# INFORME 2020:
# Las personas refugiadas en España y Europa



CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

CEA(R)

Comisión Española
de **Ayuda al Refugiado**

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

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

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

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

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

Informe 2020 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

# Las personas refugiadas en España y Europa

CEA(R)
Comisión Española
de **Ayuda al Refugiado**

HAN COORDINADO ESTE INFORME:
NURIA DÍAZ, ESTRELLA GALÁN, MIGUEL HERNÁNDEZ, MÓNICA LÓPEZ, ALBERTO SENANTE, CRISTINA SIRUR Y MAURICIO VALIENTE.

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:
NACHO ÁLVAREZ, CLAUDIA ASSENS, ÁLIVA DÍEZ, PALOMA FAVIERES, SILVIA GARCÍA, CRISTINA MONTERO, DIANA MUÑOZ, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, CARMEN RUIZ, RAQUEL SANTOS, YOLANDA SERNA, LAURA SERRANO Y TXEMA SERRANO.

EDICIÓN GRÁFICA: CARMEN ÁLVAREZ Y RICARDO CANA.

REVISIÓN, CORRECCIÓN Y EDICIÓN GENERAL: MARIO AMORÓS.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A MIREIA SERRANO, MIGUEL PAJARES Y CARLOS MARTÍN BERISTAIN POR LOS ARTÍCULOS QUE HAN ESCRITO PARA EL CAPÍTULO 7.

IMAGEN DE PORTADA: UN BEBÉ VIAJABA EN UNA PATERA JUNTO A OTRAS CUARENTA Y CINCO PERSONAS QUE FUERON RESCATADAS POR SALVAMENTO MARÍTIMO EL 27 DE DICIEMBRE DE 2019. LA EMBARCACIÓN FUE TRASLADADA AL MUELLE DE ARGUINEGUÍN (GRAN CANARIA). © BORJA SUÁREZ.

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

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

DEPÓSITO LEGAL: M-12916-2020.

OFICINAS CENTRALES DE CEAR

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

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

CEA(R)
Comisión Española de Ayuda al Refugiado

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES

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

# ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR 9

PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS 15

1. EL ÉXODO GLOBAL 19
1.1. Las personas desplazadas de manera forzada en el mundo. 19
1.2. Pacto Mundial de Refugiados: El primer Foro Mundial. 32

2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS 39
2.1. Evolución estadística y prioridades de la nueva Comisión. 40
2.2. El bloqueo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo. 45
2.3. Las rutas del desplazamiento hacia España. 52
2.4. El reasentamiento en Europa y España: Cifras y retos. 59

3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 67
3.1. Luces y sombras de unas cifras históricas. 67
3.2. El acceso al procedimiento de asilo. 75
3.3. La situación en Ceuta y Melilla. 83

4. LA ACOGIDA Y LAS SOLUCIONES DURADERAS EN ESPAÑA 91
4.1. El sistema de acogida: Avances y desafíos pendientes. 91
4.2. Valoración de las políticas de inclusión. 98

5. CONCLUSIONES 111

6. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 119

7. PARA SABER MÁS 125

7.1. 80º aniversario de "La Retirada". Las personas refugiadas españolas, por Mireia Serrano. 125

7.2. Migraciones climáticas. Protección internacional para las personas que huyen de la devastación climática, por Miguel Pajares. 132

7.3. La comisión de la verdad y los exilios de Colombia, por Carlos Martín Beristain. 146

8. APÉNDICE ESTADÍSTICO 155

8.1. La protección internacional en España. 155

8.2. La protección internacional en la UE. 160

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 163

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 165

# PRÓLOGO

**CARLOS BERZOSA**
*Presidente de CEAR*

Presentamos nuestro decimoctavo Informe anual. A lo largo de 2018, el número de personas que habían abandonado sus hogares en todo el planeta para escapar de la persecución, las guerras o las violaciones sistemáticas de los derechos humanos aumentó en 2,3 millones respecto al año anterior y se situó en 70,8 millones. Una cifra jamás antes registrada en este siglo. En el caso de España, alcanzamos un nuevo registro histórico de solicitantes de asilo, 118 264, que nos situó como el tercer país de la Unión Europea y, en el primer semestre de 2019, como el quinto del mundo en nuevos solicitantes. Recordemos que no hace demasiado tiempo, entre 2008 y 2014, nuestro país atendía cada año a menos de seis mil.

Si dirigimos la mirada al conjunto del planeta, no podemos dejar de expresar nuestra preocupación por la persistencia del conflicto en Siria, que ha desplazado a más de doce millones de personas dentro y fuera de sus fronteras, de la violencia en Colombia, del éxodo en Venezuela o por la duración de conflictos cuyas raíces se hunden varias décadas atrás, como los de Afganistán y República Democrática del Congo. El primer Foro Mundial sobre Refugiados, celebrado en diciembre en Ginebra, fue un espacio importante para dirigir la atención de la comunidad internacional hacia estas personas y forjar compromisos y puntos de acuerdo que deberán materializarse a lo largo de los próximos años.

En cuanto a la UE, observamos cómo el prolongado y sinuoso proceso de construcción del Sistema Europeo Común de Asilo ha llegado a un punto muerto, está bloqueado. La nueva Comisión, presidida por Ursula Von der Leyen, inició su mandato el 1 de






EN EL COMEDOR DEL CENTRO DE ACOGIDA DE CEAR EN MÁLAGA SE HAN COLGADO PICTOGRAMAS PARA RECORDAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD NECESARIAS PARA EVITAR POSIBLES CONTAGIOS POR CORONAVIRUS, ADEMÁS DE ESTABLECERSE TURNOS EN LOS DIFERENTES HORARIOS DE COMIDAS. (CC) CEAR ANDALUCÍA.

diciembre con la acostumbrada retórica de compromiso con el derecho de asilo e incluso ha planteado un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo cuyos ejes ya conocemos. Entre sus aspectos positivos, destacamos el refuerzo de la apuesta creciente por los programas de reasentamiento, de acuerdo con los llamamientos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), o la voluntad de definir un mecanismo de respuesta permanente para la búsqueda y el rescate de las personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo y evitar así los lamentables episodios descritos en años anteriores. Es urgente un acuerdo en este sentido para garantizar no solo salvar vidas, sino un futuro de dignidad para aquellas personas que se lanzan al mar huyendo de la violencia y la persecución. Recordemos que, un año más, según la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), cerca de dos mil personas refugiadas y migrantes murieron en el Mediterráneo y que, de ellas, 552 navegaban hacia las costas españolas.

Desde luego, en el caso de nuestro país, 2019 quedará como un año de referencia. En primer lugar, por el máximo histórico de solicitantes de protección internacional, el 59% procedentes de solo dos países: Venezuela (40 906) y Colombia (29 363). También por la decisión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio de otorgar una autorización de residencia por razones humanitarias a cerca de 40 000 personas, en su inmensa mayoría originarias de Venezuela. En el ángulo contrario, nos preocupa la escasa protección internacional concedida (5,2%); en particular, la inmensa mayoría de las personas solicitantes procedentes de Colombia, El Salvador o Palestina recibieron una respuesta negativa. Asimismo, señalamos la enorme acumulación de solicitudes pendientes de resolución, a pesar del refuerzo sustancial de los medios técnicos y humanos de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior.

Por su trabajo directo con miles de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional cada año, CEAR conoce de primera mano aspectos de su realidad cotidiana que podrían quedar ocultos por unas cifras históricas. Así, en el capítulo tercero, exponemos cómo en 2019 aumentaron las dificultades para acceder al procedimiento de asilo o diferentes aspectos de la realidad de estas personas en Ceuta y Melilla que, lamentablemente, se repiten año tras año, en algunos casos a pesar de las reiteradas resoluciones de los tribunales que exhortan a corregirlos. Y el 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha decidido avalar las denominadas "devoluciones en caliente", que CEAR considera ilegales. Confiamos en que próximamente el Tribunal Constitucional resolverá que es imprescindible garantizar la tutela judicial efectiva y el derecho de no devolución de todas las personas migrantes que han ingresado en el territorio nacional.

La parte central de nuestro Informe anual concluye con un análisis detenido de la evolución de las políticas públicas de acogida e inclusión. En este terreno, ha habido

avances notables en los últimos tres años, como el incremento sustancial de las plazas del Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o la contribución positiva, en distintos aspectos, de ayuntamientos como los de Madrid y Barcelona y de gobiernos autonómicos como los de Euskadi, la Comunidad Valenciana o Navarra. Pero también persisten desafíos evidentes para desbrozar un proceso lleno todavía de obstáculos y dificultades.

Un año más, ofrecemos varios artículos de destacados especialistas. Así, Mireia Serrano recuerda el éxodo republicano español de 1939; Miguel Pajares reflexiona de manera lúcida sobre la necesaria protección internacional para las personas que huyen de sus hogares a consecuencia de la "devastación climática" y Carlos Martín Beristain explica el valioso trabajo de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) de Colombia con las personas que desde este país tuvieron que partir al exilio durante décadas.

Como siempre, aportamos un conjunto amplio de propuestas para mejorar la protección de las personas refugiadas, en un momento crucial por las consecuencias dramáticas de la pandemia de la COVID-19. Para las personas refugiadas, alejadas de sus hogares y de sus familiares y amigos, la situación que sufrimos en medio de esta emergencia sanitaria global y de una crisis económica sin precedentes es aún más complicada. Por esa razón, CEAR ha lanzado el proyecto "Solidaridad y Refugio en tiempo de Coronavirus" y ha impulsado una petición pública al Ejecutivo para que ponga en marcha de manera urgente un proceso de regularización de personas migrantes en situación irregular y de solicitantes de asilo que esperan desde hace mucho tiempo la resolución de su solicitud. Esta iniciativa ha obtenido el respaldo de cerca de trescientas organizaciones y de más de cuarenta mil ciudadanas y ciudadanos.

Nuestro Gobierno ha prometido que nadie se quedará "atrás" en la salida de esta situación crítica. Quienes llegaron a España para salvar sus vidas y recuperar sus esperanzas merecen formar parte de la construcción del futuro.

# PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS

## LEYES

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

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

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

DIRECTIVA DE REQUISITOS: Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

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

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

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

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

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

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

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

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

## SIGLAS

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

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

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

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

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

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

FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

ONU: Naciones Unidas.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

UE: Unión Europea.

UNRWA: siglas inglesas de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Bajo su protección quedan las personas cuyo lugar de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y que perdieron sus casas y medios de vida debido al conflicto árabe-israelí de 1948, así como sus descendientes.

CAPÍTULO 1

# EL ÉXODO GLOBAL

El desplazamiento forzado de las personas que intentan escapar de la violencia y la persecución no cesa y año tras año alcanza una cota superior según los datos del ACNUR: eran 70,8 millones en diciembre de 2018, tal y como se examina en el primer epígrafe de este capítulo. Casi una década antes, en 2009, esta cifra era de 43,3 millones de seres humanos. Siria sigue siendo el país de origen de un mayor número de personas refugiadas y Colombia el que tiene más desplazadas internamente. Y junto con las elevadas cifras de países afectados por procesos crónicos de exilio y desplazamiento interior, como Afganistán o República Democrática del Congo, a lo largo de 2018 y el primer semestre de 2019 se acentuó el éxodo en Venezuela o en los países septentrionales de Centroamérica. El segundo epígrafe analiza la evolución del Pacto Mundial de Refugiados, que fue aprobado en 2018, así como la celebración del Primer Foro Mundial sobre Refugiados en Ginebra (Suiza) en diciembre de 2019 y el papel del Gobierno español. También se refiere al despliegue del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, alumbrado a fines de 2018.

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

A lo largo de 2018, la población desplazada de manera forzada en el mundo debido a la persecución, la violencia, los conflictos armados o las violaciones de los derechos humanos aumentó en 2,3 millones respecto al año anterior y se situó en 70,8 millo-

nes. De ellas, 25,9 millones eran personas refugiadas (20,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,5 millones de personas refugiadas palestinas bajo el amparo de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo -UNRWA); 41,3 millones se habían desplazado dentro de las fronteras de sus propios países; y 3,5 millones aguardaban la resolución de su solicitud de protección internacional[1]. En la primera mitad de 2019, el número de personas refugiadas era de 20,2 millones y, según el ACNUR, este ligero descenso puede deberse a los desafíos en la recogida de datos en algunos de los países de acogida[2].

A finales de 2018, el 67% del total de los 20,4 millones de personas refugiadas procedía de cinco países: Siria (6,7 millones), que registró un incremento de 400 000 respecto a diciembre de 2017; Afganistán (2,7 millones), con un aumento de 100 000; y Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1,1 millones) y Somalia (949 700), que experimentaron un descenso en relación con el año anterior. Y el 58% de los 41,3 millones de personas desplazadas internamente pertenecían igualmente a cinco países: había 7,8 millones en Colombia, 6,2 millones en Siria, 4,5 millones en República Democrática del Congo y 2,6 millones en Somalia y en Etiopía. Durante el primer semestre de 2019, Colombia (7,9 millones), Siria (6,1 millones) y República Democrática del Congo (4,5 millones) siguieron ocupando los tres primeros puestos, mientras que Yemen (3,6 millones) ascendió al cuarto lugar, seguido de Etiopía (3,2 millones) y Somalia (2,6 millones)

En junio de 2019, Siria seguía siendo el país de procedencia del mayor número de personas refugiadas, con 6,6 millones, prácticamente la tercera parte del total a nivel global. Las originarias de Afganistán eran 2,7 millones; de Sudán del Sur, 2,2 millones; de Myanmar, 1,2 millones y de Somalia, 836 400, con un descenso en este último caso del 12% en apenas seis meses.

A fines de 2018, los principales países de acogida eran Turquía (3,7 millones)[3], con un aumento de 200 000 respecto a diciembre de 2017; Pakistán (1,4 millones), con una cifra similar a la del año anterior; Uganda (1,1 millones), que experimentó un descenso de casi 200 000; Sudán (1,1 millones), que registró un incremento; y Alemania (1,1 millones), con un ligero crecimiento respecto al año anterior.

1 ACNUR: *Tendencias Globales. 2018.* Disponible en: https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo en 2018 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento.

2 ACNUR: *Mid Year Trends 2019*. Disponible en: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5e57d0c57/mid-year-trends-2019.html. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo durante el primer semestre de 2019 que se incluyen en este epígrafe proceden de este documento.

3 La mayoría de estas personas provenían de Siria (el 98%) y una pequeña parte de Irak (39 100 personas), Irán (8700 personas) y Afganistán (6600 personas).

A mediados de 2019, esta relación permanecía estable: Turquía acogía a 3,6 millones de personas refugiadas; Pakistán a 1,4 millones; Uganda a 1,3; Alemania a 1,1 millones (la mitad de ellas originarias de Siria) y Sudán también a 1,1 millones.

Según los datos del ACNUR, en 2018 cuatro de cada cinco personas refugiadas permanecieron en los países vecinos al de su origen y los más empobrecidos acogieron al 84% de las mismas. Así, por ejemplo, la mayor parte de las originarias de Siria estaban asentadas en Turquía (3,6 millones), Líbano (944 200), Jordania (676 300) o Irak (252 500). En cambio, en España solo había 13 800, mientras que los países de la UE que acogían a un mayor número eran Alemania (532 100) y Suecia (109 300). En el caso de las originarias de Afganistán, a mediados de 2019 Pakistán seguía acogiendo a la mayor parte (1,4 millones), mientras que Irán albergaba a 951 100.

Otra perspectiva útil es la comparación del volumen de personas refugiadas respecto a la población del país de acogida. Desde este punto de vista, a fines de 2018 Líbano era el que tenía una mayor proporción de personas refugiadas: 156 por cada 1000 nacionales; le seguían Jordania (72 por cada 1000) y Turquía (45 por cada 1000). En el ámbito de la Unión Europea, encabezaban esta relación Suecia (25 por cada 1000) y Malta (20 por cada 1000).

En el contexto de emergencia mundial causado por la COVID-19, preocupa especialmente su impacto en los países que acogen a un mayor número de personas desplazadas forzosamente, ya que a menudo están desbordados en sus capacidades. Por esta razón, el ACNUR ha recordado que los Estados han de respetar el derecho internacional y el principio de no devolución, incluso en una circunstancia como la actual. En estos momentos es de vital importancia el principio de solidaridad y responsabilidad compartida.

En cuanto a las soluciones duraderas, que han sido muy útiles en otros momentos históricos (como los desplazamientos de población derivados de los conflictos armados en los Balcanes o en la región africana de los Grandes Lagos en la década de los 90), el reasentamiento continúa siendo un recurso primordial. De hecho, junto con otras vías complementarias, es uno de los objetivos del Pacto Mundial de Refugiados para promover la responsabilidad compartida entre los gobiernos en la respuesta a las diferentes crisis y la reducción de su impacto en los países de acogida habituales.

Por esta razón, en junio de 2019 el ACNUR publicó una estrategia de reasentamiento y vías complementarias para el periodo 2019-2021[4] que contempla que a lo

4 Disponible en: https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html





ESTA NIÑA AFGANA FUE OBLIGADA A CASARSE CON UN HOMBRE MAYOR QUE ELLA CUANDO TENÍA 7 AÑOS. SU PROGENITOR DECIDIÓ ENTREGARLA COMO DOTE A CAMBIO DE OTRA MUJER. DURANTE TRES AÑOS, ESTUVO CASADA CON UN ADOLESCENTE DE 15 AÑOS Y FUE CONVERTIDA EN ESCLAVA DOMÉSTICA POR SU SUEGRA Y SU CUÑADA. EN SU CUERPO CUENTA CON MÁS DE CIEN CICATRICES QUE ATESTIGUAN EL MARTIRIO QUE SUFRIÓ. © ANTONIO PAMPLIEGA.

largo de una década, hasta 2028, un millón de personas refugiadas deberían ser reasentadas y otros dos millones admitidas a través de vías complementarias[5]. El Alto Comisionado calculó que en 2019 había 1,4 millones de personas refugiadas con necesidad de ser reasentadas, pero en el primer semestre solo 32 000 lo fueron[6]. Al cierre de este Informe, a consecuencia de la pandemia de la COVID-19 y la situación de emergencia sanitaria global decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), los programas de reasentamiento para 2020 estaban paralizados[7].

