse ante los grandes asuntos del momento.

Su profundo humanismo cristiano, que late a lo largo de todos sus apuntes cotidianos, le llevó a ser parte finalmente de la resistencia democrática al franquismo. Conmueve leer en el libro sus visitas a la cárcel a Marcelino Camacho

o Julián Ariza, amigos suyos y dirigentes de las entonces incipientes Comisiones Obreras, a quienes defendió como abogado ante el Tribunal de Orden Público. También, por supuesto, seguir los avatares diarios de una publicación emblemática de aquel tiempo, de la que fue promotor: *Cuadernos para el Diálogo*.

Descubrimos también en estas páginas sus primeros contactos con quienes una década después asumieron la dirección de CEAR con Justino de Azcárate como primer presidente. Así, en la entrada del 7 de abril de 1969 leemos: "Hoy ha sido un día de bandera, en cuanto al clima. Hemos tenido una enorme suerte de hacer bajo un sol bellissimo un largo recorrido (en compañía de Juan José Rodríguez Ugarte, el estupendo ex Consiliario Nacional de la HOAC en España, que ahora lo deja —o "le dejan"— y pasa a la Comisión *Justicia y Paz*, lo que es una bendición para esta y para los posibles trabajos futuros de que hablaremos)...". En *Justicia y Paz*, nuestro querido Juanjo, María Jesús Arsuaga, don Joaquín y otras muchas personas abrieron camino a la cultura de los derechos humanos en España, con campañas que denunciaban la tortura de los presos políticos o exigían la amnistía para los antifranquistas. Confluyeron en la fundación de CEAR en 1979 y cuando Don Joaquín fue elegido por las Cortes Generales como el primer Defensor del Pueblo en diciembre de 1982 (lo fue hasta 1987) integró a Juanjo en su equipo.

Al leer cada una de las páginas cuidadosamente editadas, que forman parte de un archivo donado a la Universidad Carlos III de Madrid, revivimos con don Joaquín los avatares cotidianos de su vida familiar, de su fe religiosa, de su compromiso político con un proyecto socialcristiano que no tendría éxito en las urnas y de su trabajo por la defensa de la dignidad de todos los seres humanos. Quienes tuvimos la oportunidad de conocerle en CEAR y de compartir con él una mañana de 2002, en el marco de unas Jornadas de Reflexión de esta organización, no le hemos olvidado.

Y nos quedamos absortos con las palabras de don Joaquín que cierran el primer volumen de sus diarios, correspondientes al 31 de diciembre de 1978: "Al menos, cuando hace un rato me llamaron de Radio Nacional para recoger mi previsión de 1979, no fui agorero ni mis palabras sombrías, sino abiertas a esa esperanza que es la más honda razón de mi vida. Una esperanza que asume la conciencia de la dificultad y el dolor, pero que impulsa el anhelo de paz, de libertad, de justicia, para nuestro Pueblo".

La familia ha donado un ejemplar del libro para el centro de documentación de CEAR.

NOTAS

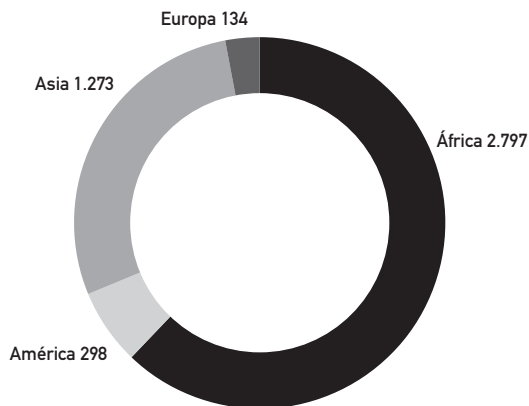
1. Datos extraídos de la investigación realizada por CEAR-Euskadi, que analizó las solicitudes de asilo por motivos de género tramitadas por el servicio jurídico de CEAR entre 2009 y 2012. Estos datos han sido contrastados con ACNUR y la Oficina de Asilo y Refugio.
2. ACNUR (2002): *Directrices sobre Protección Internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*. Y ACNUR (2006): *Directrices sobre Protección Internacional: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata*.
3. El periodo de restablecimiento y reflexión es una figura de protección que persigue facilitar la recuperación física, psicológica y emocional de una víctima de trata, permitirle escapar de la influencia de los tratantes y que pueda tomar una decisión meditada y sopesada sobre si colabora o no con las autoridades en la investigación y persecución de los autores del delito. Durante este periodo, la víctima no puede ser expulsada del país y debe tener acceso a medidas de asistencia y protección.
4. Instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros. Madrid, 28 de noviembre de 2007.

CAPÍTULO 11
APÉNDICE ESTADÍSTICO

11.1. LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES
SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013*
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 2

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2013

| PAÍS | TOTAL | PAÍS | TOTAL | PAÍS | TOTAL |
|------------------------------------|-------|---------------------|-------|-------------------------|-------|
| Malí | 1.478 | Liberia | 12 | Yemen | 3 |
| Siria | 725 | Sri Lanka | 12 | Tayikistán | 3 |
| Argelia | 351 | Jordania | 12 | Ruanda | 3 |
| Nigeria | 182 | Uzbekistán | 11 | Nicaragua | 3 |
| Somalia | 132 | Sudán | 11 | Lituania | 3 |
| No reconocidos (Palestina) | 130 | Rep. Centroafricana | 10 | Panamá | 3 |
| Pakistán | 102 | Congo | 10 | No reconocidos (Kosovo) | 3 |
| Camerún | 86 | China | 10 | Brasil | 3 |
| Guinea | 81 | Guinea Bissau | 10 | Sudán del Sur | 2 |
| R. D. Congo | 78 | Georgia | 9 | Mauritania | 2 |
| Costa de Marfil | 67 | Togo | 9 | Argentina | 2 |
| Afganistán | 66 | Burkina Faso | 9 | Apátridas | 2 |
| Colombia | 62 | Ecuador | 9 | Rumania | 2 |
| Irán | 61 | Guinea Ecuatorial | 8 | Uruguay | 1 |
| Cuba | 58 | Etiopía | 8 | Turkmenistán | 1 |
| Rusia | 57 | Corea del Norte | 7 | Comoras | 1 |
| Marruecos | 46 | Perú | 7 | Paraguay | 1 |
| Senegal | 45 | Bielorrusia | 7 | Filipinas | 1 |
| Irak | 43 | Eritrea | 7 | Cabo Verde | 1 |
| Honduras | 38 | Turquía | 6 | Bosnia-Herzegovina | 1 |
| Venezuela | 35 | Serbia | 6 | Zambia | 1 |
| Egipto | 27 | Niger | 6 | Bélgica | 1 |
| Líbano | 25 | Kazajstán | 6 | Zimbawe | 1 |
| El Salvador | 23 | Rep. Dominicana | 5 | Myanmar | 1 |
| No reconocidos (Sáhara Occidental) | 23 | Angola | 5 | Sudáfrica | 1 |
| Armenia | 22 | Singapur | 5 | Malawi | 1 |
| Bangladesh | 21 | Gabón | 5 | Kirguizia | 1 |
| México | 20 | Macedonia | 5 | Botswana | 1 |
| Ghana | 19 | Bolivia | 5 | Guyana | 1 |
| Albania | 18 | Haití | 5 | Estados Unidos | 1 |
| Gambia | 16 | Nepal | 4 | Mauricio | 1 |
| Guatemala | 15 | Benín | 4 | Azerbaiyán | 1 |
| Ucrania | 14 | Túnez | 3 | Kenia | 1 |

CUADRO 2

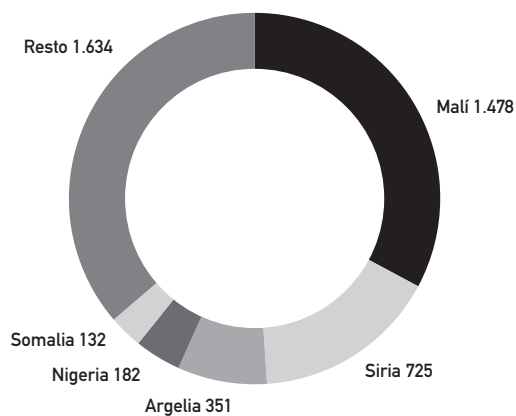
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2013 (CONT.)

| PAÍS | TOTAL | PAÍS | TOTAL | PAÍS | TOTAL |
|--------------|-------|--------|-------|---------|-------|
| Libia | 14 | Chad | 3 | Jamaica | 1 |
| Sierra Leona | 13 | Uganda | 3 | TOTAL | 4.502 |

DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 3

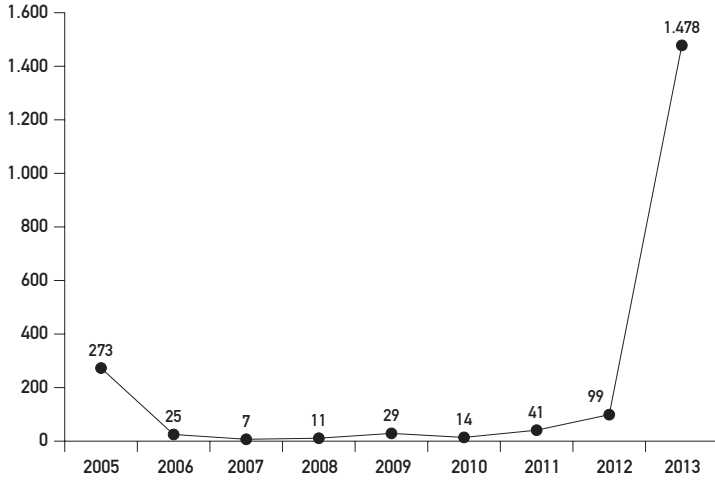
NACIONALIDADES CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 4

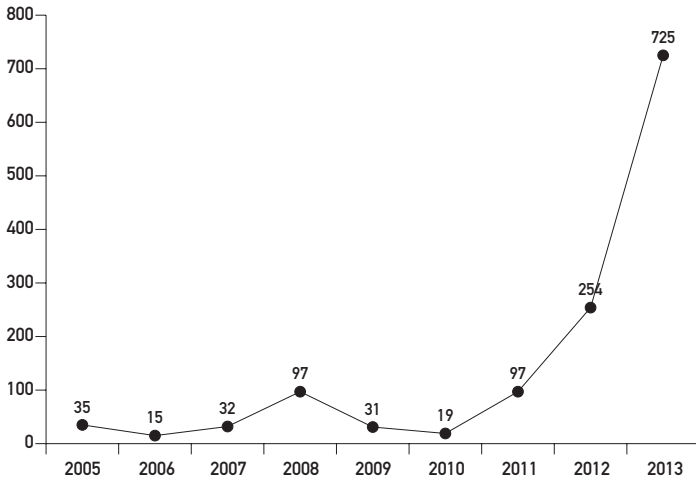
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE MALÍ (2005-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 5

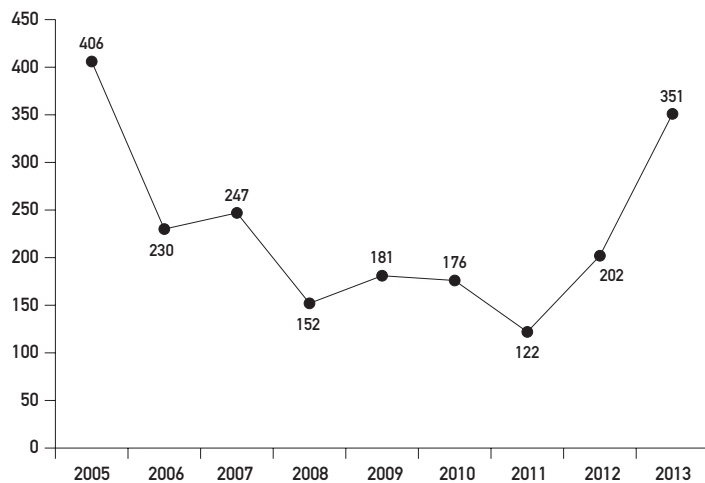
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE SIRIA (2005-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 6

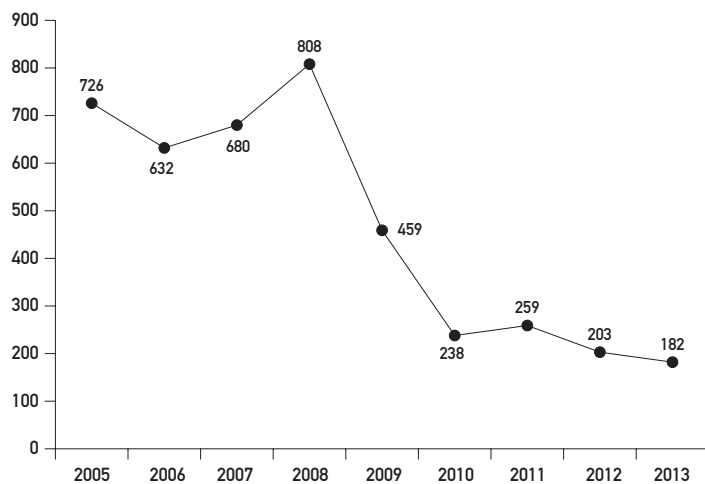
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE ARGELIA (2005-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 7

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE NIGERIA (2005-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 8

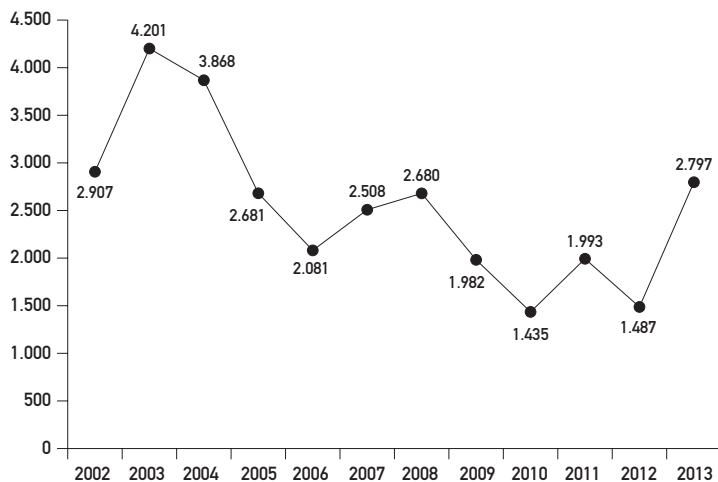
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2002-2013)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTAL |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| África | 2.907 | 4.201 | 3.868 | 2.681 | 2.081 | 2.508 | 2.680 | 1.982 | 1.435 | 1.993 | 1.487 | 2.797 | 30.620 |
| América | 2.371 | 799 | 937 | 1.839 | 2.444 | 2.793 | 1.030 | 481 | 713 | 746 | 306 | 298 | 14.757 |
| Asia | 457 | 494 | 467 | 392 | 467 | 2.286 | 683 | 381 | 498 | 572 | 699 | 1.273 | 8.669 |
| Europa | 500 | 377 | 259 | 290 | 188 | 51 | 121 | 99 | 96 | 109 | 88 | 134 | 2.312 |
| Apátridas | 74 | 47 | 22 | 55 | 117 | 6 | | | | | | 2 | 323 |
| Origen desconocido | | | | | | 20 | 3 | 64 | 2 | 2 | | | 91 |
| TOTAL | 6.309 | 5.918 | 5.553 | 5.257 | 5.297 | 7.664 | 4.517 | 3.007 | 2.744 | 3.422 | 2.588 | 4.502 | 56.770 |

FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 9

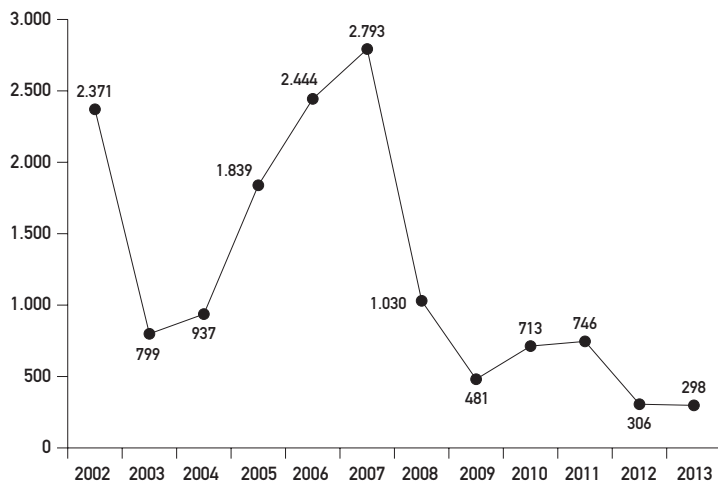
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIAS DE ÁFRICA (2002-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 10

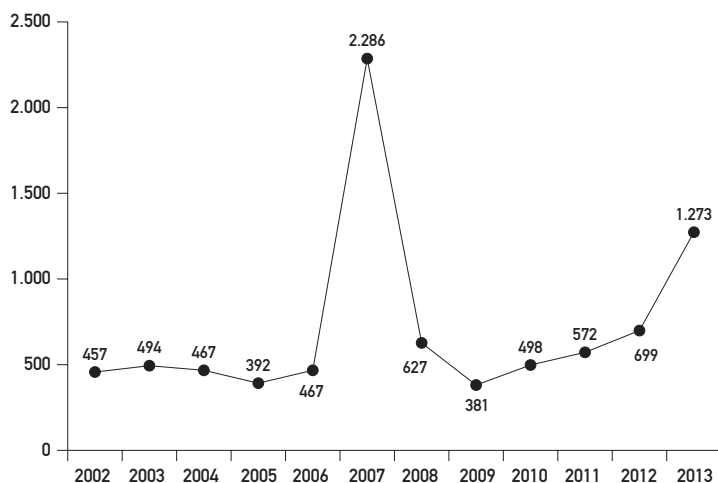
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIAS DE AMÉRICA (2002-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 11

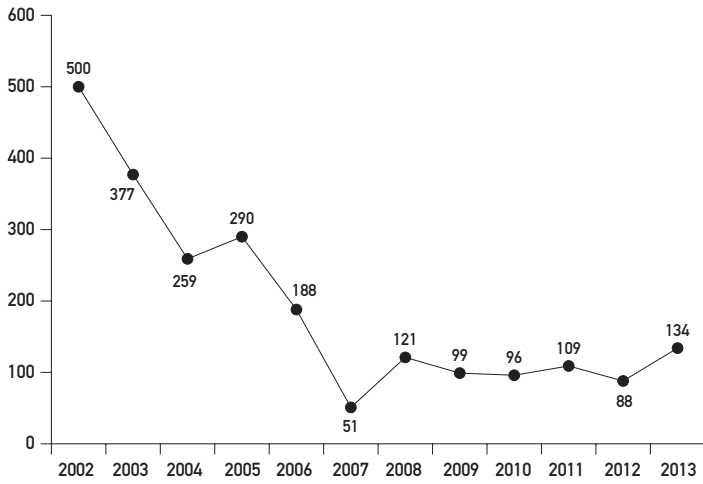
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIAS DE ASIA (2002-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 12

EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIAS DE EUROPA (2002-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 13

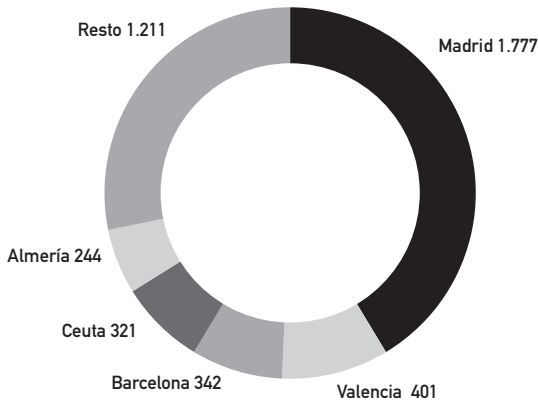
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS
EN 2013

| PROVINCIA | TOTAL | PROVINCIA | TOTAL |
|-------------|-------|--------------|--------------|
| Madrid | 1.777 | Zaragoza | 13 |
| Valencia | 401 | Burgos | 10 |
| Barcelona | 342 | Tenerife | 10 |
| Ceuta | 321 | Baleares | 8 |
| Almería | 244 | Guipúzcoa | 8 |
| Girona | 100 | Valladolid | 6 |
| Huelva | 99 | Tarragona | 5 |
| Huesca | 83 | Álava | 4 |
| Murcia | 73 | Salamanca | 4 |
| Las Palmas | 71 | Cáceres | 3 |
| Cádiz | 68 | Palencia | 3 |
| Málaga | 66 | Pontevedra | 3 |
| Córdoba | 65 | Ciudad Real | 3 |
| Sevilla | 56 | Navarra | 3 |
| Albacete | 54 | La Rioja | 3 |
| Alicante | 53 | Castellón | 2 |
| Vizcaya | 50 | A Coruña | 2 |
| Jaén | 44 | Zamora | 2 |
| Melilla | 41 | Ourense | 2 |
| Granada | 40 | Lugo | 1 |
| Lleida | 37 | Cuenca | 1 |
| Toledo | 32 | Segovia | 0 |
| Cantabria | 31 | Soria | 0 |
| Asturias | 21 | Badajoz | 0 |
| León | 16 | Ávila | 0 |
| Guadalajara | 15 | TOTAL | 4.296 |

DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013*
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013.

CUADRO 14

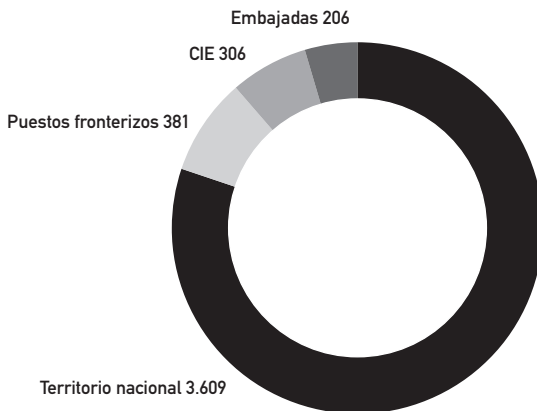
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
POR PROVINCIAS EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACION PROPIA.

CUADRO 15

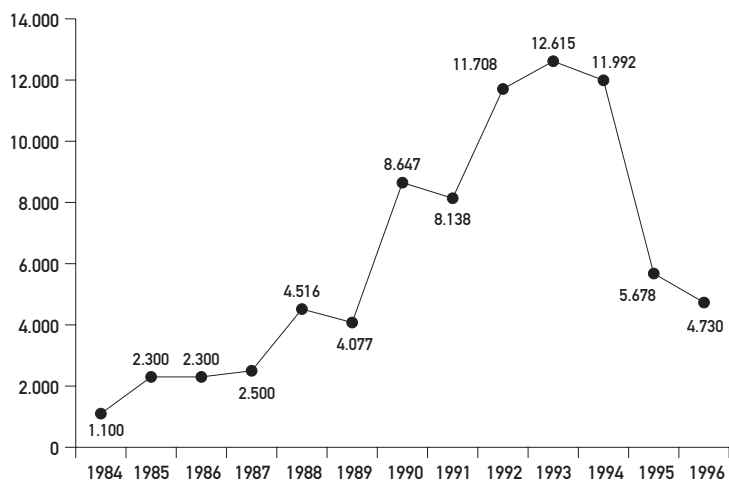
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16

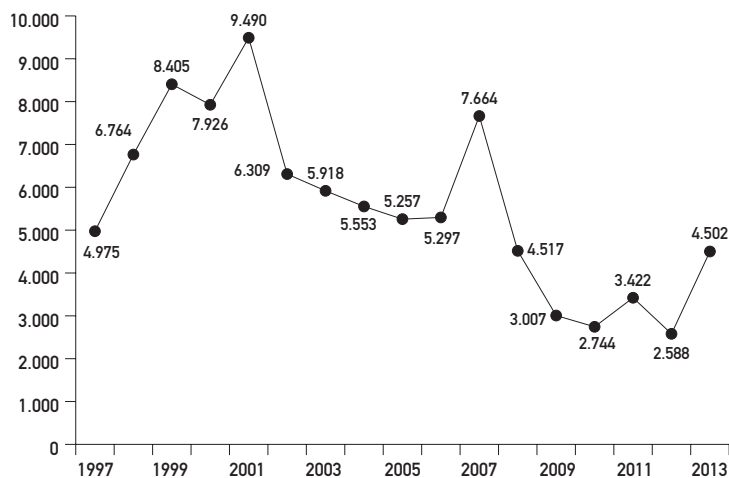
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1984-1996)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR.

CUADRO 17

EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1997-2013)



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013.

CUADRO 18

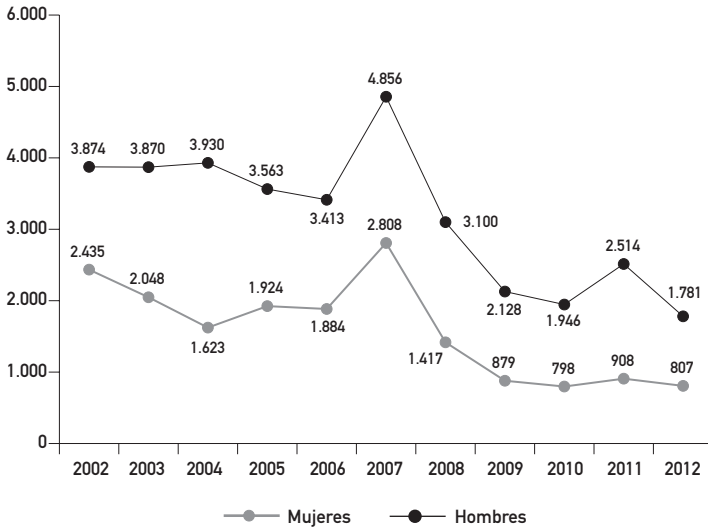
VARIACIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2013)

| | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| N° personas | 4.502 | 2.588 | 3.422 | 2.744 | 3.007 | 4.517 | 7.664 | 5.297 | 5.257 | 5.553 | 5.918 | 6.309 | 9.490 | 7.926 |
| Variación sobre el año anterior (%) | 73,95 | -24,6 | 24,40 | -8,7 | -33,42 | -41,06 | 44,69 | 0,76 | -5,33 | -6,16 | -6,19 | -33,51 | 19,73 | |

FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013.

CUADRO 19

EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO (2002-2012)

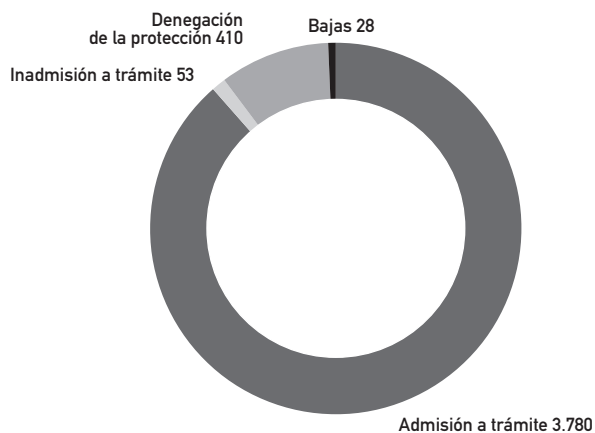


FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR. ELABORACIÓN PROPIA.