## SIRIA

Como sucede desde 2014, en 2018 Siria volvió a ser el país de origen de un mayor número de personas refugiadas en el mundo, con 6,7 millones, una cifra que descendió ligeramente, hasta los 6,6 millones, un semestre después según los datos del ACNUR. En cuanto a las personas desplazadas internamente, la cifra se mantuvo estable, en torno a los 6,1 millones, tanto en diciembre de 2018 como en junio de 2019. Después de nueve años, el conflicto bélico parece haberse estancado, pero continúan las denuncias de violaciones de los derechos humanos. De hecho, en el primer trimestre de 2020 cerca de un millón de personas abandonaron sus hogares ante la escalada de violencia que se ha producido en el noroeste del país y tienen grandes dificultades para salir debido a que los países vecinos que albergan a la mayoría de las personas refugiadas sirias han blindado sus fronteras.

Incluso, en casos como el de Líbano preocupa la puesta en marcha de una política agresiva de incentivo del retorno a pesar de que, como ha subrayado el ACNUR, faltan las condiciones para un regreso seguro. Así, la mayoría de las personas refugiadas sirias que en 2018 expresaron su deseo de regresar (el 76%) también reconocieron que lo veían imposible en el futuro cercano (el 85%)[8]. Y, sin embargo, en 2018 se produjo el mayor número de retornos, organizados por los principales países de acogida o de manera espontánea, desde Turquía (177 300), Líbano (14 500), Irak (10 800), Jordania (8100) y Egipto (300)[9].

5 Documento disponible en: https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html

6 Fuente: www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html

7 Fuente: https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602

8 Percepción del retorno e intenciones: data2.unhcr.org/fr/documents/download/66198

9 Fuente: data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

## VENEZUELA

Existen múltiples causas que explican el desplazamiento de población desde este país, como la violencia, la inseguridad, la persecución por motivos políticos, la escasez de alimentos y medicamentos o la precariedad de los servicios sociales. Aunque ciertamente son factores muy diversos, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 muchos encajan en las categorías de protección internacional reconocidas.

A finales de 2018, 3,4 millones de personas habían abandonado Venezuela, en el que es el mayor éxodo en América y una de las mayores crisis de desplazamiento a escala mundial. Esta cifra ya alcanzaba los 4 millones a mediados de 2019. A pesar de la Declaración de Quito, por la que en septiembre de 2018 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Ecuador se comprometieron a otorgarles protección y asistencia, se imponen restricciones a las personas que salen de Venezuela, lo que les fuerza a utilizar rutas irregulares y peligrosas. Aunque Perú o Colombia les han concedido permisos de residencia, en otros países, como ha señalado el ACNUR, están abocadas a una situación de irregularidad administrativa[10]. También en este caso son los países de la región los que han recibido a un mayor número de personas: a mediados de 2019, Colombia acogía a 1,3 millones; Perú a 768 000; Chile a 288 000; Ecuador a 263 000; Brasil a 168 000 y Argentina a 130 000[11].

En 2018, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de solicitantes de protección internacional, con 341 800, casi el triple que el año anterior (116 000). En el primer semestre de 2019, esta tendencia se acentuó, puesto que solo en Perú se registraron 152 100 (casi el doble que en el primer semestre de 2018) y, como se analizará en el capítulo 3, también en España este dato creció de manera notable. A fecha de 5 de febrero de 2020, había 805 099 personas solicitantes de asilo originarias de este país en el mundo, según los datos de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial del ACNUR y la Organización Mundial de las Migraciones[12].

10 ACNUR: *Tendencias Globales. 2018.* Disponible en: https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html

11 Fuente: https://www.unhcr.org/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html

12 La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial se estableció de conformidad con la solicitud del secretario general de las Naciones Unidas al ACNUR y la OIM el 12 de abril de 2018 para dirigir y coordinar la respuesta a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela.





UN VENDEDOR AMBULANTE EN LA PLAZA DEL PARAÍSO DE AL RAQA (SIRIA) EN EL MES DE ABRIL DE 2019. ESTA CIUDAD QUEDÓ COMPLETAMENTE DEVASTADA TRAS LA OCUPACIÓN QUE SUFRIÓ A MANOS DEL AUTODENOMINADO ESTADO ISLÁMICO. © NATALIA SANCHA.

## COLOMBIA

Después de Siria, Colombia es el país con más población desplazada de manera forzada, con 8 millones de personas, de las que el 98% se encuentran en situación de desplazamiento interno. Desde 2015 a finales de 2018 registró las mayores cifras de desplazamiento interno (7 816 500 personas) y a mediados de 2019 alcanzaba los 7,9 millones, según el Registro Único de Víctimas del Gobierno colombiano[13], un periodo en el que también contabilizó el retorno de unas 400 000 personas refugiadas en Venezuela.

A pesar de la firma del Acuerdo de Paz entre el Ejecutivo y las FARC en 2016, persisten la violencia armada y los enfrentamientos por el control territorial y social, que perjudican en mayor medida a las personas en situación más vulnerable. En 2018, existían al menos cinco conflictos que afectaban especialmente a las regiones fronterizas con otros países, donde además esta asentada una parte significativa de la población refugiada y migrante, la mayoría proveniente de Venezuela. Esta situación de violencia se manifiesta en reclutamiento obligatorio, desplazamiento interno, desapariciones forzadas, explotación laboral o sexual y confinamiento, que afectan tanto a la población local como a la refugiada y migrante[14].

Asimismo, en 2019 al menos 99 000 personas se vieron afectadas por desastres naturales en las regiones del Pacífico y del Caribe, según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Otros sucesos de este tipo están vinculados a los megaproyectos hidroeléctricos, extractivos o agroindustriales a gran escala que pueden llegar a generar impactos ambientales. Este tipo de situaciones también influyen en los factores que fuerzan la decisión de emprender las rutas del desplazamiento interno, la migración o incluso el exilio[15].

## CENTROAMÉRICA

Desde hace varios años los países septentrionales de esta región padecen elevados grados de violencia e inestabilidad social y económica. La actuación criminal de las maras y las constantes y gravísimas violaciones de los derechos humanos

13 Fuente: https://www.unidadvictimas.gov.co/

14 Fuente: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hrp_2020_colombia_esp.pdf

15 Fuente: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hrp_2020_colombia_esp.pdf

hacen que miles de personas deban huir para buscar protección internacional[16]. Y el horizonte inmediato es sombrío, puesto que, según el ACNUR, estas causas de desplazamiento forzado no se atenuarán en un futuro próximo[17]. Al mismo tiempo, otra realidad que merece atención son los movimientos mixtos de personas refugiadas y migrantes agrupadas en las conocidas como "caravanas" que se dirigen hacia Estados Unidos, examinadas en detalle en el Informe 2019 de CEAR.

A finales de 2018, había registradas 353 000 personas refugiadas y solicitantes de asilo en el mundo provenientes del norte de Centroamérica y 245 000 personas desplazadas internas en Honduras y El Salvador[18]. En este contexto, los países de origen, tránsito y/o destino más afectados han intentado definir marcos de colaboración. Así, en 2014 se aprobó el Plan de Acción de Brasil y en 2016 la Declaración de Acción de San José con el objetivo de abordar las causas del desplazamiento y reforzar la protección[19]. Y tras la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016, que estableció el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, en 2017 seis países de la región (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá) acordaron implementar el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), que promueve la solidaridad y la asunción de responsabilidades compartidas; en 2019 se les unió El Salvador[20].

Por otra parte, preocupa el acuerdo suscrito en septiembre de 2019 entre Honduras y Estados Unidos para redistribuir el procedimiento de solicitudes de protección internacional entre ambos países, como ya hiciera Washington antes con Guatemala y El Salvador. Honduras enfrenta numerosos desafíos referidos a su capacidad para garantizar las condiciones necesarias de protección y seguridad[21] y vive una crisis prolongada de desplazamiento interno: en 2018, fue el octavo país de origen de más personas solicitantes de asilo en el mundo, con un total de 41 500 (de ellas, 24 400 en Estados Unidos, 13 600 en México y 2500 en España)[22].

16 En colaboración con Globomedia (The Mediapro Studio), CEAR produjo el corto *Maras. Ver, Oír y Callar*, que ha sido candidato en la última edición de los Premios Goya en la categoría de mejor cortometraje de ficción. Está basado en los testimonios reales de víctimas de estas violentas pandillas en Guatemala, El Salvador y Honduras que fueron atendidas por esta organización. Véanse también estos documentos de CEAR: *Maras, la guerra no encontrada:* https://www.cear.es/sections-post/maras-guerra-no-encontrada/. Y "Diez claves para entender por qué miles de personas tienen que huir de su país por las maras": https://www.cear.es/claves-sobre-la-violencia-de-las-maras/

17 Fuente: https://www.acnur.org/es-es/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html

18 Fuente: https://www.acnur.org/es-es/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html

19 Fuente: https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html

20 Más información sobre el MIRPS en el siguiente enlace: https://acnur.org/5dc5be2c4#_ga=2.245488132.1253720895.1585897371-382070619.1584101272

21 Fuente: https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5db06d9a4/posicion-del-acnur-frente-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-asilo-bilateral.html

22 Fuente: https://www.unhcr.org/protection/conferences/5a73367518/americas-comprehensive-regional-protection-solutions-framework-english.html?query=honduras





UN GRUPO DE CENTROAMERICANOS QUE FORMARON PARTE DE LA CONOCIDA COMO "CARAVANA MIGRANTE" OBSERVA LA VALLA FRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN PLAYAS DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO.
© EDU PONCES / RUIDO PHOTO.

## 1.2. PACTO MUNDIAL DE REFUGIADOS: EL PRIMER FORO MUNDIAL

El Pacto Mundial de Refugiados, aprobado en 2018, contempló cuatro objetivos principales: reducir la presión sobre los principales países de acogida, fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas, incrementar las soluciones duraderas para acceder a terceros países y contribuir a que los de origen puedan ofrecer las condiciones precisas para un retorno seguro y digno. También propugna un mayor compromiso de financiación por parte de los donantes, los gobiernos y el sector privado y cumplir de este modo el principio de responsabilidad compartida, así como proporcionar soluciones enfocadas al desarrollo en el largo plazo. En definitiva, postula la definición de mecanismos de reparto más equitativos de la atención a estas personas, tal y como hace un lustro ya propuso la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible[23].

Uno de los mecanismos establecidos por el Pacto Mundial de Refugiados para revisar la implementación de sus objetivos es la celebración de un foro cada cuatro años. El I Foro Mundial sobre Refugiados tuvo lugar en diciembre de 2019 en Ginebra, con el patrocinio del ACNUR y del gobierno helvético y fue convocado, de manera conjunta, por Costa Rica, Etiopía, Alemania, Pakistán y Turquía[24]. En su intervención durante el acto de inauguración, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, subrayó que "la comunidad internacional debe hacer mucho más para asumir esta responsabilidad en conjunto".

Los Estados y demás partes asistentes reafirmaron la necesidad de abordar las causas profundas que originan los desplazamientos forzados, anunciaron compromisos, realizaron contribuciones para mejorar la protección de las personas refugiadas y compartieron buenas prácticas acerca de cómo se está implementando el Pacto Mundial[25]. El Foro finalizó desarrollando diez resultados clave que las partes intervinientes asumieron y se presentaron más de 770 compromisos y contribuciones por parte de gobiernos, actores humanitarios y entidades del sector privado, entre otros. Se expusieron también más de 350 acuerdos relacionados con la mejora de las políticas nacionales para fortalecer los sistemas de asilo. Y se lanzó una Plataforma de Apoyo para fortalecer tres respuestas regionales ante situaciones de desplazamiento forzado: el MIRPS en Centroamérica y México, el Proceso de Nairobi

23 La meta 10.7 de la Agenda 2030 hace referencia a "facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".

24 Véase: https://www.acnur.org/foro-mundial-sobre-los-refugiados-2019.html

25 Una plataforma digital recoge todas estas propuestas: https://globalcompactrefugees.org/index.php/home. Como ejemplo de buena práctica se expuso el proyecto "Acoge un plato" de CEAR, que busca la inclusión de las personas refugiadas a través de la gastronomía: https://globalcompactrefugees.org/index.php/article/acoge-un-plato-embrace-dish

en el este y el Cuerno de África y la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos. También presentó el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo y la Red Interdisciplinaria Académica Mundial.

Varias instituciones financieras, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, anunciaron la concesión de una financiación adicional para dar respuesta a las distintas situaciones de desplazamiento forzado. Finalmente, hubo compromisos relacionados con la educación de las personas refugiadas en los países de acogida o el acceso al empleo, facilitado por empresas privadas. En relación con el desplazamiento por motivos climáticos y ambientales, veintiocho Estados asumieron el Reto de la Energía Limpia del ACNUR, que consiste en garantizar un acceso a energía sostenible, asequible y moderna en los asentamientos de personas refugiadas y comunidades de acogida para 2030, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuanto a las soluciones duraderas, hubo avances después de que en 2018 menos del 5% de las personas identificadas para ser beneficiarias de un programa de reasentamiento fueron incluidas en ellos, la cifra más baja del último lustro, y ante las necesidades acuciantes expuestas por el ACNUR, señaladas en el epígrafe anterior[26]. Así, varios gobiernos anunciaron la ampliación de sus compromisos con el reasentamiento y otras vías complementarias de protección internacional. Por ejemplo, los miembros de la Unión Europea prometieron aumentar hasta 30 000 sus plazas de reasentamiento en 2020, con el apoyo financiero de la Comisión Europea (a este punto se refiere el cuarto apartado del siguiente capítulo)[27].

Y las personas refugiadas tuvieron la oportunidad de participar con varias sesiones sobre asuntos específicos que les afectan en su vida cotidiana.

## EL PAPEL DE ESPAÑA

Las contribuciones de España al I Foro Mundial de Refugiados se centraron en materias como el refuerzo e impulso del sistema de protección internacional, las soluciones que involucren a terceros países, la acción humanitaria, la promoción en los países de origen de las condiciones que ayuden a un retorno seguro y digno, así como un plan de acción para la implementación del Pacto Mundial de Refugiados[28].

26 ACNUR: *Projected global resettlement needs 2020.* pp.76–77. https://www.unhcr.org/uk/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html

27 Fuente: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6794

28 Fuente: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/APORTACIO%CC%81N%20ESPAN%CC%83OLA%20AL%20I%20FORO%20GLOBAL%20REFUGIADOS.%20ESPAN%CC%83OL.pdf





VISTA AÉREA DEL CAMPO DE REFUGIADOS DE KUTUPALONG, EN BANGLADÉS. CON UNA POBLACIÓN SUPERIOR A 500 000 PERSONAS, ES EL MÁS GRANDE DEL MUNDO SEGÚN DATOS DEL ACNUR. (2018)
© IGNACIO MARÍN.

En relación con la política interna de asilo, sobre el tratamiento y la resolución de las solicitudes, los representantes del Gobierno destacaron que desde 2018 se reforzó la Oficina de Asilo y Refugio.

Acerca de la política externa, destacaron la asistencia que España presta a las personas refugiadas que se encuentran en terceros países a través de las aportaciones a organismos internacionales y de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria. No obstante, conviene precisar que en este último punto tales contribuciones están cada vez más supeditadas a la colaboración de esos países en materia de control fronterizo, lo que contribuye a la externalización de las fronteras y de las responsabilidades en la protección de los derechos humanos de las personas refugiadas, colisionando con el espíritu del propio Pacto Mundial de Refugiados.

En cuanto a las soluciones duraderas, el Gobierno se comprometió a mejorar su sistema conforme a la Estrategia Trienal del ACNUR sobre vías complementarias para el periodo 2019-2021[29] y a desarrollar un programa piloto de patrocinio comunitario. Además, expresó su disposición a diseñar planes plurianuales de reasentamiento a fin de lograr una mayor flexibilidad en su ejecución e incrementar el número de personas beneficiadas. Dentro de las aportaciones de España también se mencionó la facilitación de los programas de reagrupación familiar y la inclusión laboral, así como el papel del sector privado, puesto que se ha desarrollado un plan de actuación con este para el trienio 2019-2021[30].

El Ejecutivo también destacó la próxima elaboración de una nueva ley reguladora de la protección internacional para fortalecer y optimizar el sistema de asilo, la consolidación de un plan de acción para agilizar la resolución de las solicitudes, el diseño de una estructura de efectivos adecuada para dotar de eficacia a la Oficina de Asilo y Refugio, el aseguramiento de recursos y procedimientos precisos para identificar y responder a las necesidades específicas, el incremento de las plazas de acogida, el impulso a la elaboración de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) y el desarrollo de una política de integración eficaz. También anunció la elaboración de un Plan de Acción Nacional para la Aplicación del Pacto Global sobre los Refugiados con una vigencia de cuatro años.