11.2. DECISIONES EN PRIMERA INSTANCIA

CUADRO 20

DECISIONES DE ADMISIÓN A TRÁMITE / INADMISIÓN
Y DENEGACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
LA DENEGACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN ESTA PRIMERA FASE DEL PROCEDIMIENTO SOLO PUEDE PRODUCIRSE RESPECTO A LAS PETICIONES PRESENTADAS EN LOS CIE Y EN LOS PUESTOS FRONTERIZOS.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 21

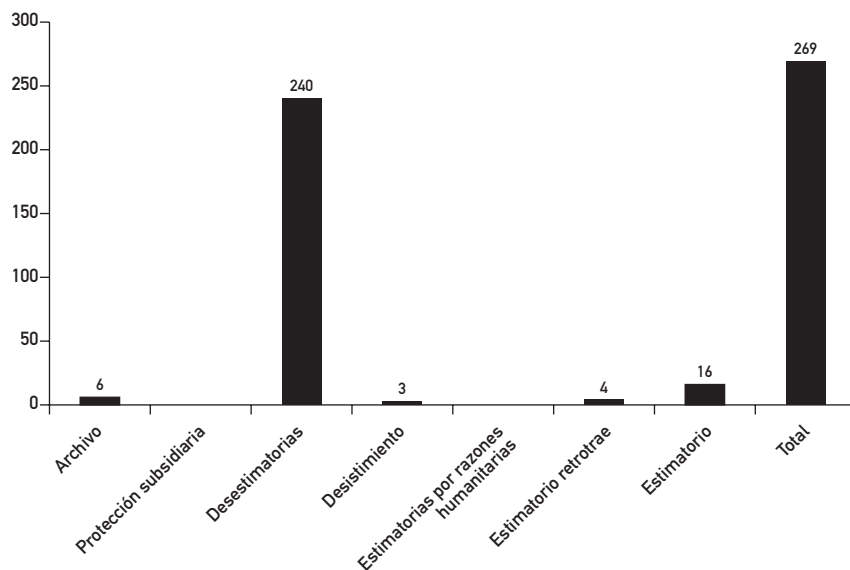
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2013

| PAÍS | TOTAL |
|----------------------------|-----------|
| No reconocidos (Palestina) | 5 |
| Irán | 4 |
| Bielorrusia | 3 |
| Colombia | 3 |
| Costa de Marfil | 3 |
| R. D. Congo | 2 |
| Nigeria | 2 |
| Rusia | 2 |
| Argelia | 1 |
| Guinea | 1 |
| Marruecos | 1 |
| No reconocidos (Kosovo) | 1 |
| Togo | 1 |
| Ucrania | 1 |
| TOTAL | 30 |

DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO EL ASILO EN CIFRAS 2013 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22

SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 23

RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE DENEGACIÓN EN FRONTERA Y EN LOS CIE EN 2013

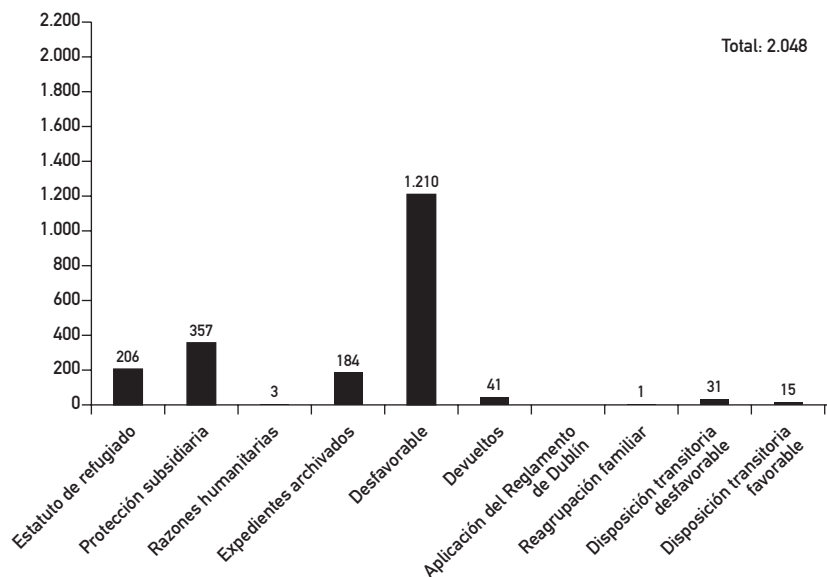
| PAÍS | |
|-------------------|-----------|
| Nigeria | 9 |
| R. D. Congo | 6 |
| Camerún | 5 |
| Argelia | 3 |
| Costa de Marfil | 3 |
| Honduras | 3 |
| Colombia | 2 |
| Guinea | 2 |
| Malí | 2 |
| Afganistán | 1 |
| Albania | 1 |
| Angola | 1 |
| Brasil | 1 |
| Gambia | 1 |
| Georgia | 1 |
| Guinea Ecuatorial | 1 |
| México | 1 |
| Pakistán | 1 |
| Rep. Dominicana | 1 |
| Rusia | 1 |
| Venezuela | 1 |
| TOTAL | 47 |

DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO
 EL ASILO EN CIFRAS 2013 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
 FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

11.3. LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 24

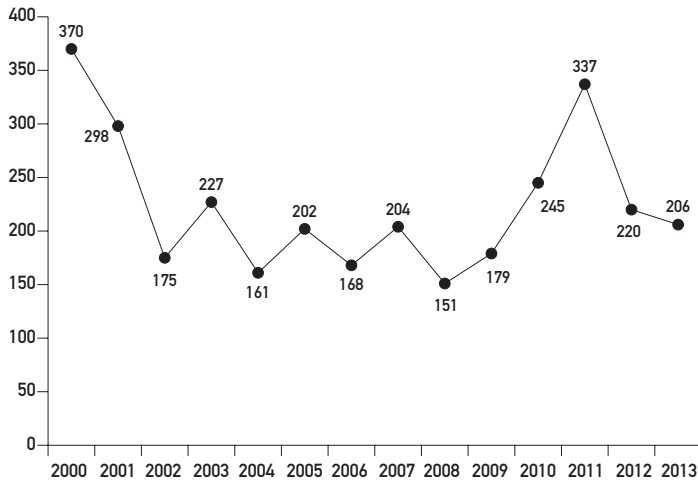
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2013
(PERSONAS AFECTADAS)



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 25

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO PROPUESTAS POR LA CIAR (2000-2013)



FUENTE. MINISTERIO DEL INTERIOR Y BOLETINES MENSUALES DE LA OAR DE 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 26

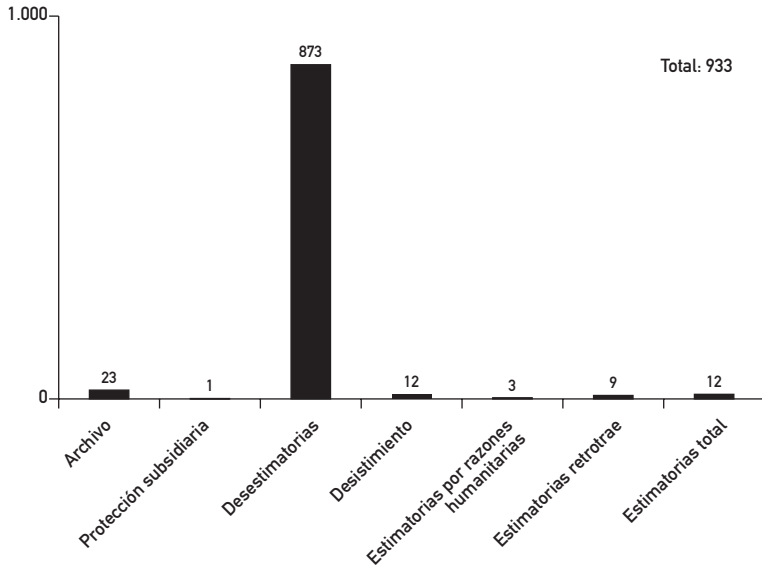
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ACORDADAS POR LA CIAR EN 2013

| PAÍS | TOTAL | PAÍS | TOTAL |
|------------------------------------|-------|----------------------------|------------|
| Nigeria | 78 | Panamá | 3 |
| Costa de Marfil | 60 | Rusia | 3 |
| Camerún | 42 | Ucrania | 3 |
| Guinea | 35 | Uganda | 3 |
| Argelia | 25 | Yemen | 3 |
| R. D. Congo | 22 | Rep. Centroafricana | 2 |
| Colombia | 14 | Georgia | 2 |
| Honduras | 14 | Jordania | 2 |
| Turquía | 12 | Kenia | 2 |
| Venezuela | 11 | Nicaragua | 2 |
| Pakistán | 9 | Níger | 2 |
| El Salvador | 8 | Perú | 2 |
| Ghana | 8 | Sri Lanka | 2 |
| Armenia | 7 | Argentina | 1 |
| Benin | 7 | Ecuador | 1 |
| Eritrea | 7 | EE UU | 1 |
| Irán | 7 | Egipto | 1 |
| Etiopía | 6 | Gambia | 1 |
| Guatemala | 6 | Guinea Bissau | 1 |
| Libia | 6 | India | 1 |
| Senegal | 6 | Kazajstán | 1 |
| Bangladesh | 5 | Malawi | 1 |
| Cuba | 5 | Mauritania | 1 |
| Sierra Leona | 5 | México | 1 |
| Bielorrusia | 4 | Nepal | 1 |
| Chad | 4 | No reconocidos (Palestina) | 1 |
| Marruecos | 4 | Rep. Dominicana | 1 |
| Paraguay | 4 | Rumania | 1 |
| Albania | 3 | Sudán | 1 |
| Burkina Faso | 3 | Togo | 1 |
| China | 3 | | |
| No reconocidos (Sáhara Occidental) | 3 | TOTAL | 481 |

DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013*
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 27

SENTENCIAS SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2013



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DEL DOCUMENTO *EL ASILO EN CIFRAS 2013* DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2013. ELABORACIÓN PROPIA.