29 ACNUR: *Three-years (2019–2021) strategy on resettlement and complementary pathways.* Disponible en: https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html

30 Otras de las medidas que el Gobierno destacó son la próxima elaboración de una nueva ley reguladora de la protección internacional para fortalecer y optimizar el sistema de asilo; el desarrollo del Reglamento de la Ley de Asilo; la consolidación de un plan de acción para agilizar la resolución de las solicitudes; el diseño de una estructura de efectivos adecuada para dotar de eficacia a la Oficina de Asilo y Refugio; el aseguramiento de recursos y procedimientos precisos para identificar y responder a las necesidades específicas; el incremento de las plazas de acogida; el impulso a la elaboración de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración; o el desarrollo de una política de integración eficaz.

Ante la posición del Gobierno, CEAR recordó que persisten numerosos obstáculos desde el inicio hasta la resolución de una solicitud de asilo. Así, remarcó la necesidad de reforzar las garantías de información y acceso al procedimiento de protección internacional de manera homogénea, adecuada e individualizada en todos los puntos fronterizos y también la asistencia jurídica y de interpretación desde la llegada al territorio español. Asimismo, pidió el fin inmediato de las devoluciones "en caliente" (sumarias e ilegales) en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla con la derogación de la normativa que pretende brindarles amparo legal. Y, por último, insistió en la necesidad de aprobar sendas leyes integrales para la prevención y lucha contra la discriminación y la trata de personas.

Por otro lado, en cuanto al seguimiento y evaluación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado también en 2018, está prevista la celebración de unos Foros de Examen cada cuatro años en la Asamblea General de Naciones Unidas (en sustitución del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo) y el primero de ellos tendrá lugar en 2022. Con idéntica periodicidad, se realizarán exámenes regionales que se alternarán con el Foro de Examen y que comenzarán en 2020.

El Gobierno ha designado a un Embajador en Misión Especial para Asuntos Migratorios en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que tiene el cometido de liderar el proceso de implementación de este Pacto. Además, nuestro país deberá de elaborar un Plan de Acción de cara al Foro de Examen de 2022.

CAPÍTULO 2

# LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

El sustancial aumento del número de solicitantes de protección internacional en España a lo largo de 2019 fue decisivo para corregir la tendencia descendente iniciada en 2016 en la Unión Europea, como se examina en el primer epígrafe de este capítulo. Siria, Afganistán y Venezuela fueron los países de origen de un mayor número de solicitantes en la UE. La nueva Comisión, presidida por Ursula Von der Leyen, se enfrenta al desafío de corregir el bloqueo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, examinado en el segundo epígrafe, y entre sus prioridades ha señalado la elaboración de un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Además, en 2019, el Mediterráneo volvió a ser la ruta migratoria más mortífera del planeta, con 1885 muertes verificadas según la OIM, tal y como se expone en el tercer apartado, y, si bien el apoyo creciente a Marruecos en el control migratorio logró reducir a la mitad las llegadas de migrantes a las costas españolas en 2019, al mismo tiempo reactivó la ruta atlántica hacia Canarias. El último epígrafe se refiere a los avances de los programas de reasentamiento en España y, en general, también en la UE y analiza los desafíos pendientes para su mejora.

## 2.1. EVOLUCIÓN ESTADÍSTICA Y PRIORIDADES DE LA NUEVA COMISIÓN

Según los datos de Eurostat, en 2019 721 090 personas solicitaron protección internacional en los veintiocho países de la UE[31], un incremento próximo al 12% respecto a 2018 (647 170) y un poco más de la mitad de las registradas en 2015 (1 322 850). Los dos países de origen de un mayor número de solicitantes volvieron a ser Siria (78 545) y Afganistán (59 150), seguidos por Venezuela (45 405), que escaló del quinto al tercer puesto.

Alemania (165 615), Francia (128 940) y España (con una cifra histórica de 118 264[32]) atendieron al 57% de las personas solicitantes. Les siguieron Grecia (77 275) e Italia (43 770). España fue el país que registró el mayor incremento respecto al año anterior y, además, fue del 118%. En el ángulo opuesto, Italia tuvo el descenso más acusado: el 27%.

El 53% de las personas sirias que solicitaron asilo en la UE por primera vez en 2019 lo hicieron en Alemania. Respecto a las personas originarias de Afganistán, el 45% la formalizó en Grecia y el 90% de las personas venezolanas en España. Si el número de personas solicitantes procedentes de Siria disminuyó el 7% respecto a 2018, el de las originarias de Afganistán creció el 35% y el de las de Venezuela el 102%. El mayor número de nuevas solicitudes por habitante se registró en Chipre, seguido de Malta y Grecia, y el menor en Eslovaquia, Hungría y Estonia.

Por otra parte, a finales del año pasado 840 000 personas aguardaban la resolución de su solicitud de protección internacional en la UE; de ellas, 326 800 en Alemania (el 39% del total), 133 015 en España (16%), 105 400 en Grecia (13%), 74 400 en Francia (9%) y 47 000 en Italia (6%). En el caso de España, el número de solicitudes pendientes aumentó el 69% respecto a 2018 (54 300 más) y solo Chipre registró un incremento porcentual mayor (85%). El descenso más notorio se produjo en Italia (54%), Austria (29%) y Suecia (27%)[33].

31 Los datos de este epígrafe se basan en las solicitudes que se formalizaron en 2019 en los 28 países de la UE, incluido Reino Unido, ya que su salida de la Unión se ha producido el 31 de enero de 2020. La fuente es Database Eurostat (actualizada a fecha 2 de abril), a no ser que se indique otra expresamente: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

32 La fuente del dato relativo a España es el Ministerio del Interior: http://www.interior.gob.es/documents/642012/9911687/Nota_avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2019_12_31.pdf/22f73187-b2f3-457c-8dbc-1cb28588e3ec

33 Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10554400/3-20032020-AP-EN.pdf/6ee052a9-ffb8-d170-e994-9d5107def1a8

## MIGRACIÓN Y ASILO EN LA AGENDA DE LA NUEVA COMISIÓN EUROPEA

Después de las elecciones europeas de mayo de 2019[34], la nueva Comisión emprendió su andadura el 1 de diciembre bajo la presidencia de Ursula Von der Leyen, quien en julio expuso sus propuestas, bajo el rótulo de "Agenda para Europa", cuando fue examinada como candidata por el Parlamento Europeo[35]. Las materias relativas a la migración y el asilo ocupan un lugar relevante dentro de las prioridades de la Comisión, que ha anunciado la apertura de un nuevo ciclo que en los próximos meses se plasmará en un Pacto Europeo que hará especial hincapié en los asuntos referidos a la seguridad de las fronteras y la solidaridad entre los Estados miembros en este aspecto[36]. De manera explícita señala también que la Unión Europea respetará siempre sus valores y ayudará a las personas refugiadas, puesto que se trata de "un deber moral"[37].

La Comisión ha anticipado que los principios generales de este Pacto Europeo se articularán en torno a seis ejes. En primer lugar, el refuerzo de las fronteras externas, con el fortalecimiento de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). En segundo lugar, el impulso de un sistema de asilo modernizado y común, que exige el compromiso de cada uno de los países, una nueva modalidad de reparto de responsabilidades y, en definitiva, la voluntad de "empezar de nuevo". Estos dos primeros ejes permitirían volver a un Espacio Schengen de libre circulación totalmente operativo.

En tercer lugar, la cooperación de la Unión Europea con los países de origen de las personas refugiadas para mejorar las perspectivas de los jóvenes allí o en los países de tránsito. En cuarto lugar, la prevención y la lucha contra la trata. En quinto lugar, el refuerzo de los programas de reasentamiento y de otras vías legales y seguras que faciliten la llegada de personas con formación y talento y la puesta en marcha de co-

34 El Parlamento Europeo está más fragmentado que en la legislatura anterior, con una pérdida de escaños por parte de los dos grupos mayoritarios (el Partido Popular Europeo y los socialdemócratas) y un crecimiento de los grupos liberal y verde. A raíz del Brexit, los 27 escaños británicos se repartieron entre otros Estados miembros (cinco fueron para España), lo que generó ligeros cambios en el peso de algunos grupos políticos.

35 Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more – My agenda for Europe by Candidate for President of the European Commission.* https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

36 En la nueva Comisión, los temas de migración y asilo dependen del Comisario y vicepresidente, Margaritis Schinas, de nacionalidad griega y miembro del Partido Popular Europeo, encargado de la cartera denominada "Promoción del modo de vida europeo" (anteriormente llamada "Protección del modo de vida europeo", lo que había desatado muchas críticas).

37 Tal como CEAR ha recordado en diversas ocasiones, además de un deber moral se trata de una obligación legal, ya que el derecho de asilo está plasmado, entre otros instrumentos jurídicos, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra de 1951, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los distintos reglamentos y directivas que regulan la protección internacional en la UE. La Presidenta Von der Leyen, una vez elegida por el Parlamento Europeo, reafirmó en su discurso que "Europa siempre ofrecerá el asilo a aquellas personas que necesiten una protección internacional" y que se debe reformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de solidaridad y responsabilidad. Además, recordó que la migración no va a desaparecer y que Europa, tan orgullosa de sus valores y de su estado de derecho, debe aportar una respuesta que combine humanidad y eficacia.

rredores humanitarios en aquellos países que acogen a un gran número de personas refugiadas.

Y, por último, un enfoque sostenible para definir las funciones de búsqueda y rescate de las personas refugiadas y migrantes. En este sentido, señala que es preciso avanzar desde unas soluciones actualmente diseñadas para cada caso hacia una respuesta permanente y con la definición de reglas claras y actualizadas sobre cómo actuar con aquellas personas que no encajan en el marco del derecho de asilo y deben ser devueltas a sus países. En los últimos años el bloqueo existente en esta materia ha tenido consecuencias graves para las personas migrantes y refugiadas rescatadas por las organizaciones humanitarias en el Mediterráneo central, cuyo desembarco en los puertos seguros más cercanos (Italia y Malta) en muchos casos se denegó[38]. Conviene recordar las odiseas del *Aquarius*, del *Open Arms*, del pesquero *Nuestra Madre Loreto* o del *Ocean Viking*, analizadas en los anteriores informes anuales de CEAR. Fue necesaria la mediación de la Comisión Europea para negociar y pactar un reparto de la acogida de las personas que se encontraban en esas embarcaciones y de esta forma facilitar la apertura de puertos italianos y malteses, con la excepción del *Aquarius*, que llegó a Valencia en junio de 2018[39].

En diversas ocasiones, la presidenta Von der Leyen ha mostrado su preocupación sobre esta materia, incluso con referencias a los episodios mencionados, y ha apelado a la necesaria solidaridad y cooperación entre los Estados. En septiembre de 2019, los ministros de Interior de Francia, Alemania, Italia y Malta se reunieron en La Valeta para poner en marcha un mecanismo temporal de solidaridad y reparto en la acogida de las personas llegadas en embarcaciones. En un primer momento, este mecanismo se limitó al Mediterráneo central y a un periodo de seis meses renovable para agilizar el desembarco y la reubicación posterior de estas personas entre diversos países de la UE. Lo que se presentó como "base de acuerdo" no incluía ningún sistema de cuotas obligatorias, sino una reubicación voluntaria que fue criticada por algunas ONG porque contraviene los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros plasmados en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[40].

38 A ello hay que añadir que, a principios de 2019, los Estados miembros decidieron suspender las patrullas marítimas de la *Operación Sophia* de la UE, que habían salvado decenas de miles de vidas.

39 Es importante señalar que, ante la situación de bloqueo de la reforma del Reglamento de Dublín, la Comisión Europea se comprometió a trabajar en la búsqueda de posibles acuerdos temporales que podrían adoptarse y que harían de puente hasta la aprobación de dicho Reglamento. Se trata de mecanismos previsibles en materia de desembarco, procedimientos eficaces para permitir la rápida tramitación tras la llegada o el desembarco de personas, la reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten protección internacional y el retorno rápido de las personas que no la requieran.

40 Este artículo señala: "Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo [Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración] y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero..."



UN HOMBRE CON UN CHALECO SALVAVIDAS PROPORCIONADO POR VOLUNTARIOS DE OPEN ARMS FLOTANDO EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL EL 30 DE JUNIO DE 2019. ESTE MIGRANTE, QUE VIAJABA EN UNA PEQUEÑA EMBARCACIÓN JUNTO A OTROS CINCO HOMBRES, SE LANZÓ AL MAR ANTE LA PRESENCIA DE UNA PATRULLERA TUNECINA. DESDE MALTA SE PIDIÓ QUE EL RESCATE SE HICIESE POR PARTE DE TÚNEZ, POR LO QUE LOS VOLUNTARIOS DE OPEN ARMS SOLO PUDIERON AYUDAR A QUE NO SE AHOGASEN DESPUÉS DE LANZARSE AL MAR PARA EVITAR SER DEVUELTOS AL NORTE DE ÁFRICA. © OLMO CALVO.

En el Consejo de Ministros y Asuntos de Interior de la UE celebrado el 8 de octubre de 2019 se propuso ampliar a otros países comunitarios el principio de acuerdo alcanzado en La Valeta para el reparto voluntario de las personas rescatadas en el mar. Pero el resultado fue más bien pobre, ya que solo ocho Estados miembros respaldaron la propuesta; en cambio, los integrantes del "Grupo de Visegrado" (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia) se mostraron hostiles. Igualmente, hubo críticas por parte del sector académico acerca del carácter voluntario del reparto de personas rescatadas y por permitir a los Estados miembros elegir el momento de implementar el principio de solidaridad, con el riesgo de volver a un sistema intergubernamental que haría peligrar el objetivo de los tratados de la UE de establecer un sistema único y común para todos los Estados miembros. Por otra parte, los países de primera llegada (España, Italia, Grecia, Chipre y Malta) fueron excluidos del mecanismo de reparto, puesto que ya asumen una gran parte de la acogida de personas migrantes y refugiadas, especialmente Grecia y España[41].

Es importante señalar que el ritmo de reubicación de las personas sigue siendo lento. Según un informe reservado de la Comisión, a finales de noviembre de 2019 1442 personas habían sido enviadas a otros Estados miembros y a Noruega, pero 540 personas desembarcadas desde el verano de 2018 aguardaban aún su traslado en los centros de Italia y Malta[42].

En definitiva, es urgente que la UE y los Estados miembros pongan en marcha un mecanismo europeo de desembarco y reubicación seguro y predecible, en cuyo marco ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro. Este mecanismo europeo debe agilizar el desembarco, garantizar el acceso al procedimiento de asilo y asegurar un sistema justo y eficaz de reubicación de las personas recién llegadas entre los Estados miembros.

En los próximos meses también será crucial la respuesta ante la crisis originada por la COVID-19. Hasta la fecha la Comisión Europea ha publicado una comunicación con recomendaciones en materia de procedimiento de asilo, retorno y reasentamiento, en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe seguir siendo posible y los procedimientos de asilo han de proseguir[43]. No obstante, algunos Estados han endurecido algunas de las medidas restrictivas que ya venían aplicando.

41 Desde principios de año, solo el 13% de los 67 000 migrantes en situación irregular que llegaron a Europa desembarcaron en Italia o Malta, mientras que el 57% lo hicieron en Grecia y el 29% en España.

42 *El País*. Madrid, 29 de noviembre de 2019. Edición digital: https://elpais.com/internacional/2019/11/28/actualidad/1574969198_046511.html

43 Fuente: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES

## 2.2. EL BLOQUEO DE LA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Ninguno de los documentos propuestos en 2015 y 2016 por la Comisión Europea para avanzar en esta cuestión fue aprobado durante el mandato de Jean-Claude Juncker, que terminó el 30 de noviembre de 2019. Antes de las elecciones europeas, cinco de las siete propuestas de la Comisión habían alcanzado la fase de las negociaciones tripartitas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la propia Comisión: el Reglamento de la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento de Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento Eurodac y el Marco Europeo de Reasentamiento.

Sobre la propuesta de Reglamento relativo a la Agencia Europea de Asilo presentada por la Comisión en mayo de 2016, es importante señalar que en junio de 2017 se alcanzó un acuerdo interinstitucional provisional bajo la Presidencia maltesa que, sin embargo, no llegó a oficializarse, pues en septiembre de 2018 la Comisión presentó un nuevo proyecto, que fue rechazado por el Parlamento Europeo tres meses después.

Esta oposición estuvo motivada por la intención de incrementar el papel de la Agencia y su capacidad de interferencia en la toma de decisiones a escala estatal por diferentes vías: la ayuda a las autoridades nacionales competentes en la preparación de las decisiones relativas a solicitudes de protección internacional, la asistencia a los Estados miembros en el seguimiento del procedimiento de retorno en el caso de denegación de la solicitud de protección internacional y el apoyo a los tribunales de apelación (investigación y análisis legales), un aspecto particularmente polémico puesto que la Agencia intervendría ya en primera instancia. El Parlamento Europeo estimó que el documento que acordó con el Consejo en junio de 2017 debe considerarse el acuerdo final, listo para su adopción formal. Por su parte, el Consejo no ha adoptado una posición de negociación sobre el nuevo planteamiento de la Comisión.

Por otra parte, en relación con las propuestas de Reglamento de Cualificación y de Marco Europeo de Reasentamiento y la reforma de la Directiva de Acogida, las discusiones entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo propiciaron unos textos de compromiso provisionales que nunca fueron respaldados por el Consejo por falta de apoyo suficiente por parte de los Estados miembros. Entonces el Consejo introdujo en estos acuerdos provisionales enmiendas relativas al internamiento de menores, las cláusulas de exclusión y la revocación del estatuto de protección internacional, entre otras, que el Parlamento Europeo consideró inaceptables. En estos tres casos el Parlamento Europeo y el Consejo han modificado la propuesta inicial de la Comisión.

En cuanto a la propuesta de Reglamento de Cualificación, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo se opusieron en sus compromisos provisionales a la obligación de revisar el estatuto de una persona refugiada en el momento de renovar su permiso de residencia, pero por razones distintas. El Consejo consideró la carga de trabajo administrativo excesiva para la mayoría de los Estados miembros; por su parte, el Parlamento Europeo argumentó que la falta de seguridad relativa a la duración de la estancia en un país perjudicaría gravemente la integración de las personas beneficiarias de protección internacional.

Respecto a la Directiva de Acogida, las negociaciones tripartitas han mitigado el enfoque sancionador que la Comisión propuso para los movimientos secundarios de las personas solicitantes de asilo. El informe del Parlamento Europeo adoptado en abril de 2017 resaltó que el internamiento de estas personas debía ser una medida de último recurso y fundarse siempre en una decisión judicial. También propuso que tuvieran un acceso efectivo al mercado de trabajo en el plazo máximo de dos meses después de la formalización de su solicitud y abogó por la supresión de la disposición que preveía la exclusión de las condiciones de acogida durante todo el procedimiento del Reglamento de Dublín. Finalmente, en el acuerdo de compromiso se adoptó la propuesta del Consejo: la exclusión de las condiciones de acogida desde el momento de la notificación de una decisión de traslado.

Igualmente, mientras el Parlamento Europeo proponía la prohibición absoluta del internamiento de menores, el acuerdo de compromiso lo contempla como una excepción a la norma y tan solo si se considera que se ajusta al interés superior del menor. Si durante las negociaciones el Parlamento Europeo y el Consejo han rebajado algunos aspectos controvertidos de las propuestas de la Comisión, se han mantenido otros, como la introducción de nuevos motivos para el internamiento y las restricciones de la libertad de movimiento.

En lo referido al Reglamento Eurodac, en junio de 2017 el pleno del Parlamento Europeo autorizó a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior el inicio de las negociaciones con el Consejo a partir del informe que había adoptado el mes anterior. Empezaron en septiembre de aquel año y desembocaron en un acuerdo provisional en junio de 2018, aunque algunos aspectos han quedado abiertos, como la inclusión en la base de datos de la categoría de personas relacionadas con el reasentamiento y el periodo de almacenamiento de los datos de las personas solicitantes de asilo, un asunto estrechamente ligado al Reglamento de Dublín que sufre un bloqueo en el seno del Consejo.

En cuanto al Marco de Reasentamiento, en octubre de 2017 el Parlamento Europeo adoptó un informe que insistía en la necesidad de garantizar soluciones duraderas para las personas reasentadas, como la concesión del estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria y la posibilidad para los Estados miembros de otorgar permisos de residencia permanentes. Para esta institución, el reasentamiento debería materializarse en un programa humanitario inspirado en las necesidades de las personas en situación más vulnerable en busca de protección internacional que viven en terceros países. El acuerdo provisional entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo no pudo ser formalizado por la falta de consenso en el seno del Consejo.

## EL BLOQUEO DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN Y DEL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO

Las negociaciones tripartitas sobre la reforma del Reglamento de Dublín y del Reglamento de Procedimiento ni siquiera han podido iniciarse. En el primer caso, el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, confirmado por el pleno de esta institución que aprobó el mandato de negociación en noviembre de 2017, introdujo importantes enmiendas a la propuesta de la Comisión Europea. El Parlamento Europeo propuso que las personas solicitantes con familiares o vínculos en un determinado Estado miembro sean enviadas allí mediante un procedimiento simplificado; el resto serían reubicadas mediante un sistema corrector basado en un parámetro de referencia que considere la población y el PIB de los Estados miembros. Además, propugnó que todas las personas solicitantes se sometan a controles de seguridad por parte del Estado encargado de la determinación y que las que supongan algún riesgo o incumplan los requisitos de la protección internacional no sean trasladados a otro Estado miembro. Por otro lado, la persona solicitante recibirá una información completa acerca de sus derechos y obligaciones con arreglo al procedimiento Dublín.

El informe del Parlamento Europeo también propuso reforzar las garantías para los niños y niñas no acompañadas, incluyendo una valoración de su interés superior. Igualmente, previó un sistema de incentivos y desincentivos para evitar las huidas y los movimientos secundarios de las personas solicitantes de asilo. Por su parte, el Consejo nunca llegó a aprobar un mandato de negociación, puesto que persisten las discrepancias sobre el carácter temporal o permanente del mecanismo de reubicación y su carácter obligatorio u optativo. En particular, los países del "Grupo de Visegrado" se han opuesto totalmente a cualquier planteamiento de cuotas obligatorias de reubicación.





DECENAS DE MIGRANTES A BORDO DE UNA EMBARCACIÓN DE MADERA SOLICITANDO AYUDA AL BARCO DE RESCATE *OPEN ARMS* CERCA DE LA ISLA ITALIANA DE LAMPEDUSA EL 30 DE JUNIO DE 2019. A PESAR DE QUE EL MINISTRO DEL INTERIOR ITALIANO DEL MOMENTO, MATTEO SALVINI, MANTENÍA CERRADOS LOS PUERTOS, LOS GUARDACOSTAS LA ESCOLTARON HASTA EL PUERTO DE LA ISLA. © OLMO CALVO.

Sobre el Reglamento de Procedimiento, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo adoptó un informe, que fue confirmado por el pleno que aprobó el mandato de negociación en mayo de 2018. Este documento propuso que todas las solicitudes se registren lo antes posible y en ningún caso después del tercer día laborable tras su formalización. Asimismo, señaló que la solicitud debiera hacerse en el Estado miembro de primera entrada o en el que el solicitante se encuentre y que este recibirá la información adecuada sobre su derecho a ser asistido y representado. Estipuló garantías específicas para los menores, que nunca deberían ser objeto del procedimiento en frontera y tampoco internados en los puestos fronterizos, las zonas de tránsito o posteriormente en cualquier etapa de la instrucción de su solicitud de asilo. El Parlamento Europeo también planteó que los procedimientos de admisibilidad y los acelerados sean optativos para los Estados miembros.

Tres años después de la presentación de estas propuestas, el Consejo ha sido incapaz de adoptar el correspondiente mandato de negociación con el Parlamento Europeo.

## LA REFORMA DEL REGLAMENTO SOBRE UNA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

Este texto, que fue adoptado por el Consejo en noviembre de 2019, es el único que ha logrado el acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, un hecho ciertamente revelador del enfoque actual de los Estados miembros acerca de la migración y el asilo. Mientras la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo sufre un bloqueo evidente, la única propuesta de la Comisión en la que pudieron ponerse de acuerdo el Parlamento Europeo y el Consejo supone un refuerzo de Frontex, que entre 2020 y 2027 se dotará de un cuerpo permanente de diez mil agentes operativos y verá ampliado su mandato, con el objeto de vigilar las fronteras exteriores de la UE y responder a las situaciones de crisis. Además, Frontex prestará su apoyo a los Estados miembros en las operaciones de retorno de personas migrantes en situación irregular.

## LA REFORMA DE LA DIRECTIVA DE RETORNO

En septiembre de 2018, la Comisión Europea presentó una propuesta de modificación de la Directiva 2008/115, conocida como la Directiva de Retorno. En junio de 2019, el Consejo adoptó una posición parcial de negociación con el Parlamento Europeo que, en su opinión, garantiza los derechos fundamentales de las personas migrantes, en especial el principio de no devolución. Su documento incluye puntos como la obligación de las personas objeto de un procedimiento de retorno de cooperar con las autoridades;

unos procedimientos más claros y rápidos para la adopción de estas decisiones y la presentación de recursos; unas reglas más eficaces sobre los retornos voluntarios, con la obligación para los Estados miembros de desarrollar programas específicos en esta materia; una relación sin carácter exhaustivo de criterios objetivos para la determinación del riesgo de fuga; la posibilidad de detener a un nacional de un tercer país si implica un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional; y, como último recurso y cuando se cumplan determinadas garantías, la posibilidad de enviar a un nacional de país tercero a otro considerado seguro.

Algunos de estos puntos requieren ciertas precisiones. En primer lugar, no se define la obligación de cooperar con las autoridades competentes en todas las etapas de los procedimientos de retorno y se les cede un margen de discreción demasiado amplio sobre el grado de detalle de la información que debe facilitar la persona migrante para evitar ser considerada "no cooperativa".

En segundo lugar, en cuanto al riesgo de fuga, conviene subrayar que una relación de criterios objetivos sin carácter exhaustivo no contribuye a una mayor coherencia y uniformización de las prácticas de los Estados miembros. Pero, sobre todo, los citados incluyen unas circunstancias muy extendidas entre las personas migrantes o solicitantes de asilo (ausencia de documentación o documentos de identidad falsos o falsificados) sin que impliquen necesariamente un riesgo de fuga. Finalmente, los cuatro criterios que puede refutar la persona interesada hacen recaer sobre ella la carga de la prueba, que puede llegar a ser desproporcionada.

En tercer lugar, la ampliación de los motivos de internamiento al riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional añade un elemento de criminalización del migrante en situación irregular. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado en varias ocasiones que estos motivos deben interpretarse de forma restrictiva y, en concreto, en lo referido a la Directiva de Retorno, ha dictaminado que no puede considerarse que "un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro representa un riesgo para el orden público simplemente porque es sospechoso de haber cometido un acto tipificado como delito"[44].

En cuarto lugar, de manera general la propuesta de reforma de la Directiva de Retorno, cuyo objetivo es agilizar y ampliar el número de estas medidas, endurece claramente el régimen, puesto que, además de establecer unos criterios profusos y no exhaustivos para definir el riesgo de fuga, obligar a las personas interesadas a cooperar

44 Véase la sentencia de 11 de junio de 2015 – C-554/13 – Z.Zh e I.O. y la sentencia de 15 de febrero de 2016 – C-601/15 PPU – J.N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justicie.

con las autoridades competentes y ampliar los supuestos de internamiento, extiende los casos de prohibición de entrada; incrementa el periodo máximo de internamiento al establecer que al menos debe ser de tres meses; vincula la decisión de retorno con la denegación de la protección internacional, con las consiguientes restricciones en materia de recursos y su efecto suspensivo; y establece un procedimiento fronterizo con limitación de garantías para las personas migrantes.

Por otra parte, una materia tan compleja como esta debería ser objeto de un enfoque global basado en el análisis y en estudios sólidos y rigurosos. Por el momento, faltan pruebas contundentes de que las detenciones aumenten los retornos o de que un contexto hostil incite a las personas con una orden de expulsión a dejar el territorio de la UE. Es más, investigaciones recientes sugieren que las personas que han podido establecerse en un país de acogida, acceder a un trabajo y aportar ayudas financieras a sus familiares en su país de origen son más receptivas al retorno[45].

En la actualidad, los distintos proyectos de textos del Sistema Europeo Común de Asilo están incluidos en la lista de trabajos en curso para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, si bien no existe ninguna indicación sobre un calendario concreto para dichos trabajos. Dicha Comisión está esperando el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo anunciado por la presidenta Von der Leyen en la presentación de su "Agenda para Europa" ante el Parlamento Europeo en julio de 2019. Este debe ser una oportunidad para recuperar consensos y avanzar en la construcción de un sistema común de asilo eficaz y respetuoso con los derechos de las personas refugiadas.

## 2.3. LAS RUTAS DE DESPLAZAMIENTO HACIA ESPAÑA.

Según la Organización Internacional para las Migraciones, en 2019 el total de llegadas de personas migrantes irregulares a España fue de 32 513, de las que 26 168 utilizaron una vía marítima y 6345 vía terrestre. La mayoría de las primeras se produjeron por el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán hacia las costas andaluzas y en menor medida hacia las de Levante y Baleares y representan algo más del 25% de las que se produjeron en el conjunto de rutas que se dirigen por el Mediterráneo hacia la UE.

Aunque el año pasado las llegadas totales de personas migrantes irregulares a la Unión Europea (128 536) disminuyeron el 13% respecto a las registradas a lo largo de 2018 (147 683), en el caso de España se redujeron en algo más del 50% frente a las

45 ECRE: "Migration Control Conditionality: a flawed model". Policy Note #25 - 2020: https://www.ecre.org/ecre-policy-note-migration-control-conditionality-a-flawed-model/

65 325 de 2018[46]. Entre el 1 de enero y el 28 de abril de 2020, las llegadas a España han sumado un total de 6191, de las que 4990 llegaron por vía marítima y 1201 por vía terrestre[47].

Si en 2018 las llegadas a España se produjeron principalmente por la vía del Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán, a partir del último cuatrimestre de 2019 se reactivó la ruta atlántica con un notable incremento de las llegadas a Canarias. De hecho, este archipiélago registró un incremento respecto a 2018 de un 106% de las llegadas, ya que se contabilizaron 2698. Junto con los Balcanes y las islas griegas, fue una de las tres rutas migratorias hacia la UE en que aumentó el número de llegadas detectadas respecto a 2018, una tendencia que ha seguido en los primeros meses de 2020[48], puesto que se ha registrado un incremento muy notable en comparación con el mismo periodo del año anterior (1693 llegadas). Es importante señalar que estos cambios en las rutas migratorias, así como en los perfiles de las personas migrantes son relevantes puesto que también condicionan las necesidades del sistema de acogida en los distintos puntos de llegada[49].

Por otro lado, según la información del proyecto *Missing Migrants* de la OIM[50], a lo largo de 2019 se produjeron 552 muertes en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España. Esta cifra dramática, e inaceptable, supone una reducción del 32% respecto a las 811 registradas el año anterior, aunque en proporción al volumen de llegadas el número de fallecimientos creció[51]. En el conjunto el Mediterráneo, en 2019 perdieron la vida en la travesía hacia Europa 1885 personas migrantes (el 28% en la ruta hacia España), frente a las 2299 de 2018 (el 35% hacia España)[52]. Por tanto, un año más, el mar de la *Odisea* de Homero volvió a ser la ruta migratoria más mortífera del mundo,

46 Análisis realizado a partir de la información disponible en el portal de la OIM *"Flow Monitoring"*, disponible aquí: https://migration.iom.int/europe?type=arrivals En cuanto a la proporción de llegadas a España, si en 2018 el 80% del total se produjo por vía marítima, en 2019 este porcentaje se elevó hasta el 90%.

47 Fuente: https://migration.iom.int/europe?type=arrivals

48 Fuente: http://www.interior.gob.es/documents/10180/11261647/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf/97f0020d-9230-48b0-83a6-07b2062b424f Véase: https://www.cear.es/canarias-en-el-mapa-migratorio-un-retrato-de-la-situacion-actual/

49 Así, por ejemplo, la presencia de mujeres procedentes de Costa de Marfil en tránsito hacia Canarias es significativa. De esta forma, con la intención de responder ante las necesidades actuales, el 13 de enero de 2020 la delegación territorial de CEAR en este archipiélago ha inaugurado un nuevo dispositivo de acogida de atención humanitaria con 40 plazas.

50 Este proyecto monitorea las muertes de personas migrantes a lo largo de las distintas rutas migratorias, tanto terrestres como marítimas, del mundo entero e incluye las siguientes regiones: Mediterráneo, Europa, Asia, Oriente Medio, África y América del norte, central y del sur. https://missingmigrants.iom.int/

51 El recuento de las personas migrantes fallecidas, así como las comparaciones y los análisis que se realizan respecto a esta materia varían sensiblemente en función de las distintas fuentes de consulta y es posible que algunas de las cifras indicadas sean mayores

52 En cualquier caso, si se contrastan estos datos con los indicados previamente respecto del número de llegadas, puede observarse cómo, a pesar de que a España llegan menos de un cuarto del total de personas migrantes que arriban a territorio de la UE a través de las distintas rutas mediterráneas, se concentran casi un tercio de los fallecimientos.





IMAGEN DEL GRUPO DE TRECE MIGRANTES (DE LOS QUE OCHO ERAN MUJERES Y TRES BEBÉS) QUE LLEGARON A BORDO DE UNA PATERA, POR SUS PROPIOS MEDIOS, A LA PLAYA DEL ÁGUILA, EN EL MUNICIPIO GRANCANARIO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA, EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2019. SE APRECIA A UNA BAÑISTA ATENDIENDO A UNO DE LOS BEBÉS. © BORJA SUÁREZ.

con el 35% del total de fallecimientos registrados en todas ellas (5303). Y entre el 1 de enero y el 7 de abril de 2020, la OIM ha contabilizado 44 muertes en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España[53], el 17% del total de las registradas en el Mediterráneo, que han sido 257.

Por supuesto, preocupa también la elevada cifra de fallecimientos reportados en la ruta atlántica hacia Canarias. A principios de diciembre de 2019, se produjo el caso más grave y con mayor repercusión informativa cuando al menos sesenta y tres personas perdieron la vida[54] en aguas de Mauritania a bordo de una patera que había partido desde Gambia[55]. Y a principios de abril de 2020, otras dos personas han fallecido y al menos 39 se encuentran desaparecidas al hundirse cerca de la costa meridional marroquí una patera que navegaba hacia Canarias[56]. Entre las víctimas, había numerosas personas de origen subsahariano, que podrían ser potenciales solicitantes de protección internacional. En los cuatro primeros meses de 2020, la suma de personas fallecidas y desaparecidas en la ruta hacia Canarias asciende a 89[57].

En definitiva, las tendencias tanto de llegadas como de fallecimientos en el marco de los flujos migratorios varían de manera significativa en espacios de tiempo próximos. De esta forma, aunque los cambios de la UE pueden apreciarse en las distintas zonas de la frontera sur común, desde el Atlántico hasta Oriente Medio, a lo largo de 2019 fueron especialmente notorios en la ruta del Mediterráneo occidental a través de Marruecos. En este contexto, es importante señalar que Rabat se ha convertido en un socio prioritario de la UE.