11.4. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

CUADRO 28

SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2013)

| PAÍS | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Albania | 20 | 30 | 10 | | 10 | 20 | 20 | 230 |
| Australia | 3.520 | 3.980 | 4.770 | 7.420 | 12.640 | 11.510 | 15.790 | 24.320 |
| Austria | 13.350 | 11.920 | 12.840 | 15.820 | 11.010 | 14.420 | 17.420 | 17.500 |
| Bélgica | 11.590 | 11.120 | 12.250 | 17.190 | 21.760 | 26.000 | 18.520 | 12.500 |
| Bosnia-Herzegovina | 70 | 570 | 100 | 50 | 50 | 40 | 50 | 100 |
| Bulgaria | 640 | 980 | 750 | 850 | 1.030 | 890 | 1.230 | 6.980 |
| Canadá | 22.910 | 28.340 | 36.900 | 33.250 | 23.160 | 25.350 | 20.500 | 10.380 |
| Croacia | 90 | 200 | 160 | 150 | 290 | 810 | 1.190 | 1.090 |
| Chipre | 4.550 | 6.790 | 3.920 | 3.200 | 3.160 | 1.770 | 1.630 | 1.250 |
| República Checa | 3.020 | 1.880 | 1.710 | 1.360 | 490 | 490 | 520 | 500 |
| Dinamarca | 1.920 | 1.850 | 2.360 | 3.820 | 4.970 | 3.810 | 6.140 | 7.540 |
| Estonia | 10 | 10 | 10 | 40 | 30 | 70 | 80 | 100 |
| Finlandia | 2.330 | 1.430 | 4.020 | 5.910 | 4.020 | 3.090 | 2.920 | 3.020 |
| Francia | 30.750 | 29.390 | 35.400 | 42.120 | 48.070 | 52.150 | 54.940 | 60.100 |
| Alemania | 21.030 | 19.160 | 22.090 | 27.650 | 41.330 | 45.740 | 64.540 | 109.580 |
| Grecia | 12.270 | 25.110 | 19.880 | 15.930 | 10.270 | 9.310 | 9.580 | 8.230 |
| Hungría | 2.120 | 3.430 | 3.120 | 4.670 | 2.100 | 1.690 | 2.160 | 18.570 |
| Islandia | 40 | 40 | 80 | 40 | 50 | 80 | 120 | 150 |
| Irlanda | 4.310 | 3.990 | 3.870 | 2.690 | 1.940 | 1.290 | 940 | 940 |
| Italia | 10.350 | 14.050 | 30.320 | 17.600 | 10.050 | 34.120 | 15.710 | 27.830 |
| Japón | 950 | 820 | 1.600 | 1.390 | 1.200 | 1.870 | 2.540 | 3.250 |
| Letonia | 10 | 30 | 50 | 50 | 60 | 340 | 190 | 190 |
| Liechtenstein | 50 | 30 | 30 | 290 | 110 | 80 | 70 | 90 |
| Lituania | 140 | 130 | 220 | 210 | 370 | 410 | 530 | 280 |
| Luxemburgo | 520 | 430 | 460 | 480 | 740 | 2.080 | 2.000 | 990 |
| Malta | 1.270 | 1.380 | 2.610 | 2.390 | 140 | 1.860 | 2.060 | 2.200 |
| Montenegro | 20 | | 10 | 20 | 10 | 240 | 1.530 | 3.550 |
| Holanda | 14.470 | 7.100 | 13.400 | 14.910 | 13.330 | 11.590 | 8.850 | 14.400 |
| Nueva Zelanda | 280 | 250 | 250 | 340 | 340 | 310 | 320 | 290 |
| Noruega | 5.320 | 6.530 | 14.430 | 17.230 | 10.060 | 9.050 | 9.790 | 11.470 |
| Polonia | 4.430 | 7.210 | 7.200 | 10.590 | 6.530 | 5.090 | 9.180 | 13.980 |
| Portugal | 130 | 220 | 160 | 140 | 160 | 280 | 300 | 510 |

CUADRO 28

SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2013) (CONT.)

| PAÍS | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Corea del Sur | 280 | 720 | 360 | 320 | 430 | 1.010 | 1.140 | 1.570 |
| Rumania | 460 | 660 | 1.170 | 840 | 860 | 1.720 | 2.510 | 1.500 |
| Serbia | 20 | 60 | 90 | 310 | 790 | 3.320 | 2.770 | 5.130 |
| Eslovaquia | 2.870 | 2.640 | 910 | 820 | 540 | 320 | 550 | 280 |
| Eslovenia | 520 | 430 | 240 | 180 | 250 | 310 | 260 | 240 |
| España | 5.300 | 7.660 | 4.520 | 3.010 | 2.740 | 3.410 | 2.580 | 4.500 |
| Suecia | 24.320 | 36.370 | 24.350 | 24.190 | 31.820 | 29.650 | 43.890 | 54.260 |
| Suiza | 11.170 | 10.840 | 16.610 | 14.490 | 13.520 | 19.440 | 25.950 | 19.440 |
| Macedonia | 60 | 30 | 50 | 90 | 180 | 740 | 640 | 1.340 |
| Turquía | 4.550 | 7.650 | 12.980 | 7.830 | 9.230 | 16.020 | 16.730 | 44.810 |
| Reino Unido | 28.320 | 28.300 | 31.320 | 30.670 | 22.640 | 25.900 | 27.410 | 29.190 |
| Estados Unidos | 51.880 | 50.720 | 49.560 | 49.020 | 55.530 | 76.000 | 83.430 | 88.360 |
| TOTAL | 302.230 | 334.480 | 377.140 | 379.570 | 368.010 | 443.690 | 479.220 | 612.730 |

FUENTE: ACNUR. ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2013.

CUADRO 29

ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2012-2013)

| ORIGEN | 2012 | 2013 | TOTAL | VARIACIÓN |
|--------------------|--------|--------|--------|-----------|
| Siria | 25.232 | 56.351 | 81.583 | 123% |
| Rusia | 22.650 | 39.779 | 62.429 | 76% |
| Afganistán | 47.519 | 38.653 | 86.172 | -19% |
| Irak | 21.010 | 38.171 | 59.181 | 82% |
| Serbia | 24.546 | 34.660 | 59.206 | 41% |
| Pakistán | 23.640 | 26.310 | 49.950 | 11% |
| Irán | 19.930 | 23.071 | 41.772 | 23% |
| Eritrea | 12.304 | 21.837 | 34.141 | 77% |
| China | 24.288 | 20.170 | 44.458 | -17% |
| Nigeria | 11.220 | 14.884 | 26.104 | 33% |
| Apátridas | 4.377 | 11.973 | 16.350 | 174% |
| Albania | 7.728 | 11.278 | 19.006 | 46% |
| Sri Lanka | 10.410 | 10.555 | 20.965 | 1% |
| Egipto | 5.681 | 9.784 | 15.465 | 72% |
| Bangladesh | 6.583 | 9.659 | 16.242 | 47% |
| México | 11.477 | 9.411 | 20.888 | -18% |
| Georgia | 10.957 | 9.100 | 20.057 | -17% |
| Argelia | 6.746 | 8.842 | 15.588 | 31% |
| R. D. Congo | 8.653 | 8.531 | 17.184 | -1% |
| Macedonia | 7.974 | 7.731 | 15.705 | -3% |
| Malí | 2.952 | 7.597 | 10.549 | 157% |
| Turquía | 6.945 | 6.455 | 13.400 | -7% |
| Guinea | 5.223 | 6.346 | 11.569 | 22% |
| Marruecos | 3.964 | 5.890 | 9.854 | 49% |
| India | 6.998 | 5.872 | 12.870 | -16% |
| Bosnia-Herzegovina | 5.977 | 5.730 | 11.707 | -4% |
| El Salvador | 4.822 | 4.860 | 9.682 | 1% |
| Armenia | 4.822 | 4.860 | 9.682 | 1% |
| Sudán | 3.425 | 4.584 | 8.009 | 34% |
| Túnez | 4.600 | 4.470 | 9.070 | -3% |
| Guatemala | 4.307 | 4.421 | 8.728 | 3% |
| Etiopía | 3.614 | 4.384 | 7.998 | 21% |
| Gambia | 2.384 | 4.343 | 6.727 | 82% |
| Haití | 3.661 | 3.574 | 7.235 | -2% |

CUADRO 29

ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2012-2013) (CONT.)

| ORIGEN | 2012 | 2013 | TOTAL | VARIACIÓN |
|-----------------|----------------|----------------|------------------|------------|
| Senegal | 2.848 | 3.446 | 6.294 | 21% |
| Ghana | 2.748 | 2.978 | 5.726 | 8% |
| Costa de Marfil | 3.004 | 2.951 | 5.955 | -2% |
| Honduras | 2.496 | 2.845 | 5.341 | 14% |
| Camerún | 2.399 | 2.789 | 5.188 | 16% |
| Otros | 65.625 | 73.478 | 139.103 | 12% |
| TOTAL | 474.741 | 596.573 | 1.071.314 | 26% |

FUENTE: ACNUR. ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2013.