La misma Comisión Europea, en su informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea de Migraciones de 16 de octubre de 2019[58], remarcó que el descenso de las llegadas por vía marítima a España obedece principalmente a la apuesta decidida de la UE por fortalecer sus relaciones bilaterales con Marruecos para apoyar la lucha contra la inmigración irregular mediante el refuerzo de los controles fronterizos. La ayuda comunitaria destinada a este país para la gestión migratoria asciende a

53 Los anteriores fallecimientos tienen lugar a partir de distintos lugares de partida de las costas de Marruecos y en menor medida de Argelia y son localizados en distintos puntos del Estrecho de Gibraltar, el Mar de Alborán y las costas levantinas y del archipiélago balear.

54 Las cifras consolidadas de fallecimientos que se registran en algunas fuentes de referencia son menores. Así, en el mismo periodo comprendido entre el 1 de enero y el 7 de abril de 2020, la OIM registra 48 muertes en la ruta atlántica hacia Canarias (https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean). De esta forma se pone de relieve la realidad de las desapariciones que se suma a la de los fallecimientos y distorsiona la percepción de ambas.

55 Fuente: https://www.rtve.es/noticias/20191205/mueren-58-migrantes-naufragar-mauritania-patera-se-dirigia-canarias/1993225.shtml

56 Otras 21 personas fueron rescatadas con vida según datos que figuran en el portal *Missing Migrants* de la OIM con base en información provista por *Le Monde*, Le12.na y Caminando Fronteras. Fuente: https://missingmigrants.iom.int/region/africa

57 Fuente: https://missingmigrants.iom.int/region/africa

58 Fuente: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-481-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF

238 millones de euros, incluyendo la financiación procedente del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, y en la práctica cuenta con la estrecha cooperación de España en materia de reducción del número de llegadas, lucha contra la migración irregular y desmantelamiento de redes delictivas.

También España ha intensificado la cooperación bilateral con Marruecos para fortalecer su capacidad de vigilancia del tránsito marítimo y, por tanto, el aumento del número de interceptaciones y devoluciones de embarcaciones hacia sus costas. Incluso, en ocasiones la soberanía de las aguas territoriales de ambos países se habría difuminado en aras de la política de contención migratoria[59].

La reactivación de la ruta atlántica hacia Canarias a partir del último cuatrimestre de 2019 puede explicarse por la intensificación del control en la zona del Estrecho, costas andaluzas y Ceuta y Melilla. Respecto a la frontera terrestre con estas ciudades autónomas, en enero de 2019 el Gobierno anunció la aprobación de un renovado "plan de refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza"[60], con un presupuesto superior a 32 millones de euros[61], con el que pretende avanzar hacia una "frontera inteligente", incluyendo la instalación de renovadas cámaras de vigilancia y sistemas de reconocimiento facial. Una de las medidas más emblemáticas ha sido el comienzo, en diciembre, de los trabajos de retirada de las concertinas de los perímetros de ambas ciudades autónomas, no sin antes verificar el avance por parte de Marruecos de su instalación en su lado de la frontera. La retirada de dichas concertinas fue anunciada ya en el verano de 2018 y, con ocasión de la presentación del referido plan de refuerzo del control fronterizo, el Gobierno afirmó que serían sustituidas por "otros elementos más seguros y menos lesivos"[62]. Posteriormente, se hizo pública la intención de aumentar hasta en un 30% la altura de las vallas en determinados tramos.

Por su parte, Marruecos también prosigue las tareas de modernización de los recursos de control fronterizo a partir de la cooperación policial en la materia[63] y ha

59 Para tal cometido, España también se beneficia del Fondo de Seguridad Interior de la UE, así como del despliegue en 2019 de 240 expertos de Frontex. Véase: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-481-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF

60 Fuente: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx

61 El citado plan tiene un presupuesto de 32 719 236 euros y es susceptible de ser cofinanciado hasta el 75% con fondos europeos, a través del Fondo de Seguridad Interior o del Fondo de Asilo, Migración e Integración, tal y como se informa en esta nota de prensa del Gobierno del 18 de enero de 2019: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx

62 Fuente: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx

63 El 29 de enero de 2020, el Gobierno ha aportado su respuesta escrita a una pregunta presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados el 23 de diciembre de 2019 respecto al "motivo y objetivo" de la "concesión a Marruecos de una ayuda de 32,3 millones de euros para el control de la inmigración irregular". En su respuesta afirma que tal ayuda responde a la "cooperación policial internacional para contribuir a sufragar los gastos incurridos en los despliegues operativos, junto con los gastos de mantenimiento de los materiales empleados por los servicios policiales marroquíes en el desarrollo de las actuaciones de colaboración con España en la vigilancia de fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular, que tiene como destino las costas españolas". Véanse: http://www.congreso.es/l14p/e0/e_0003431_n_000.pdf http://www.congreso.es/l14p/e0/e_0007211_n_000.pdf

aumentado la vigilancia en las zonas septentrionales, con la construcción de campamentos militares en zonas estratégicas cercanas a los perímetros y la expulsión de las personas migrantes desde las cercanías de estos lugares a zonas más alejadas. Al mismo tiempo, el régimen alauita ha trasladado a las autoridades españolas demandas adicionales, como la concesión de ayudas para la formación laboral de sus profesionales o de programas para sus estudiantes universitarios. En diciembre de 2018, la en aquel entonces secretaria de Estado de Migraciones, Consuelo Rumí, admitió la conveniencia de asumir las reclamaciones marroquíes para que el Gobierno de este país no tuviera "ninguna excusa para no colaborar"[64] en la contención de la llegada irregular de personas migrantes[65].

Todos estos factores explican la acusada reducción del número de llegadas de personas migrantes en situación irregular a las costas españolas en 2019. En ningún caso, este descenso obedece a la corrección de las causas estructurales que motivan las migraciones forzadas, sino que es el resultado del reforzamiento del control de las fronteras. Mientras tanto, las personas necesitadas de protección internacional quedan "atrapadas en tránsito" en países que a menudo carecen de un sistema de protección efectivo[66], puesto que el mencionado refuerzo del control migratorio no ha llevado aparejado la implementación de vías alternativas y seguras de llegada.

Marruecos no es el único país africano con el que España ha intensificado sus relaciones en materia de control migratorio. Así, ante el incremento de las llegadas al archipiélago canario a través de la ruta atlántica, para el Gobierno ha adquirido importancia el refuerzo de las actuaciones con Mauritania y Senegal. En ese sentido, y a pesar de las reiteradas advertencias por parte de distintos sectores de la sociedad civil respecto de las consecuencias negativas de asociar inmigración con seguridad nacional, entre los retos consignados en el apartado sobre "ordenación de flujos migratorios" del *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018* se reconoció que para "mantener cerrada la ruta atlántica" es necesaria la cooperación con ambos países[67]. También con otros, como Gambia o Guinea, se están estrechando los lazos de colaboración en esta materia.

Sin embargo, a pesar del apoyo a los países de origen y tránsito para la contención de las migraciones irregulares y del descenso de las llegadas por vía marítima a

64 *El País*. Madrid, 2 de enero de 2019: https://elpais.com/politica/2019/01/02/actualidad/1546450895_241155.html

65 Es decir, las peticiones de Marruecos como contrapartida a su colaboración en materia de gestión migratoria encajan perfectamente en la política española de cooperación para el desarrollo, de la que Rabat ha de ser destinataria preferente, en la medida en que dichas ayudas están llamadas a repercutir en el desarrollo económico y social del país.

66 Fuente: https://www.europapress.es/sociedad/noticia-cae-50-llegada-migrantes-patera-2019-repuntan-via-canaria-20200101121122.html

67 Fuente: https://www.dsn.gob.es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2018

España en 2019, es previsible que a medio plazo la presión migratoria continuará con una relativa estabilidad, sin que pueda plantearse una reducción por debajo de ciertos mínimos que quizás no estén ya muy lejos de alcanzarse. De todos modos, en los próximos años se continuaran reforzando y potenciando las relaciones de cooperación con los países de origen y tránsito, en la línea de las políticas desarrolladas hasta la fecha.

## 2.4. EL REASENTAMIENTO EN EUROPA Y EN ESPAÑA: CIFRAS Y RETOS

El reasentamiento en un tercer país, una de las principales vías legales y seguras para obtener protección internacional y uno de los objetivos centrales del Pacto Mundial sobre Refugiados, es, como subraya el ACNUR, un mecanismo "a disposición de los gobiernos y comunidades para compartir la responsabilidad de las respuestas a las crisis crecientes de desplazamiento forzado y para ayudar a reducir el impacto de las grandes situaciones de refugiados en los países de acogida"[68]. En el caso de los países europeos que desarrollan programas de reasentamiento, la mayor parte de las personas llegadas proceden de Turquía, Líbano y Jordania, que en total albergan a más de cinco millones de personas refugiadas originarias de Siria.

En Europa este mecanismo fue utilizado por primera vez en 1950 por parte de Suecia y en los últimos años del siglo pasado y primeros del presente otros países se comprometieron con esta opción. El gran impulso en el continente tuvo lugar en 2009, cuando 5100 personas refugiadas originarias de Irak fueron recibidas a través del primer plan de reasentamiento conjunto de la Unión Europea, que tuvo un carácter voluntario. A este le siguió posteriormente otro para recibir a 20 000 personas entre 2015 y 2017, que fue completado al 97%[69]. Y veinte países europeos (España entre ellos) se comprometieron a reasentar a un total de 50 000 personas entre 2018 y 2019; a mediados de diciembre este objetivo se había cubierto en un 83%, con aproximadamente 41 300 personas acogidas[70].

En este contexto, existen negociaciones abiertas en el seno de la UE en torno a la propuesta realizada por la Comisión Europea en julio de 2016 para el establecimiento de un marco común de reasentamiento, pero aún no se ha alcanzado un acuerdo.

68 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*. pág. 30. https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html.

69 ICMC Europe, en European Resettlement Network (2019): "Share publishes graphic display series on the implementation of the EU programme to resettle 50,000 persons in 2019-9". https://www.resettlement.eu/news/share-publishes-graphic-display-series-implementation-eu-programme-resettle-50000-persons-2018.

70 Comisión Europea (2019): "Delivering on resettlement". https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf.





CAMPO DE REFUGIADOS DE ZAATARI, SITUADO EN EL NOROESTE DE JORDANIA, A MENOS DE 50 KILÓMETROS DE LA FRONTERA CON SIRIA. ACOGE A CASI 80 000 PERSONAS, PRINCIPALMENTE DESPLAZADAS FORZOSAMENTE POR LA GUERRA SIRIA, EN UNA SUPERFICIE DE 5,3 KILÓMETROS CUADRADOS. FUE CREADO POR EL ACNUR EN 2012 COMO SOLUCIÓN TEMPORAL, PERO SE HA CONVERTIDO EN UN ASENTAMIENTO PERMANENTE Y EN EL SEGUNDO MAYOR CAMPO DEL MUNDO. © CEAR.

## EUROPA, PRIMER CONTINENTE DE DESTINO DEL REASENTAMIENTO

En los últimos tres años, Europa se ha consolidado como el continente de destino de más personas reasentadas: en 2019, veinte de los veintinueve países implicados en estos programas eran europeos y en total acogían al 40% de las personas incluidas en ellos[71]. En cambio, otros, singularmente Estados Unidos (bajo la presidencia de Trump), han reducido su participación de manera drástica.

Entre enero y septiembre de 2019, los países europeos[72] recibieron solicitudes de reasentamiento para un total de 27 245 personas consideradas en riesgo por parte del ACNUR: un tercio de ellas, aproximadamente, eran supervivientes de violencia y/o tortura y otro tenían necesidades acuciantes de protección física y/o legal. Del total, cerca del 49% eran mujeres y el 52%, niños y niñas. Estas cifras fueron inferiores a las de 2018, año en el que se solicitó el reasentamiento en países europeos de 32 363 personas (el 49% mujeres, el 51% niños, niñas y adolescentes); en España, en cambio, fue ligeramente superior en 2019, un total de 1193 personas, frente a 1127 en 2018.

En el conjunto de solicitudes de reasentamiento realizadas por el ACNUR a países europeos en 2018, al igual que en los años precedentes, primaron las familias (tan solo el 6% de las peticiones correspondió a casos de una sola persona), con una media de cuatro miembros. La mayoría de personas eran originarias de Siria (65%) y la tasa de aceptación de los casos procesados durante el año se mantuvo en torno al 90%.

Asimismo, destaca el sustancial aumento de los reasentamientos en Europa desde Níger, tras la puesta en marcha en este país a finales de 2017 del Mecanismo de Tránsito de Emergencia para la evacuación de personas en situación de gran vulnerabilidad de los centros de detención libios, así como el inicio en septiembre de 2019 de reasentamientos desde Ruanda, donde se ha implementado otro Mecanismo de Tránsito de Emergencia con el mismo fin.

En 2019, el número de solicitudes de reasentamiento en países europeos desde Níger y Ruanda, en las que se incluyó tanto a personas evacuadas de Libia como a refugiadas registradas previamente en ambos, alcanzó las 1013 (917 desde Níger y 36 desde Ruanda), una cifra inferior a las 1853 realizadas solo desde Níger en 2018[73].

71 Todos los datos de este apartado han sido extraídos del buscador de datos de reasentamiento del ACNUR y de otras publicaciones realizadas por este organismo: UNHCR Resettlement Data. https://www.unhcr.org/resettlement-data.html; ACNUR (2019): Europe Resettlement: January - December 2018. https://data2.unhcr.org/es/documents/details/68310; ACNUR (2019): Europe Resettlement: January - September 2019. https://data2.unhcr.org/es/documents/details/71345; ACNUR (2019): *Global Report 2018*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/70028.pdf.

72 En estos se incluye a los Estados miembros de la UE, Noruega, Suiza, Islandia, Liechtenstein, el sudeste de Europa (incluyendo Kosovo), Turquía y la Europa del este (excluyendo Kazajistán).

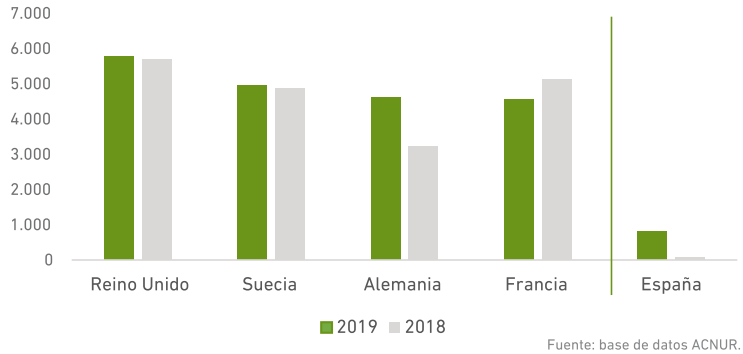
73 Esta cifra fue diez veces superior al número de solicitudes realizadas desde el país en 2017.

Estas solicitudes fueron realizadas a Francia, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Suiza, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Noruega y estuvieron principalmente relacionadas con personas originarias de Eritrea, Somalia y Nigeria en el caso de Níger y de Burundi y República Democrática del Congo en el de Ruanda.

En cuanto al número de reasentamientos completados entre enero y septiembre de 2019 (los datos más recientes al cierre de este Informe), hay que destacar que tan solo 21 083 personas llegaron a Europa, una cifra inferior a la registrada en 2018 (26 081 personas)[74]. El 67% eran de nacionalidad siria y más del 70% fueron reasentadas desde Turquía, Líbano, Egipto y Jordania.

Los principales países de destino fueron Reino Unido, Suecia, Alemania y Francia[75], que acogieron al 73% del total de personas llegadas en el marco de estos programas. Su número se mantuvo en cifras similares, o cayó ligeramente, en relación con las de 2018, con la excepción de Alemania, donde creció en más de 1400 personas. Por su parte, Francia, que había sido el segundo país de destino en Europa el año anterior, pasó al cuarto puesto, superada por Suecia y Alemania.

Principales países de reasentamiento en Europa en 2019
según nº de personas reasentadas / Comparación con España




Fuente: base de datos ACNUR.

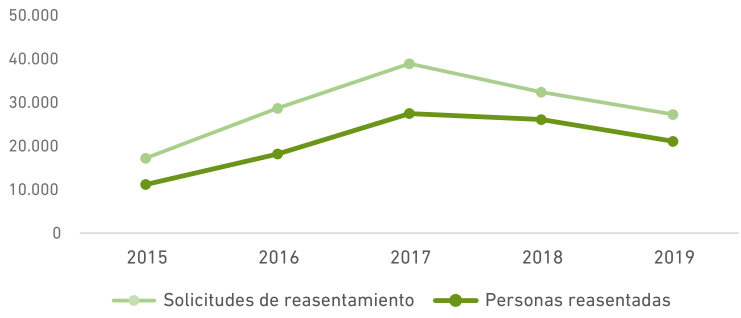
La principal nacionalidad de las personas reasentadas en la mayoría de los países también fue la siria. Solo Suecia, Noruega, Francia, Alemania, Reino Unido y Portugal reasentaron un número considerable de personas refugiadas originarias de otros países, entre los que se incluyen Sudán, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Eritrea e Irak.

74 Estas cifras excluyen los posibles reasentamientos realizados al margen del ACNUR y las llegadas en el marco de otras vías.

75 Reino Unido, Suecia y Alemania se encontraban, asimismo, entre los cinco principales países de destino de reasentamientos en el mundo, por detrás de Estados Unidos y Canadá.

En 2019 España ocupó el octavo lugar en Europa y su número de personas reasentadas ascendió a 821: 742 de nacionalidad siria, procedentes de Jordania, Turquía e Israel; 77 de nacionalidad iraní, llegadas de Turquía; y 2 personas de otra nacionalidad no determinada.

Evolución del nº de solicitudes de reasentamiento y del nº de personas reasentadas en Europa entre 2015 y 2019




Fuente: base de datos ACNUR.

## RETOS DEL REASENTAMIENTO EN EUROPA

Uno de los principales desafíos para que el reasentamiento sea un instrumento más para ofrecer una respuesta eficaz a la situación de las numerosas personas refugiadas que se encuentran en países de acogida con necesidad de optar a esta u otras vías de acceso legal y seguro a terceros países es el reducido número de plazas existente en relación con las necesidades detectadas por el ACNUR[76]. Si bien es cierto que en los últimos tres años varios países europeos han aumentado sus cuotas, entre ellos España (de 725 plazas en 2016 a 1200 en 2019), otros, como los de Europa oriental, las han disminuido y han dificultado la planificación a medio y largo plazo prevista por el Alto Comisionado.

Es importante precisar, además, que aquellas plazas comprometidas voluntariamente por los distintos países tras los llamamientos de la Comisión Europea normalmente no son adicionales a las cuotas que han establecido con carácter anual. Por tanto, los compromisos conjuntos no suponen, en principio, un esfuerzo añadido en la medida en que las ofrecidas se corresponden con las ya aprobadas, o las comprometidas para su aprobación, en los programas nacionales.

76 De hecho, los reasentamientos realizados durante 2019 en todo el mundo no llegaron a cubrir ni el 5% de las necesidades previamente identificadas por el ACNUR. Fuente: https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2020/2/5e3ab4144/se-necesitan-mas-plazas-de-reasentamiento-en-2019-solo-se-cubrio-el-45.html?mc_cid=8288424471&mc_eid=74957b9117).

Por otra parte, ante la ausencia de una definición global del mecanismo y de directrices regionales comunes, los criterios y procedimientos de los programas varían de unos países a otros según el criterio de cada gobierno. En este sentido, preocupa la escasa flexibilidad de algunos programas, que circunscriben la admisión a familias sirias, a personas con lazos familiares en el país de destino o con un determinado perfil de protección internacional. Esta situación ha originado que personas refugiadas de otras nacionalidades o con necesidades distintas de protección, como las personas LGTBIQ+, vean reducidas aún más sus oportunidades de reasentamiento.

Debe corregirse también la larga duración de los trámites de estos programas en Europa, generalmente debido al retraso en la aprobación de los expedientes por parte de los países de destino. Esta es una de las principales razones que explican el desajuste entre el número de personas incluidas en las solicitudes y las efectivamente reasentadas cada año, habida cuenta de la elevada tasa de aceptación por parte de los países europeos. Esta realidad prolonga la situación de espera e incertidumbre de las personas candidatas, con el impacto psicológico que causa, al mismo tiempo que posibilita que sus circunstancias familiares cambien, lo que podría suponer mayores retrasos en el proceso.

Por último, otro de los desafíos pendientes para la optimización de los procesos de reasentamiento es la información ofrecida a las personas seleccionadas sobre el país de destino, tanto antes como después del viaje. En la investigación y el trabajo de campo realizados por CEAR en 2019 en diversos países de tránsito se identificó el déficit de información sobre determinados aspectos jurídicos en España y sobre las condiciones de acogida como una de las razones que conduce a algunas personas refugiadas a desistir del reasentamiento en nuestro país[77]. Y aun cuando no se produzca tal renuncia, la falta de información o aquella recibida por canales ajenos al proceso y que no se ajusta del todo a la realidad pueden comprometer el proceso posterior de integración.

Junto con la mejora de la información ofrecida a las personas seleccionadas para el reasentamiento en España y la corrección de la larga duración del proceso, la concesión del estatuto de persona refugiada (en lugar de la protección subsidiaria que actualmente se ofrece) constituye el otro reto principal para estos programas. En el primer trimestre de 2020 tan solo se ha completado el 1,3% del Programa Nacional de Reasentamiento aprobado en 2018, que además se ha paralizado ante la situación de alarma nacional por la emergencia sanitaria de la COVID-19.

77 Para más información, véanse los informes y el documento de conclusiones y propuestas destinadas al Gobierno español publicados por CEAR en el marco del Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras: http://entierradenadie.org/.

CAPÍTULO 3

# EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2019, España registró el mayor número de solicitantes de protección internacional, treinta y cinco años después de la aprobación de la primera Ley de Asilo. Esta cota histórica la situó en el tercer lugar de la Unión Europea en el cómputo total de solicitantes de asilo de ese año y en el quinto puesto a escala global en su primer semestre (solo por detrás de Perú –a la cabeza de esta relación-, Estados Unidos, Alemania y Francia), según los datos del ACNUR. El primer epígrafe de este capítulo expone un análisis pormenorizado y desagregado de estas cifras y en su parte final se detiene en la concesión de la protección internacional. A continuación, se exponen las dificultades crecientes de acceso al procedimiento, una aparente contradicción con las estadísticas señaladas, pero que se expresa en una diversidad de situaciones que merecen una especial atención, singularmente la política de visados, la demora en la formalización de las solicitudes de asilo o el retroceso en la protección a las posibles víctimas de trata. La situación de Ceuta y Melilla, con avances, pero también con fallas detectadas desde hace años y sin solución todavía, es el objeto del tercer apartado.

## 3.1. LUCES Y SOMBRAS DE UNAS CIFRAS HISTÓRICAS

En 2019, 118 264 personas solicitaron protección internacional en España, lo que representa un aumento del 118,7% respecto a 2018, cuando lo hicieron 55 749[78]. Esta

78 La fuente de todos los datos sobre asilo en España citados en este epígrafe es el Ministerio del Interior.

cifra contrasta con toda la serie histórica que arranca con la entrada en vigor de la primera Ley de Asilo en 1984 y, por el momento, es la coronación del ascenso vertiginoso iniciado a partir de 2012, cuando tan solo hubo 2588 solicitantes. En solo ocho años, entre 2012 y 2019, el aumento ha sido del 4469%.

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, a muy poca distancia de Francia y no demasiado lejos de Alemania, el año pasado por primera vez España fue el tercer país de la UE que registró más solicitantes (fue el sexto en 2018). Este crecimiento se explica por el aumento exponencial de las originarias de seis países de América Latina, que concentraron el 77% del total: Venezuela (40 906), Colombia (29 363), Honduras (6792), Nicaragua (5931), El Salvador (4784) y Perú (3989).

Sin embargo, es preciso incidir en la falta de previsión y adaptación del sistema de protección internacional a la realidad que reflejan estas cifras, puesto que existen dos fracturas profundas. Por una parte, como se analizará en el epígrafe siguiente, las dificultades crecientes de las personas necesitadas de protección internacional para acceder al procedimiento. Por otra, la saturación endémica que afecta a todas sus etapas, tanto a las fases de instrucción y resolución de los expedientes, como a las de acogida e inclusión de las personas solicitantes y refugiadas.

En este sentido, preocupa que la política de visados impuesta por el Gobierno a las personas originarias de determinados países en conflicto esté condicionando el perfil de quienes piden protección internacional. Así ha sucedido con Siria y Palestina, a cuyos nacionales se exige el visado de tránsito, lo que dificulta sobremanera su llegada a territorio español. Por esta razón, Siria pasó de ocupar en 2018 el tercer lugar como país de origen de un mayor número de personas solicitantes al octavo en 2019, mientras que Palestina, habitual entre los diez primeros puestos, se situó en la vigésima posición. Algo similar sucederá a lo largo de 2020 con Yemen, inmerso en un grave conflicto interno, a cuyos ciudadanos y ciudadanas también se les ha impuesto el visado de tránsito desde el 1 de enero de 2020.

Por cuarto año consecutivo, en 2019 Venezuela fue el país de origen de un mayor número de personas solicitantes de asilo en España, con 40 906, frente a las 20 053 de 2018, según los datos del Ministerio el Interior, y volvieron a representar el 35% del total. A pesar de la posición fijada por el ACNUR[79], en 2018 fue una de las nacionalidades con un mayor porcentaje de peticiones de protección internacional denegadas, superior al 98%, y les afectó especialmente el atasco de la instrucción de las solicitudes por parte de la OAR, ya que concentraron el 40% de las que estaban pendientes de resolución.

79 Una nota de orientación del ACNUR de 18 de marzo del 2018 alienta a los Estados a garantizar el estudio en profundidad de los expedientes y a otorgar protección internacional a aquellos que la ameriten. Además, en las circunstancias actuales, el Alto Comisionado recomienda que las personas no sean deportadas, ni forzadas a retornar a Venezuela.

A lo largo del año pasado esta situación se corrigió parcialmente. En febrero, la Comisión Interministerial del Asilo y Refugio propuso la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de un año de duración, prorrogable, a cuatrocientas personas de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes habían sido denegadas. Y planteó que las personas nacionales de Venezuela a las que se hubiera denegado la protección internacional desde el 1 de enero de 2014 pudieran beneficiarse de esta misma medida. El 5 de marzo, el Ministerio del Interior publicó una nota en la que estableció los términos de ejecución de esta propuesta.

Finalmente, en 2019, de las 39 920 personas solicitantes de Venezuela cuyo expediente se resolvió (frente a las 1529 de 2018), se otorgó la protección por razones humanitarias a 39 667, se denegó a 205 y se reconoció el estatuto de persona refugiada a 48. Se trata de un avance notable aunque, de ningún modo, puede impedir el estudio individualizado de cada solicitud y la concesión del estatuto a quienes lo ameriten.

El segundo país de origen de un mayor número de personas solicitantes fue Colombia, con 29 363, frente a las 8818 de 2018. Sin embargo, de las 5226 originarias de este país cuyo expediente se resolvió, solo 48 fueron reconocidas con el estatuto de persona refugiada. A 10 se les concedió la residencia por razones humanitarias y 5168 quedaron sin protección.

Por primera vez, Honduras ocupó la tercera posición en número de solicitantes de asilo, con 6792, frente a 2465 en 2018. Aunque la tendencia es creciente desde 2013, el incremento registrado en 2019 fue especialmente elevado y obedece a la agudización de la violencia de las maras y las pandillas organizadas. Un año más, cabe llamar la atención sobre los insuficientes índices de reconocimiento de la protección internacional que España otorga a las personas nacionales de Honduras: en 2019 se resolvieron las solicitudes de 1169 personas y de ellas 930 recibieron una respuesta negativa, 226 lograron el estatuto de persona refugiada y 13 el permiso de residencia por razones humanitarias. Además, en diciembre 9085 esperaban la resolución de su expediente, frente a las 3690 de un año antes.

Nicaragua ascendió de la octava a la cuarta posición, al pasar de 1368 solicitantes en 2018 a 5931. En este país se mantiene la situación de violencia e impunidad examinada en el Informe 2019 de CEAR, como en septiembre del año pasado puso de manifiesto el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos: persisten la tortura y los abusos contra las personas detenidas, la desaparición forzada, la persecución contra defensores de los derechos humanos, periodistas, líderes sociales


Gracias por visitar
COLO
Fin
Concesion Vial
Unión Del Sur




PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES ORIGINARIAS DE VENEZUELA ESPERAN PARA ENTRAR EN ECUADOR DESDE COLOMBIA EN EL PUENTE INTERNACIONAL DE RUMICHACA EL 23 DE AGOSTO DE 2019.
© ACNUR / JAIME GIMÉNEZ SÁNCHEZ DE LA BLANCA.

y otros opositores al Gobierno[80]. En 2019, se resolvieron los expedientes que afectaron a 1049 personas nacionales de Nicaragua: 882 tuvieron una resolución desfavorable, 166 lograron el estatuto de persona refugiada y 1 la residencia por circunstancias humanitarias. Es un crecimiento notable de los casos resueltos respecto a los 25 de 2018, pero al mismo tiempo a fines del año pasado se acumulaban 9085 expedientes de personas originarias de Nicaragua pendientes de resolución.

El Salvador fue el quinto país con un mayor número de solicitantes de protección internacional en España, al igual que en 2018, aunque pasó de 2312 a 4784. Igualmente, se produjo un crecimiento exponencial en el número de expedientes resueltos, puesto que, si en 2018 120 personas salvadoreñas conocieron la respuesta a su solicitud de protección internacional, en 2019 fueron 2325; de ellas solo 245 fueron reconocidas con el estatuto de personas refugiadas y 22 lograron la residencia por razones humanitarias, mientras que 2058 quedaron sin protección. En el caso de Colombia, Honduras y El Salvador, aunque la concesión de la residencia por razones humanitarias es escasa, al menos supone un avance respecto a los años anteriores, cuando se denegaba de manera sistemática. La mayor parte de las personas que la obtuvieron acreditaron motivos graves de salud.

En sexto lugar, se situó Perú, con 3989 personas solicitantes, frente a las 532 de 2018. Sin embargo, apenas 24 personas peruanas de las 995 cuyo expediente se resolvió lograron ser reconocidas como refugiadas (la mayoría eran víctimas de la violencia de género); el resto quedó sin protección. La crisis política que azota el país, junto con la corrupción, los ataques a la libertad de expresión, a las personas defensoras de los derechos humanos y a los dirigentes sociales explican el creciente éxodo[81].

En séptimo lugar, se situó Marruecos, cuyo número de solicitantes creció de 1323 en 2018 a 2555. De las 567 personas cuyo expediente se resolvió, 372 obtuvieron una respuesta denegatoria, 3 la protección subsidiaria y 192 el estatuto de persona refugiada, principalmente al alegar persecución por pertenecer al colectivo LGTBIQ+ o ser víctimas de violencia de género. En este caso, el porcentaje de reconocimiento se duplicó y pasó del 16% al 33%.

Por su parte, Siria prosiguió su descenso de los últimos años: si en 2017 ocupó la segunda posición (4277 solicitantes) y en 2018 la tercera (2901), en 2019 cayó a la octava, con apenas 2419. Esta tendencia obedece principalmente a la exigencia del visado de tránsito, una medida que dificulta la llegada de personas de esta nacionalidad, que, además, también carecen de vías legales y seguras que lo permitan. Y, sin em-

80 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sobre Nicaragua: http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2019/09/A_HRC_42_18_SP.pdf

81 HRW: Informe Mundial 2020. Resumen de País: Perú, eventos 2019: https://www.refworld.org.es/docid/5e46e2274.html

bargo, como se ha examinado en el primer capítulo, la tragedia de este país continúa, nueve años después del inicio del conflicto.

En noveno lugar, se ubicó Ucrania, con 2383 personas solicitantes, un leve incremento frente a las 2068 de 2018, por lo que se interrumpió el descenso iniciado en 2016. El conflicto en su región oriental continúa estancado, sin avances en el proceso de paz. En 2019, abundaron las solicitudes de protección internacional formuladas por personas que alegaban haber sido perseguidas por los grupos paramilitares que operan con total impunidad en determinadas zonas de este país. Se trata de grupos "nacionalistas", abiertamente neonazis y xenófobos, que propagan el odio a los rusos y a los ucranianos del este. Además, como en 2018, hubo solicitantes que alegaron violencia de género o persecución por pertenencia al colectivo LGTBIQ+ o por motivos religiosos.

En décimo lugar, se situó por primera vez Georgia, con 1815 personas solicitantes, frente a las 1040 de 2018. Pero de las 456 personas naturales de este país cuyo expediente se resolvió, solo 6 obtuvieron el estatuto de refugiada y 4 el permiso de residencia por razones humanitarias, mientras que 446 quedaron sin protección.

Es necesario referirse también a las personas solicitantes originarias de Palestina, cuyo número se redujo de manera muy significativa debido a la política de visados impuesta por el Gobierno: en 2019 solo hubo 623, frente a las 2031 del año anterior. Además, de las 1263 personas cuyo expediente se resolvió, 1145 recibieron una respuesta negativa, solo 19 fueron reconocidas como refugiadas, 94 lograron la protección subsidiaria y 5 el permiso de residencia por razones humanitarias. Por tanto, el 90% quedaron sin protección, cuando en 2018 este porcentaje fue del 47%

La OAR excluye de la protección internacional a las personas palestinas que hayan recibido asistencia de la UNRWA salvo si acreditan que la salida de este ámbito de protección está justificada por una situación de inseguridad grave.

En 2019, Fátima, residente en un campo de personas refugiadas palestinas en Líbano, vio denegada su solicitud porque la OAR consideró que había abandonado sin justificación la protección de la UNRWA. Sus abuelos tuvieron que escapar de Palestina en 1948 debido a la ocupación israelí y se refugiaron en el campamento de Nash El Bared, en el que nacieron tanto sus padres como ella. En mayo de 2007, debido a un enfrentamiento entre el ejército libanés y la organización palestina Fath Al-Islam, toda la familia se trasladó al campamento de Bedawwi, donde ella contrajo matrimonio con un refugiado. Tres años después, por razones laborales, emigraron a Emiratos Árabes, donde su esposo fue contratado como responsable de recursos humanos por una gran empresa. Allí nacieron sus tres hijos, pero en 2017 le despidieron y toda la

familia quedó en situación administrativa irregular, por lo que se vieron obligados a abandonar el país.

Regresaron al campamento de Bedawwi y su esposo empezó a sufrir amenazas por parte de algunos grupos armados, que querían reclutarle. Además, un nuevo enfrentamiento entre facciones de Fatah Al-Islam causó numerosas personas heridas y fallecidas. Ante tal grado de inseguridad, se vieron obligados a abandonarlo y llegaron al aeropuerto de Madrid el 15 diciembre de 2017, donde formalizaron su solicitud de protección internacional, que fue rechazada el año pasado por la razón citada.