CUADRO 30

ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2012-2013)

| ORIGEN | 2012 | 2013 | TOTAL | VARIACIÓN |
|-------------|--------|--------|--------|-----------|
| Siria | 21.988 | 48.926 | 70.914 | 123% |
| Rusia | 20.629 | 37.987 | 58.616 | 84% |
| Serbia* | 21.754 | 33.192 | 54.946 | 53% |
| Afganistán | 26.201 | 23.965 | 50.166 | -9% |
| Pakistán | 19.279 | 20.326 | 39.605 | 5% |
| Somalia | 13.680 | 18.200 | 31.880 | 33% |
| Eritrea | 6.248 | 14.507 | 20.755 | 132% |
| Irán | 12.560 | 11.656 | 24.216 | -7% |
| Nigeria | 7.130 | 11.323 | 18.453 | 59% |
| Albania | 6.883 | 10.599 | 17.482 | 54% |
| Irak | 11.887 | 9.878 | 21.765 | -17% |
| Apátridas | 3.423 | 9.569 | 12.992 | 180% |
| Georgia | 10.110 | 8.346 | 18.456 | -17% |
| Bangladesh | 5.354 | 7.758 | 13.112 | 45% |
| R. D. Congo | 7.744 | 7.613 | 15.357 | -2% |
| Macedonia | 6.870 | 7.594 | 14.464 | 11% |
| Argelia | 4.640 | 6.807 | 11.447 | 47% |
| Malí | 2.375 | 6.628 | 9.003 | 179% |
| Guinea | 4.537 | 5.655 | 10.192 | 25% |

CUADRO 30

ORIGEN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2012-2013) (CONT.)

| ORIGEN | 2012 | 2013 | TOTAL | VARIACIÓN |
|--------------------|---------------|---------------|----------------|------------|
| Sri Lanka | 6.225 | 5.632 | 11.857 | -10% |
| Bosnia-Herzegovina | 5.406 | 5.464 | 10.870 | 1% |
| Egipto | 2.578 | 5.343 | 7.921 | 107% |
| Turquía | 5.368 | 4.997 | 10.365 | -7% |
| China | 4.550 | 4.734 | 9.284 | 4% |
| Armenia | 4.520 | 4.492 | 9.012 | -1% |
| Marruecos | 2.603 | 4.272 | 6.875 | 64% |
| Gambia | 1.452 | 3.549 | 5.001 | 144% |
| Sudán | 2.404 | 3.097 | 5.501 | 29% |
| India | 3.072 | 3.087 | 6.159 | 0% |
| Senegal | 2.291 | 2.902 | 5.193 | 27% |
| Túnez | 2.220 | 2.523 | 4.743 | 14% |
| Costa de Marfil | 2.509 | 2.411 | 4.920 | -4% |
| Azerbaián | 2.030 | 2.360 | 4.390 | 16% |
| Ghana | 2.020 | 2.300 | 4.320 | 14% |
| Etiopía | 1.613 | 2.021 | 3.643 | 25% |
| Libia | 1.414 | 1.867 | 3.281 | 32% |
| Camerún | 1.506 | 1.744 | 3.250 | 16% |
| Mauritania | 1.658 | 1.572 | 3.230 | -5% |
| Haití | 1.622 | 1.496 | 3.118 | -8% |
| Vietnam | 1.537 | 1.451 | 2.988 | -6% |
| Otros | 28.742 | 30.391 | 59.133 | 6% |
| TOTAL | 28.742 | 30.391 | 698.866 | 32% |

* INCLUIDO KOSOVO.

FUENTE: ACNUR: *ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2013*.

CUADRO 31

DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA EN 2013 EN EUROPA

| | DECISIONES TOTALES | DECISIONES POSITIVAS | DE LAS CUALES | | | DENEGADOS |
|-------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------|
| | | | Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Razones humanitarias | |
| UE-28 | 326.310 | 112.730 | 49.510 | 45.540 | 17.685 | 213.580 |
| UE-27 | 326.125 | 112.710 | 49.500 | 45.525 | 17.685 | 213.415 |
| Bélgica | 19.805 | 6.280 | 3.910 | 2.370 | - | 13.525 |
| Bulgaria | 2.810 | 2.460 | 180 | 2.280 | - | 355 |
| Rep. Checa | 900 | 330 | 90 | 240 | 15 | 555 |
| Dinamarca | 6.965 | 2.730 | 1.600 | 1.130 | 80 | 4.155 |
| Alemania | 76.165 | 17.915 | 10.910 | 7.005 | 2.205 | 56.040 |
| Estonia | 55 | 5 | 5 | 0 | 0 | 45 |
| Irlanda | 840 | 150 | 130 | 20 | - | 690 |
| Grecia | 13.080 | 430 | 255 | 175 | 70 | 12.580 |
| España | 2.365 | 530 | 205 | 325 | 5 | 1.835 |
| Francia | 61.455 | 10.470 | 8.950 | 1.545 | - | 50.985 |
| Croacia | 185 | 25 | 5 | 15 | - | 165 |
| Italia | 25.245 | 8.660 | 3.110 | 5.550 | 7.525 | 9.060 |
| Chipre | 800 | 155 | 35 | 125 | 10 | 635 |
| Letonia | 95 | 25 | 5 | 20 | - | 65 |
| Lituania | 175 | 55 | 15 | 40 | - | 120 |
| Luxemburgo | 1.245 | 130 | 110 | 25 | - | 1.115 |
| Hungría | 4.540 | 355 | 175 | 185 | 5 | 4.180 |
| Malta | 1.905 | 1.490 | 45 | 1.445 | 115 | 300 |
| Holanda | 15.590 | 4.695 | 1.235 | 3.460 | 4.850 | 6.045 |
| Austria | 16.610 | 4.920 | 3.160 | 1.760 | - | 11.690 |
| Polonia | 2.820 | 355 | 210 | 145 | 390 | 2.075 |
| Portugal | 305 | 135 | 20 | 115 | - | 170 |
| Rumania | 1.435 | 910 | 385 | 530 | 5 | 515 |
| Eslovenia | 195 | 35 | 25 | 15 | - | 160 |
| Eslovaquia | 190 | 30 | 5 | 30 | 35 | 125 |
| Finlandia | 3.185 | 1.325 | 540 | 785 | 295 | 1.565 |
| Suecia | 45.005 | 22.895 | 6.750 | 16.145 | 1.120 | 20.990 |
| Reino Unido | 22.340 | 7.545 | 7.475 | 70 | 960 | 1.384 |
| Islandia | 130 | 10 | 5 | 5 | 0 | 120 |

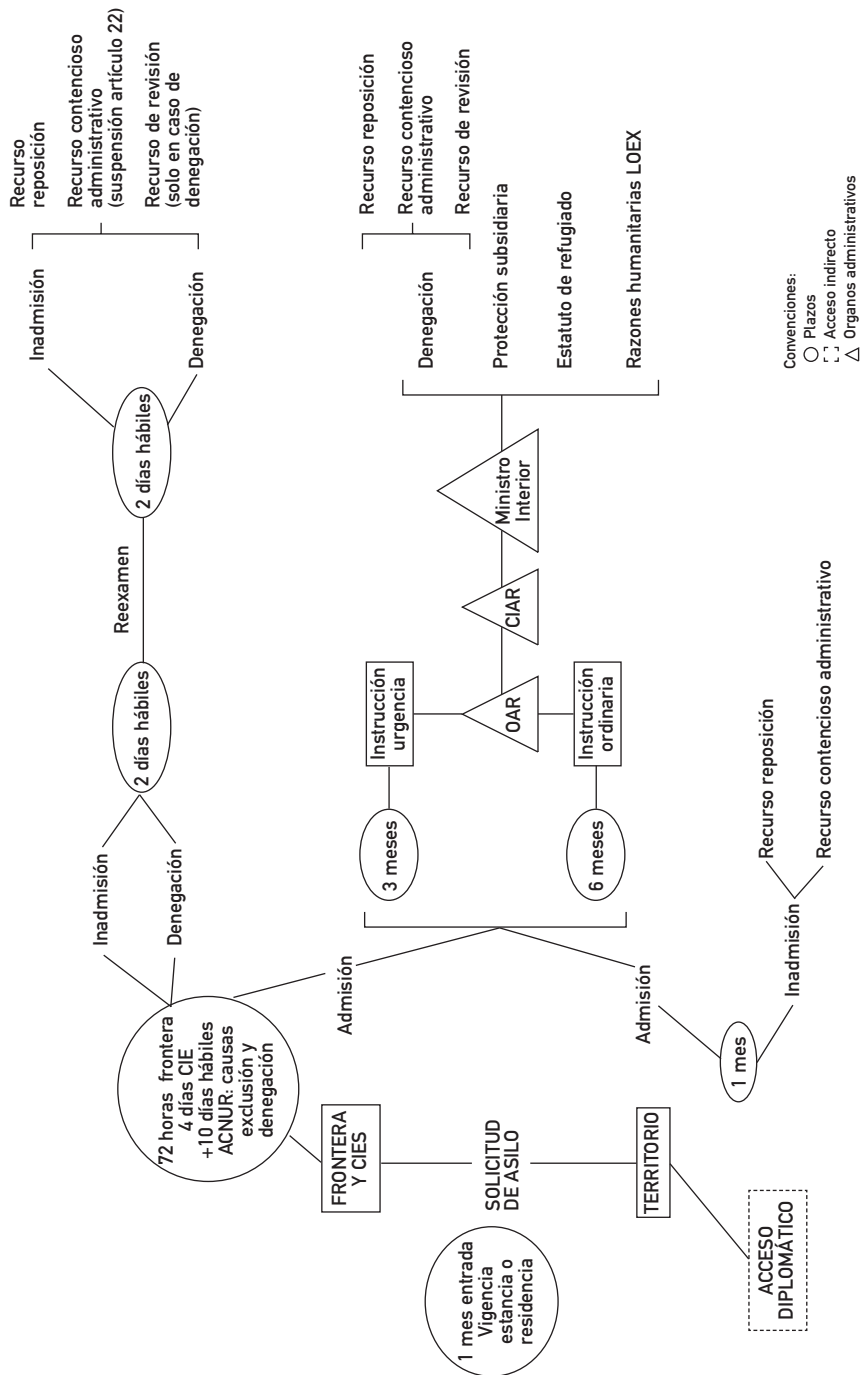
CUADRO 31

DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA EN 2013 EN EUROPA (CONT.)