Por otra parte, en cuanto al perfil de las personas que solicitaron asilo por sexo y edad, los porcentajes se mantuvieron en términos muy similares respecto a los años anteriores. En 2019, se presentaron 64 541 solicitudes por parte de hombres (el 55%) y 53 723 por parte de mujeres (45%). Lo mismo sucedió al clasificarlas por edades, puesto que más de la mitad de las personas solicitantes tenía entre 18 y 34 años.

En cuanto al lugar de presentación de las solicitudes, según los datos facilitados por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, el 93,8% se formalizaron dentro del territorio nacional, mientras que las cursadas en un puesto fronterizo apenas alcanzaron el 5,9% (7020) y en las misiones diplomáticas españolas, limitadas a la extensión familiar del derecho de asilo, 307 (0,3%).

Estos datos evidencian la ausencia de vías legales y seguras para recurrir al procedimiento de protección internacional en España. Especialmente preocupantes son las dificultades de acceso a las oficinas de asilo de Ceuta y Melilla de las personas de origen subsahariano (como se examina en el último epígrafe de este capítulo), así como el olvido de la medida contemplada en la Ley de Asilo de efectuar el traslado desde las representaciones diplomáticas al territorio nacional para solicitar protección internacional. Al mismo tiempo, se acentuaron las dificultades en los Centros de Internamiento de Extranjeros, lo que se concretó en una disminución de las solicitudes, que pasaron de representar del 3% del total en 2018 a solo el 1,8%.

En relación con las formalizadas en el territorio nacional, las cinco autonomías con un mayor número fueron, por este orden, la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Euskadi.

En cuanto al estatuto de apatridia, según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, a fecha de 30 de septiembre se presentaron 1183 peticiones y se dictaron 1644 resoluciones (también sobre expedientes de años anteriores): 1529 con resultado favorable (en la mayor parte referidas a personas de origen saharaui) y 115, desfavorable.

En 2019, España solo ofreció protección internacional al 5,2% de las personas solicitantes cuyo expediente resolvió, en contraste con el 24% de 2018 y el 31% de media en el conjunto de países de la Unión Europea el año pasado. De las 60 198 personas afectadas por expedientes resueltos en 2019 (en 2018 fueron 11 875), 1653 (2,7%) lograron el estatuto de refugiada y 1503 la protección subsidiaria (2,5%). Ciertamente, 39 776 personas solicitantes, el 66% del total de afectadas por resoluciones del expediente, obtuvieron una autorización de residencia por razones humanitarias (en su inmensa mayoría originarias de Venezuela), mientras que 17 266 (28,7%) quedaron sin ningún tipo de protección.

Por otra parte, a pesar del importante refuerzo material y humano de la OAR realizado en 2019, se agudizó la acumulación de expedientes en tramitación, que, frente a los 78 705 de diciembre de 2018, a fines de 2019 sumaba 133 020[82], principalmente de personas originarias de Colombia (34 110), Venezuela (33 960), Honduras (9085), Ucrania (6460), Nicaragua (6145) y El Salvador (6095). Y, según Eurostat, a finales de abril de 2020 había 140 640 solicitudes pendientes.

## 3.2. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE ASILO

Aunque pueda parecer paradójico, en el año en que España registró, de lejos, su mayor número de solicitantes de protección internacional también aumentaron las dificultades de acceso al procedimiento. En el último lustro, un sistema de protección internacional acostumbrado a recibir y tramitar unas cinco mil solicitudes anuales, ha visto multiplicada esta cifra casi por veinticuatro, sin que se hayan acometido cambios estructurales para adaptarse a esta nueva realidad. Si bien es cierto que la Oficina de Asilo y Refugio ha reforzado su personal y se han designado más comisarías de la Policía Nacional para formalizar las solicitudes, estas medidas han sido insuficientes para ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de protección internacional de un número creciente de personas, en cumplimiento de las obligaciones legales de España.

En su artículo 6, la Directiva de Procedimientos establece, entre los principios y garantías fundamentales, un plazo de tres días (ampliable a seis) para el registro de la solicitudes formuladas y, además, subraya que "los Estados miembros garantizarán que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga

82 Esta cifra representa un 15% de las solicitudes pendientes a esa fecha en la UE-28 y solo era superada por Alemania (326 770). Fuente: Eurostat Database (actualizada a 12 de mayo de 2020): https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database

efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible"[83]. Sin embargo, en 2019 España no cumplió plenamente esta garantía fundamental.

El registro de estas peticiones, que no está regulado en la legislación nacional de manera diferenciada, como sí sucede en la europea, fue notoriamente distinto en las diversas provincias a lo largo del año pasado. En algunas, como Málaga, fue inmediato: el mismo día que acudieron a la comisaría para solicitar protección internacional se registraron los datos personales y se expidió un documento de "Manifestación de voluntad de solicitar protección internacional" con la fecha de la entrevista de formalización de la solicitud. En cambio, en otras, como Barcelona, se produjo una demora de siete meses para estos mismos trámites y en Madrid ni siquiera expidieron dicho documento y el registro de la solicitud no se realizó hasta su formalización.

Semejante disparidad en la actuación administrativa supone un trato desigual según el lugar de residencia, ya que algunas de estas personas cuentan con un documento que acredita su condición de solicitantes de protección internacional a la espera de la entrevista de formalización y, por tanto, están amparadas por el principio de no devolución, mientras que otras no tienen siquiera esa información registrada en la base de datos policial Adextra y tan solo disponen de un papel con la cita escrita a mano, sin datos identificativos.

También existen divergencias en cuanto al tiempo de espera para hacer la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional, que dista mucho de ser "lo antes posible". A 31 de diciembre de 2019, en Madrid estaban dando cita para realizarla en un plazo de tres semanas, mientras que en Alicante se otorgaba para enero de 2021 y en San Sebastián o Bilbao para marzo de 2021. Incluso, dentro de la misma provincia, el resultado era muy diferente y, por ejemplo, dos personas que acudieron a solicitar protección internacional en Valencia a finales de 2019 recibieron cita una en junio de 2020 y la otra justo para un año después.

Este retraso en la formalización, sumado a las divergencias descritas en cuanto al registro y la documentación de la manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional, coloca a algunas de las personas en situaciones de gran vulnerabilidad, puesto que carecen de acceso al sistema de acogida como solicitantes de protección internacional y quedan expuestas a procedimientos de expulsión por estancia irregular, al no poder acreditar que están a la espera de formalizar su solicitud de asilo mediante una entrevista personal que tendrá lugar varios meses después.

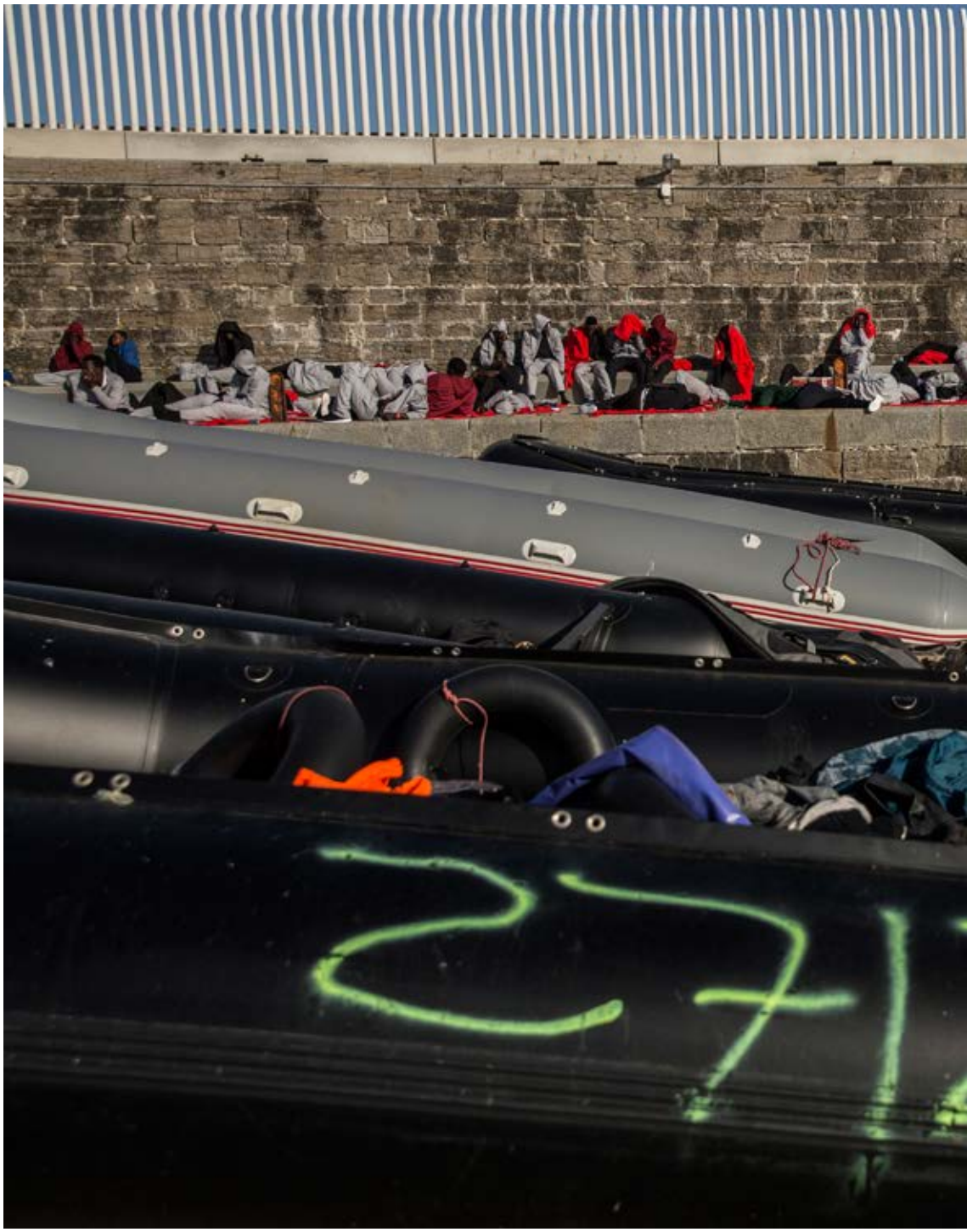
83 Aunque en la legislación nacional no se distingue entre la formulación, el registro y la presentación de la solicitud al no haberse traspuesto esta Directiva, esta es de aplicación directa y CEAR entiende, de acuerdo con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que en la práctica administrativa la "formulación" es la manifestación de voluntad, el "registro" la inclusión de esta información en la base de datos policial Adextra y la "presentación" es la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional.

Además, a lo largo de 2019 hubo prácticas policiales que impidieron el acceso al procedimiento, por ejemplo, a personas que llevaban más de un mes en España o a otras que habían superado el plazo de estancia como turistas. Incluso, en algunas provincias, como Tarragona o Alicante, las comisarías encargadas de otorgar las citas para la entrevista de formalización realizaban un "filtro previo", inexistente en la ley, para determinar si la persona interesada encajaba en un perfil de protección internacional y, en el caso de que consideraran que no era así, les negaban la cita.

Sin embargo, el único límite que la Ley de Asilo establece (en su artículo 16) para la presentación de la solicitud es no ser nacional de un país de la Unión Europea e, incluso, en este caso se trata de una causa de inadmisión a trámite que se aplicaría después de la formalización, nunca antes. Además, el plazo de un mes contemplado en su artículo 17.2 no solo se cuenta desde la entrada en territorio, sino también desde que "se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves" en las solicitudes *sur place*, con independencia de la situación administrativa de estancia regular o irregular. Sobrepasar este periodo, sin motivo justificado, o incluso que la solicitud sea manifiestamente infundada no supone siquiera la inadmisión de la solicitud tras su formalización, sino que puede inducir su tramitación de urgencia tras la admisión a trámite, según el artículo 25.1. Estos y otros extremos deben valorarse siempre en el marco del procedimiento administrativo de protección internacional que se abre tras la entrevista de formalización, con las garantías procedimentales contempladas en la legislación, nunca de manera previa a la concesión de la cita para dicha entrevista.

Una de las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior para paliar estos retrasos fue la ampliación del número de comisarías donde se realizan las entrevistas de formalización de la solicitud. Sin embargo, no siempre se ha dotado al personal asignado a esta tarea de la formación adecuada para realizarlas, a pesar de que, en muchos casos, es la única entrevista personal que estas personas tienen. Y el artículo 15 de la Directiva de Procedimientos es claro acerca de la obligación estatal de adoptar todas las medidas necesarias en esta entrevista para que las personas solicitantes de protección internacional puedan exponer sus motivos de manera completa. Así, señala que la persona que realice la entrevista debe ser competente "para tener en cuenta las circunstancias personales y generales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual, su identidad de género o su vulnerabilidad".

La falta de formación del personal entrevistador, el desconocimiento por parte de las propias personas solicitantes del grado de detalle necesario y la necesidad de realizar suficientes entrevistas para evitar los retrasos antes explicados originan que en





DECENAS DE MIGRANTES EN EL PUERTO DE TARIFA HORAS DESPUÉS DE SER RESCATADOS POR SALVAMENTO MARÍTIMO. EN PRIMER PLANO, VARIOS BOTES DE GOMA USADOS EN DIFERENTES OCASIONES PARA INTENTAR CRUZAR EL ESTRECHO DE GIBRALTAR. © OLMO CALVO.

muchos casos estas sean realmente escuetas y no recopilan información suficiente para que, posteriormente, la Oficina de Asilo y Refugio pueda instruir adecuadamente el expediente. Si además se considera que en muchos casos la persona solicitante no accede a asistencia jurídica especializada que pueda asesorarle para complementar la información requerida, todo redunda en una merma de la calidad del procedimiento de protección internacional, que queda viciado desde el inicio.

Aunque la Ley de Asilo contempla otras posibilidades[84], el acceso al procedimiento depende de la llegada al territorio español o a una de sus fronteras. En 2019, como ya se ha mencionado, apenas 7020 personas solicitaron protección internacional en puestos fronterizos, el 6% del total. Mientras que el conjunto de solicitantes en toda España aumentó el 118,7%, solo se presentaron 502 solicitudes más en puestos fronterizos respecto a 2018, un dato indicativo de las dificultades de las personas necesitadas de protección internacional para acceder a nuestras fronteras.

En el epígrafe siguiente se analizará la realidad singular de Ceuta y Melilla como única frontera terrestre exterior. En cuanto a la frontera aérea, 2019 estuvo marcado por nuevos obstáculos legales para llegar a los aeropuertos españoles y, por tanto, acceder al procedimiento de protección internacional. Si desde el 1 de febrero del año pasado España exige un visado de tránsito aeroportuario a las personas de origen palestino, desde el 1 de enero del presente lo impuso para las personas yemeníes, como ya se ha indicado. Ambas nacionalidades son susceptibles de protección internacional e incluso Unicef ha considerado el conflicto de Yemen "la peor crisis humanitaria del mundo"[85]. En el caso de las personas palestinas, la consecuencia de esta medida (el descenso acusado del número de solicitantes de protección internacional) ya se ha expuesto en el epígrafe anterior. En el de las yemeníes los efectos se apreciarán a lo largo de 2020 y previsiblemente aumentarán las llegadas por la frontera sur, tras haber sobrevivido a rutas migratorias muy peligrosas para la vida e integridad física de quienes huyen.

Madrid-Barajas absorbe el mayor número de solicitudes de protección internacional formalizadas en los aeropuertos españoles y el 80% de los casos son asistidos por el servicio jurídico de CEAR. En 2019, en dicho puesto fronterizo esta organización atendió 1735 solicitudes de protección internacional, que afectaban a 2191 personas. Cinco nacionalidades concentraron más del 60% de las solicitudes: Venezuela (591), Colombia (189), Yemen (141), Honduras (99) y El Salvador (84). No se les exigía ni visado de tránsito, ni visado de entrada. En consecuencia, vuelve a quedar en evidencia que

84 Su artículo 38 establece la posibilidad de que una persona en necesidad de protección internacional acuda a una embajada española de un tercer país y señala que los embajadores "podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley".

85 Fuente: https://www.unicef.es/prensa/yemen-vive-hoy-la-peor-crisis-humanitaria-del-mundo

esta política es uno de los obstáculos para el acceso al procedimiento y, en el sentido contrario, también es una de las vías legales y seguras que pueden implementarse.

El acceso efectivo al procedimiento en el caso del aeropuerto no se limita a la entrevista de formalización, sino que ha de salvarse también la mayor barrera en el procedimiento en frontera: la admisión a trámite. Como ya examinaron en profundidad anteriores informes anuales de CEAR, en este caso la admisión a trámite no se circunscribe a las causas formales de inadmisión que operan en el procedimiento en territorio, sino que se suman causas de denegación, especialmente que las alegaciones sean de manera obvia y patente inverosímiles, tal y como ha delimitado el Tribunal Supremo. Sin embargo, preocupan los criterios restrictivos de la Oficina de Asilo y Refugio al interpretar este artículo 21.2 b) de manera más amplia que el Tribunal Supremo. Si se resta el efecto de las admisiones por silencio administrativo, en 2018 fueron admitidas el 78,8%, y en 2019 el 64,84% de las solicitudes asistidas por CEAR en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

Especialmente preocupante es el cambio de criterio respecto a las posibles víctimas de trata. En 2019, CEAR asistió en su petición de protección internacional en Madrid-Barajas a veinticuatro personas que, según las entidades especializadas, presentaban indicios de ser víctimas de este delito y así se comunicó a la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedad Documental (UCRIF) de la Policía Nacional. Pero solo en siete casos se entrevistaron con la posible víctima de acuerdo con el Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata de Seres Humanos y ninguna de ellas fue finalmente identificada como tal.