| | DECISIONES TOTALES | DECISIONES POSITIVAS | DE LAS CUALES | | | DENEGADOS |
|---------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------|
| | | | Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Razones humanitarias | |
| Liechtenstein | 45 | 5 | 0 | 5 | 0 | 35 |
| Noruega | 11.785 | 5.770 | 4.490 | 995 | 280 | 6.015 |
| Suiza | 16.595 | 6.390 | 3.115 | 870 | 2.405 | 10.205 |

FUENTE: EUROSTAT. MARZO DE 2014.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

INFORME 2006

PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR

1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La represión contra los pueblos indígenas
- 1.2. La persecución por cuestiones religiosas
- 1.3. La degradación medioambiental
- 1.4. A FONDO: El pueblo saharauí. Exilio y resistencia

2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

- 2.1. Las dificultades para el acceso al asilo
- 2.2. La tragedia humanitaria de Ceuta y Melilla
- 2.3. A FONDO: Las misiones de CEAR en Marruecos, Mauritania y el Sáhara Occidental

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones en 2005
- 3.2. Las segundas solicitudes de asilo
- 3.3. Las ayudas sociales en la primera acogida
- 3.4. A FONDO: Barajas, la primera o la última frontera

4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 4.1. El insuficiente aumento de la protección en 2005
- 4.2. Las consecuencias de las políticas antiterroristas
- 4.3. Una resolución histórica
- 4.4. A FONDO: Concesión del estatuto de refugiado en España por nacionalidades (1995-2004)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. Un desafío insoslayable
- 5.2. Las dificultades de la adaptación sociocultural
- 5.3. La derivación de solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la Península

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Un proceso capital para la integración
- 6.2. La relevancia de la formación y la capacitación
- 6.3. Propuestas para la gestión empresarial de la diversidad cultural
- 6.4. A FONDO: Los itinerarios de inserción laboral

7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Los indocumentados
- 7.2. Los traslados de inmigrantes a la Península
- 7.3. A FONDO: El proceso de regularización de inmigrantes de 2005

8. RETORNO Y REPARACIÓN

- 8.1. Un derecho inalienable
- 8.2. A FONDO: Las políticas de reparación integral para los refugiados

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CEAR: LA NUEVA LEY DE ASILO, UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR

ANEXOS. PARA SABER MÁS

1. El Consenso Social sobre Migración: Una realidad en construcción, por Iván Forero

2. Refugiados en África: De la tradicional hospitalidad africana a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

INFORME 2007

PRÓLOGO DE AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales
- 1.2. Seis décadas de exilio palestino
- 1.3. A FONDO: El año de los cayucos

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. Solicitar asilo desde el bosque de Nador
- 2.3. La odisea del Francisco y Catalina
- 2.4. A FONDO: Los Centros de Internamiento de Extranjeros

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El sostenido crecimiento de las admisiones
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes nigerianos
- 3.3. A FONDO: Las mafias documentales y las solicitudes de asilo en Barajas

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. El descenso de las concesiones del estatuto de refugiado
- 4.2. La apatridia, una realidad desconocida
- 4.3. A FONDO: La crisis del derecho de asilo en la UE en cifras (1995-2005)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. La importancia de la vivienda
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura

- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Dificultades y alternativas
- 6.2. De la doble a la triple discriminación: las refugiadas en el mercado laboral
- 6.3. La preformación como herramienta para la inserción laboral
- 6.4. A FONDO: La discriminación en el empleo

7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

- 7.1. Las graves vulneraciones de la legalidad
- 7.2. La importancia de la intervención socioeducativa
- 7.3. A FONDO: Las repatriaciones sin garantías

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Las alternativas para la regularización
- 8.2. El programa de ayudas financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados
- 8.3. A FONDO: Los expulsados se organizan en África

9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO

10. PROPUESTAS DE CEAR

1. La protección temporal ante las crisis humanitarias
2. El arraigo laboral y los refugiados sin protección
3. El derecho al voto de los refugiados y los inmigrantes

11. PARA SABER MÁS

1. Los Derechos Humanos tras el 11-S: La guerra global contra el terrorismo, los derechos fundamentales y las migraciones, por Enrique Santiago Romero
2. Hacia el III Foro Social Mundial de las Migraciones, por Luiz Bassegio
3. De refugiado a voluntario: la participación sociopolítica de los refugiados a través del voluntariado, por Estrella Pérez

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. Los apátridas
6. Los recursos y las sentencias
7. Los refugiados en la Unión Europea
8. Los refugiados palestinos

INFORME 2008

PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

- 1.1. Los refugiados colombianos en Ecuador
- 1.2. La crisis de Darfur
- 1.3. A FONDO: El drama de Irak

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. Las consecuencias del dispositivo FRONTEX
- 2.3. A FONDO: La crisis del Marine I

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Aumenta el porcentaje de las inadmisiones
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes argelinos
- 3.3. La inadmisión de solicitantes colombianos en Barajas
- 3.4. A FONDO: La odisea del "Bouti Star 1"

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. Un ligero aumento de la protección
- 4.2. España cierra las puertas a los refugiados iraquíes

- 4.3. A FONDO: La Ley de Igualdad y la protección de las víctimas de la violencia de género

5. ¿HACIA UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO EN 2010?

- 5.1. La trasposición de las directivas de asilo
- 5.2. A FONDO: Análisis del Libro Verde de la Comisión Europea

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 6.1. Un proceso capital para la acogida de los refugiados
- 6.2. Las consecuencias psicológicas de la pérdida del estatus socioeconómico
- 6.3. A FONDO: Las dificultades sociales en la extensión familiar del derecho de asilo

7. LA INSERCIÓN LABORAL

- 7.1. El papel de las políticas públicas
- 7.2. Balance del programa Eneas-Equal
- 7.3. A FONDO: La participación de los refugiados en los sindicatos

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Las dificultades para la regularización
- 8.2. Los obstáculos para obtener la autorización de residencia por causas excepcionales
- 8.3. A FONDO: Petición de traslado a España de 29 refugiados asentados en Marruecos

9. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS EN LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO

10. PROPUESTAS DE CEAR

- 1. Ampliar y dar rango legal a la protección de los apátridas
- 2. La contratación en origen de refugiados y los programas de reasentamiento
- 3. Un régimen unificado para los beneficiarios de protección internacional

11. PARA SABER MÁS

- 1. Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política, por Javier de Lucas
- 2. Treinta años de derecho de asilo en España, por Ignacio Díaz de Aguilar

3. Frente a los desplazamientos forzosos: diez años de trabajo de Fundación CEAR en África, por Ramón Muñagorri
4. Las migrantes de África occidental: travesías en el desorden global, por Mónica López Martín

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite. Recursos y sentencias
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado. Recursos y sentencias
5. Los apátridas
6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2009

PRÓLOGO DE JAVIER DE LUCAS, PRESIDENTE DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

- 1.1. Israel bombardea los campos de refugiados de Gaza
- 1.2. La intervención militar no pone fin al exilio afgano
- 1.3. Kurdos: un pueblo entre la represión y el exilio
- 1.4. A FONDO: Lampedusa o el endurecimiento de la política de asilo en Italia

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. La muerte de Lauching Sonko
- 2.3. Las dificultades en el aeropuerto de El Prat
- 2.4. A FONDO: El centro de detención de Nuadibú (Mauritania) y el acceso a la protección internacional

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Un ligero incremento de la admisión
- 3.2. El aumento de las inadmisiones de los marfileños

3.3. El acusado descenso de los solicitantes colombianos

3.4. A FONDO: La situación social de los colombianos que entraron a fines de 2007 gracias al informe favorable de ACNUR

4. LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

4.1. Un descenso histórico de la protección

4.2. Las consecuencias de la modificación de la ley de asilo por la Ley de Igualdad

4.3. La denegación del estatuto de apátrida a los saharauis

4.4. A FONDO: La concesión de protección internacional a las víctimas de la trata de personas

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MUNDO

5.1. El 'Libro Blanco' de la Comisión Europea

5.2. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

5.3. La Directiva de Retorno

5.4. A FONDO: La acogida a los refugiados en Canadá, Australia, Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Un análisis comparado

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

6.1. Valoración de las políticas públicas

6.2. La repercusión de la crisis económica

6.3. A FONDO: Los refugiados y sus creencias religiosas

7. LA INSERCIÓN LABORAL

7.1. Valoración de las políticas públicas

7.2. La formación en prácticas

7.3. La formación de calidad

7.4. A FONDO: Alternativas ante la crisis económica

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

8.1. Unas personas excluidas

8.2. El Plan de Retorno Voluntario

8.3. A FONDO: Los extranjeros no expulsables

9. CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

10. SIETE PROPUESTAS DE CEAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE ASILO

11. PARA SABER MÁS

1. La formación especializada en materia de asilo en España: Diez años del Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa: Pablo López Pietsch y José Hernández García
2. Hacia Quito 2010: el desarrollo del Foro Social Mundial de las Migraciones: Nelsy Lizarazo, Luiz Bassegio, Susana Pérez e Iván Forero

12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO

1. La elaboración de la ley de asilo de 1984: Juan José Rodríguez Ugarte
2. 25 años de la ley de asilo de 1984, un balance necesario: Patricia Bárcena García
3. Manifiesto en Defensa del Derecho de Asilo promovido por CEAR desde diciembre de 2008 y primeras adhesiones
4. Propuestas de CEAR ante el proyecto de nueva ley de asilo

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. Los apátridas
6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2010

PRÓLOGO DE MARÍA JESÚS ARSUAGA, PRESIDENTA DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. La situación de las personas refugiadas en América
- 1.2. Desplazamiento forzado y exilio en Sri Lanka

- 1.3. Los refugiados y las refugiadas de la RD Congo
- 1.4. A FONDO: Timor Oriental: diez años después del referéndum

2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Caída de las solicitudes de asilo
- 2.2. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.3. Las solicitudes de asilo en los centros de internamiento
- 2.4. A FONDO: Las últimas solicitudes por vía diplomática

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA SOLICITUD DE ASILO

- 3.1. Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia
- 3.2. La inadmisión a trámite en los casos de Afganistán
- 3.3. A FONDO: La situación de las personas que solicitan asilo en Barajas

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE ASILO Y APATRIDIA

- 4.1. Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia
- 4.2. Nueva jurisprudencia sobre la persecución por motivos de género
- 4.3. El reconocimiento del estatuto a un albino maliense
- 4.4. A FONDO: La forma de valorar las solicitudes con la nueva ley de asilo

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. La presidencia española de la UE
- 5.2. La situación de las personas refugiadas en Grecia
- 5.3. El intento de extradición de tres refugiados kurdos a Turquía
- 5.4. A FONDO: Las reformas de las legislaciones de asilo en otros países de la UE

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. La repercusión de la crisis económica en la población refugiada
- 6.3. Estrategias de integración desde una perspectiva de género
- 6.4. A FONDO: Comunicación pública y movilización social ante la nueva ley de asilo

7. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas

7.2. La repercusión de la crisis económica

7.3. A FONDO: Las cooperativas, una alternativa de autoempleo colectivo

8. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

8.1. Desprotección y vulnerabilidad de los rechazados

8.2. La situación de los solicitantes de asilo colombianos inadmitidos en Barajas

8.3. A FONDO: La denegación de la extensión familiar del asilo

9. CONCLUSIONES

10. VEINTICINCO PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE ASILO

11. PARA SABER MÁS

1. Alternativas para el retorno de las personas refugiadas a Palestina, por Carmen Pérez
2. La recuperación de la nacionalidad española por los descendientes de las refugiadas y los refugiados españoles a la luz de la Ley de Memoria Histórica, por Amanda Meyer

12. APÉNDICE: DOSSIER NUEVA LEY DE ASILO

1. Texto de la nueva ley de asilo
2. Solicitud de CEAR y AI para que el Defensor del Pueblo presente recurso de inconstitucionalidad
3. Dictamen del Defensor del Pueblo

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. La apatridia
6. Los refugiados en la Unión Europea

INFORME 2011

PRÓLOGO

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. La situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional
- 1.2. Desplazamiento forzado en Egipto y la actual crisis libia
- 1.3. El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental

2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Nueva caída de las solicitudes de protección internacional
- 2.2. Las zonas fronterizas y los centros de internamiento
- 2.3. Los polizones y el acceso a la protección internacional

3. LA NUEVA REALIDAD DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Aumento de las admisiones a trámite en territorio
- 3.2. Las denegaciones en frontera y CIE
- 3.3. El rechazo de las solicitudes de saharauis tras el desmantelamiento del 'Campamento Dignidad'

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

- 4.1. Análisis de las concesiones de protección de asilo y apatridia
- 4.2. Evolución de la jurisprudencia

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. Evolución de las políticas de asilo en la UE
- 5.2. La situación de las personas refugiadas en Hungría

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Las políticas públicas para la integración social

- 6.2. Las políticas públicas para la integración laboral
- 6.3. Una experiencia para el análisis: el traslado desde Cuba de expresos y sus familiares

7. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Panorama de la inadmisión y denegación en 2010
- 7.2. Las personas afectadas por el reglamento Dublín
- 7.3. Las dificultades para el acceso a la residencia por circunstancias excepcionales
- 7.4. La desprotección de las víctimas de trata

8. CONCLUSIONES

9. DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

10. PARA SABER MÁS

- 1. El proyecto Youkali, por Miguel del Arco, director de teatro
- 2. La responsabilidad de proteger: refugiados ambientales, por José Antonio Rubio, responsable de Incidencia y Participación Social de CEAR Madrid
- 3. Los conflictos en África y la protección internacional, posicionamiento de CEAR

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO

- 1. Los solicitantes de protección internacional
- 2. Decisiones en primera instancia
- 3. La concesión de protección internacional
- 4. La apatridia
- 5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España
- 6. Personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

INFORME 2012

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras
- 1.2. La "Primavera Árabe" y los desplazamientos forzados de población
- 1.3. La crisis humanitaria del Cuerno de África: ¿refugiados solo del hambre?

2. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 2.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España
- 2.2. Zonas fronterizas, Centros de Internamiento y polizones
- 2.3. El asilo en Ceuta y Melilla
- 2.4. El visado de tránsito y las personas solicitantes de asilo sirias

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Análisis de las estadísticas de admisión a trámite y rechazos en frontera
- 3.2. La inadmisión y denegación de solicitudes en los CIE
- 3.3. Presentación de casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

- 4.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia
- 4.2. Revisión judicial de las decisiones del Gobierno
- 4.3. La utilización del terrorismo como causa de exclusión

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 5.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea
- 5.2. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo y su impacto en Europa

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. La participación social de las personas refugiadas

7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas
- 7.2. Aumento de la discriminación de las personas refugiadas en el contexto de la crisis económica

8. PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Sin alternativas para las personas excluidas del asilo
- 8.2. La dramática situación de los Centros de Internamiento de Extranjeros
- 8.3. Desprotección de las víctimas de trata

9. CONCLUSIONES

10. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

11. PARA SABER MÁS

1. Femicidio y maras: expresiones (in)visibles de la violencia organizada en Centroamérica
2. Derecho a servicios de traducción e interpretación, por Carmen Las Heras, Servicio de Traducción e Interpretación de CEAR

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de protección internacional
2. Decisiones en primera instancia
3. La concesión de protección internacional
4. La apatridia
5. Llegadas y repatriaciones de inmigrantes en España
6. Personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

INFORME 2013

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras
- 1.2. El conflicto sirio y las personas refugiadas
- 1.3. Conflicto en Mali y desplazamiento forzado

2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 2.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea y comparativa con España
- 2.2. La trampa griega

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

- 3.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España
- 3.2. Zonas fronterizas, centros de internamiento y polizones
- 3.3. La expulsión colectiva de Isla de Tierra

4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 4.1. Análisis de las estadísticas de las admisiones a trámite y rechazos en frontera
- 4.2. La no admisión en territorio
- 4.3. La denegación en frontera

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

- 5.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia
- 5.2. Recursos interpuestos y revisión judicial de las decisiones del Gobierno

6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Análisis de las políticas públicas
- 6.2. Implementación del programa de reasentamiento en España

7. LAS POLÍTICAS DE REINSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas de empleo

8. CONCLUSIONES

9. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

10. PARA SABER MÁS

1. La crisis de la sanidad en España: restricción del derecho a la sanidad y privatización de la sanidad pública
2. Sin reglamento de asilo se están vulnerando derechos

11. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de protección internacional
2. Decisiones en primera instancia
3. La concesión de protección internacional
4. La apatridia
5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España
6. Personas refugiadas en el mundo

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

SEDE CENTRAL

Avda. General Perón 32, 2º dcha.
28020 Madrid
Tel.: [+34] 91 598 05 35
[+34] 91 598 05 92
Fax: [+34] 91 597 23 61

MADRID

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

SEVILLA

C/ Relator, 6
41002 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64
Fax: 95 462 65 86

CATALUÑA

C/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel.: 93 301 25 39
Fax: 93 317 03 43

EUSKADI

C/ Cristo, 9 bis. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38
ceareuskadi@cear.es

VALENCIA

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

CANARIAS

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

El duodécimo Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en Europa y, principalmente, en España. En 2013, el agravamiento de la guerra civil en Siria produjo un aumento significativo de la población desplazada forzosamente en el planeta, hasta cotas desconocidas desde 2001, y también el incremento del número de personas que solicitaron protección internacional en la UE y en España. Pero ni España ni Europa están respondiendo de manera adecuada al drama de Siria y en general al éxodo de las personas refugiadas. Lo demostró la tragedia de Lampedusa en octubre, lo corroboró la de Ceuta del 6 de febrero de este mismo año, cuando al menos quince personas murieron ahogadas mientras nadaban hacia una playa española enfrentando el material antidisturbios disparado por la Guardia Civil. El Informe 2014 de CEAR también incide en la acelerada denegación de la protección internacional a la mayoría de las personas que la solicitan desde puestos fronterizos o los CIE y, en cuanto al reconocimiento de los estatutos de refugiado y apatridia, examina de manera detallada las cifras de 2013 y se fija en particular en las víctimas de las redes de trata (una forma de esclavitud moderna según Naciones Unidas) y en las personas originarias del Sáhara Occidental. El Informe anual de CEAR mantiene la estructura de los anteriores, ya que sigue, paso a paso, el recorrido de las solicitudes de protección internacional, desde su presentación ante las autoridades hasta la resolución de los casos, y completa la visión de conjunto con un análisis de las políticas de acogida, integración social e inserción sociolaboral de las personas refugiadas en España. Asimismo, incluye un amplio apéndice estadístico que complementa el análisis y convierte a este Informe en una referencia.



IBIC: JFFD



9 7 8 8 4 8 3 1 9 9 1 6 9

17 € ISBN: 978-84-8319-916-9

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financian:



MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA GENERAL
DE INMIGRACIÓN Y
EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE
MIGRACIONES



UNIÓN EUROPEA
FONDO EUROPEO
PARA LOS
REFUGIADOS