Además, a diferencia de los años anteriores, la OAR dejó de admitir a trámite todas o casi todas las solicitudes en las que existían indicios de trata. En 2019, de los veinticuatro casos detectados, solo once lo fueron, es decir el 45,8%, en contraste con el 88% de 2018 y el 100% de 2017. Entonces la mera detección de indicios bastaba para la admisión a trámite y permitir así una evaluación en profundidad de las necesidades de protección internacional y como posible víctima de trata, algo que resulta imposible en los plazos breves del procedimiento en frontera.

Este fue el caso de dos mujeres vietnamitas que en octubre de 2019 llegaron junto con otros tres compatriotas al aeropuerto de Madrid-Barajas. Por su relato y su comportamiento, la OAR detectó indicios de que pudieran ser menores víctimas de trata e informó del caso a la UCRIF, en cumplimiento del Protocolo Marco. Pero la UCRIF, sin entrevistarse con ellas, comunicó a la OAR que no lo eran. En cambio, APRAMP, la organización especializada que se reunió con ellas, avaló tales indicios y así lo trasladó a la OAR y a la UCRIF. Sin embargo, la OAR denegó tanto la solicitud inicial como el

reexamen, por lo que el servicio jurídico de CEAR interpuso una medida cautelarísima ante la Audiencia Nacional para que no fueran obligadas a retornar, que fue rechazada. Entonces, y con el apoyo del Defensor del Pueblo, CEAR pidió a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que autorizase la entrada de las dos mujeres vietnamitas por razones humanitarias, en virtud del artículo 4.2 del Reglamento de Extranjería.

Pero, sin dar respuesta a esta solicitud, se procedió a asignar un nuevo vuelo de retorno a las dos mujeres, que se habían negado a embarcar en el primero. Esto permitió al servicio jurídico de CEAR solicitar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la paralización de su retorno, sin éxito. Finalmente, ocho días después de recibir la comunicación de la OAR, la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras accedió a realizar la entrevista de identificación con las dos mujeres vietnamitas en presencia de APRAMP. Pero la Brigada Provincial no apreció indicios de trata y no elevó ninguna propuesta de concesión o denegación del Periodo de Restablecimiento y Reflexión a la Delegación de Gobierno. Sin embargo, APRAMP presentó sendos informes para su valoración a la Delegación de Gobierno, que no se pronunció sobre la materia, ya que no se había elevado propuesta de concesión o denegación del Periodo de Restablecimiento y Reflexión y las dos mujeres fueron devueltas a su país aquella misma tarde.

Según el criterio del servicio jurídico de CEAR, esta medida supuso una vulneración del procedimiento administrativo de detección, identificación y protección de víctimas de trata, establecido en el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería, en su Reglamento y en el Protocolo Marco de Protección a estas personas, y se las dejó en una situación de indefensión ya que, sin una resolución expresa de la Delegación de Gobierno que pudieran recurrir, no existía el acceso a un recurso real y efectivo contra la no identificación como víctimas de trata.

Este caso pone también de manifiesto los criterios restrictivos de la Audiencia Nacional desde que los recursos contra las denegaciones de protección internacional son valorados por cualquiera de las secciones de la Sala Contencioso-administrativa y se ha perdido la especialización que anteriormente tenían las dos secciones encargadas. De las cincuenta y tres medidas cautelarísimas presentadas por el servicio jurídico de CEAR en 2019, todas con un informe del ACNUR favorable a la admisión a trámite de la solicitud, solo una fue estimada, a pesar de que desde 2013 el Tribunal Supremo establece que todas aquellas solicitudes con informe positivo del Alto Comisionado debieran continuar adelante en el proceso de instrucción.

El acceso al procedimiento de protección internacional es un derecho reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero, un año más, quedaron en evidencia las dificultades para hacerlo efectivo.

## 3.3. LA SITUACIÓN EN CEUTA Y MELILLA

En 2019 se mantuvo estable el número de personas migrantes llegadas por mar a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (1512), mientras que se redujo el de las que recurrieron a la vía terrestre (6345)[86]. Este descenso fue particularmente relevante en Ceuta, donde el número de personas llegadas por tierra disminuyó el 31,2% respecto a 2018, un dato que el Ministerio del Interior atribuyó al blindaje del perímetro fronterizo y al desvío de las rutas hacia el mar[87]. Así, en Melilla se incrementaron especialmente las llegadas a las islas Chafarinas y se amplió la procedencia de las que tradicionalmente utilizaban esta ruta migratoria (subsaharianas) a otras originarias de Yemen, Bangladés, Egipto, Siria o Palestina.

Esta vía, mucho más peligrosa, ha llevado a desenlaces trágicos como el ahogamiento de un joven yemení a mediados de septiembre mientras intentaba llegar a nado tras ser obligado a arrojarse de una embarcación[88] o la desaparición de veintiuna personas y el fallecimiento de cuatro en el naufragio ocurrido a finales de noviembre también en aguas próximas a esta ciudad autónoma. En este sentido, un joven de 23 años originario de Yemen, Ahmad, señala: "Traté de cruzar la frontera de Melilla seis veces; las autoridades marroquíes me pegaron cinco de las veces. Una de ellas me tuvieron más de cuatro horas en el puesto fronterizo de Barrio Chino y después de pegarnos nos decían: 'Inténtalo otra vez'. Visto que era imposible cruzar a pie, lo hice por mar. Pagué tres mil dólares para coger el barco que me llevaría a Chafarinas".

En este contexto, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta empezó 2019 con datos históricos, acogiendo a 510 residentes, casi al límite de su capacidad, que es de 512 plazas[89]. La ocupación se mantuvo relativamente estable y finalizó el año con un total de 1866 personas acogidas, con Argelia (56%) y Guinea (27%) como países de origen del mayor número de ellas.

86 Ministerio del Interior. "Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular. Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019": http://www.interior.gob.es/documents/10180/11261647/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf/97f0020d-9230-48b0-83a6-07b2062b424f

87 "Interior saca pecho por el descenso en la llegada de inmigrantes". *El Faro de Ceuta.* 4 de enero de 2020: https://elfarodeceuta.es/descenso-llegada-inmigrantes/

88 "El combate a muerte (que perdió) del medallista de Yemen en aguas de Melilla". *El Mundo.* Madrid, 12 de octubre de 2019: https://www.elmundo.es/cronica/2019/10/12/5d977f76fc6c83013c8b4693.html "Cuatro inmigrantes muertos y al menos 10 desaparecidos en una patera a la deriva a 30 millas de Melilla". *El País.* Madrid, 27 de noviembre de 2019: https://elpais.com/politica/2019/11/27/actualidad/1574835351_359417.html Los medios de comunicación recogieron cifras de entre diez y dieciséis desparecidos. Los supervivientes aseguraron que había al menos 21 desaparecidos.

89 "El CETI no presenta una ocupación tan reducida desde 2013". *Ceuta Actualidad.* 13 de enero de 2019: https://www.ceutaactualidad.com/articulo/inmigracion/ceti-presenta-ocupacion-tan-reducida-hace-5-anos/20190111174949077454.html

En cambio, la ocupación media del CETI de Melilla fue del 170%, es decir, de 1330 personas, e incluso a 31 de diciembre de 2019 era del 205% (1607 personas), debido al bloqueo de los traslados a la península de nacionales de Túnez, Argelia, Marruecos Egipto y Bangladés. En total, a lo largo del año pasado acogió a 6855 personas, originarias mayoritariamente de Túnez (19%), Siria (17%), Marruecos (13%), Guinea (8%) y Argelia (8%), seguidas de otras nacionalidades como Palestina, Costa de Marfil, Mali o Yemen. El 45% de las personas que residieron allí durante 2019 fueron mujeres.

En Melilla, 4273 personas solicitaron protección internacional en 2019 (el 23% más que en 2018, cuando fueron 3475)[90], con un elevadísimo aumento de las formalizadas por personas tunecinas (1044) y egipcias (165), mientras que se redujo el número de las procedentes de Siria, Palestina y Yemen, en gran medida debido a las mayores dificultades de acceso a través de la frontera terrestre.

Por otra parte, en Ceuta el 69% del total de residentes del CETI fue en algún momento solicitante de protección internacional, otro hecho novedoso respecto a años anteriores, como también lo fue la presentación de solicitudes por parte de personas de origen subsahariano, algo que no sucedió en 2018. Este hecho motivó un incremento de solicitantes en esta ciudad autónoma del 65%: de 348 a 577. Este dato se explica por la puesta en marcha, el pasado 1 de septiembre, de la oficina de asilo y refugio del puesto fronterizo, que formalmente se había inaugurado en 2015[91].

Esta dependencia de El Tarajal registró las solicitudes de protección internacional, por el trámite acelerado de frontera, de los dos grupos de personas subsaharianas que entraron en la ciudad autónoma. El primero saltó la valla el 30 de agosto y a lo largo de las dos primeras semanas de septiembre se formalizaron 148 solicitudes, de las que solo 19 fueron admitidas a trámite. El segundo accedió a la ciudad el 18 de noviembre por El Tarajal en furgoneta[92] y en los días posteriores se tramitaron 52 solicitudes, admitiéndose a trámite las de 4 varones y 16 mujeres junto con dos menores acompañados.

Este cambio de actuación frente a las entradas en grupo en Ceuta puede explicarse por las duras críticas dirigidas por el Defensor del Pueblo, CEAR y otras organiza-

90 Ministerio del Interior: "Avance de solicitudes de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019". http://www.interior.gob.es/documents/642012/9911687/Nota_avance_mensual_datos_proteccion_internacional_2019_12_31.pdf/2cf48c9d-6378-4899-91dc-c7281c04dd46

91 "Interior estrena la Oficina de Asilo de El Tarajal para entrevistar a los migrantes llegados el viernes", *Ceuta al Día*. 1 de septiembre de 2019: http://www.ceutaldia.com/articulo/administracion/interior-estrena-oficina-asilo-tarajal-entrevistar-migrantes-llegados-viernes/20190901114618206124.html

92 "Una furgoneta con 52 migrantes se salta los controles de la frontera de Ceuta a gran velocidad". *RTVE.es*, 18 de noviembre de 2019: https://www.rtve.es/noticias/20191118/furgoneta-52-migrantes-se-salta-controles-frontera-ceuta-gran-velocidad/1991260.shtml

ciones sociales al Gobierno después de la devolución acelerada a Marruecos de 116 personas subsaharianas en agosto de 2018, un hecho que se repitió en Melilla dos meses después en aplicación del Acuerdo Bilateral de Readmisión España-Marruecos de 1992, como examinó el Informe 2019 de CEAR. Con anterioridad a estas expulsiones masivas, el colectivo subsahariano permanecía un tiempo discrecional en los CETI hasta que eran trasladados a territorio peninsular, no sin tener que enfrentarse algunos de ellos a procedimientos judiciales. Así les sucedió a los nueve integrantes del grupo de 602 personas que saltó la valla de Ceuta el 26 de julio de 2018, quienes el 30 de octubre de 2019 fueron condenados por la Audiencia Provincial de Cádiz en Ceuta a un año y medio de prisión por delitos de desorden público y daños, además de tener que abonar diversas cantidades en concepto de responsabilidad civil[93].

En Melilla, la determinación del procedimiento de asilo aplicable en 2019 ante la entrada de grupos de personas fue arbitraria. Así, los cincuenta subsaharianos que sortearon la valla en mayo cursaron sus solicitudes por el trámite ordinario (territorio), mientras que quienes lo hicieron en julio se vieron obligados a formalizarla por el procedimiento acelerado de frontera y solo se admitieron a trámite 25 de las 48 solicitudes presentadas[94].

La denegación de las solicitudes tramitadas por el procedimiento de frontera habría permitido la devolución de las personas afectadas a Marruecos en aplicación del Acuerdo Bilateral de 1992; sin embargo, a 31 de diciembre de 2019 permanecían en los CETI de Ceuta y Melilla.

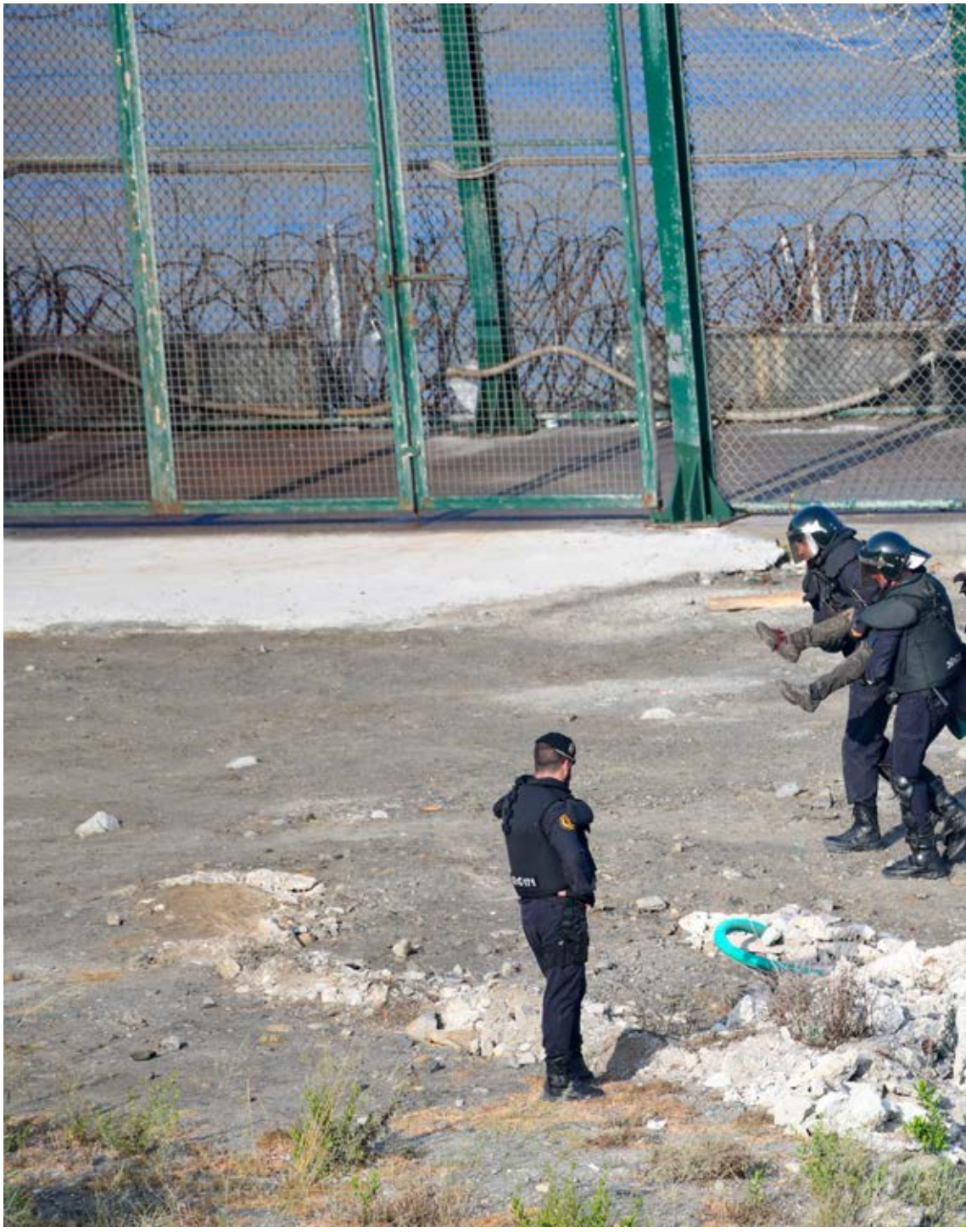
Es muy significativo que todas las personas subsaharianas que solicitaron asilo en los puestos fronterizos de ambas ciudades autónomas lo hicieran tras haber ingresado en el territorio de forma irregular. Lo sucedido en 2019 evidencia, de nuevo, la imposibilidad de que accedan directamente a la protección internacional en esos puestos porque las autoridades marroquíes les impiden cruzar la frontera. Asimismo, un año más, continuaron produciéndose "devoluciones en caliente"[95], una práctica que en 2017 fue declarada ilegal en primera instancia por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con la intervención de CEAR como tercera parte[96].

93 "Los subsaharianos condenados por la Audiencia, libres hasta resolverse el recurso ante el TSJA". *El Faro de Ceuta*. 30 de octubre de 2019: https://elfarodeceuta.es/subsaharianos-libres-hasta-recurso/

94 Esta disparidad de criterio también se ha dado en el caso de llegadas en patera: a las personas llegadas a Melilla por esta vía y que solicitaron protección internacional a comienzos de junio de 2019 se les aplicó el procedimiento de frontera, cuando el que se utilizaba en esos casos era el de territorio.

95 Véase a modo de ejemplo: "Devueltos 'en caliente' siete de los 153 migrantes que saltaron la valla de Ceuta". *El País*. Madrid, 31 de octubre de 2019: https://elpais.com/politica/2019/08/30/actualidad/1567149379_507577.html

96 Sentencia del TEDH de 3 de octubre de 2017 en el caso N.D. y N.T. c. España.





CUATRO AGENTES DE LA GUARDIA CIVIL TRASLADAN A LA FUERZA A UN MIGRANTE PARA SU "DEVOLUCIÓN EN CALIENTE" A MARRUECOS TRAS HABER INTENTADO SALTAR LA VALLA DE CEUTA EL 30 DE AGOSTO DE 2019. © JOSÉ ANTONIO SEMPERE.

Desafortunadamente, el 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del TEDH, apartándose de su propia jurisprudencia, concluyó que en el caso objeto de debate España no habría vulnerado el Convenio Europeo de Derechos Humanos al entregar a las autoridades marroquíes a dos personas de origen subsahariano que saltaron la valla de Melilla en 2014. Entre los motivos esgrimidos, la Gran Sala argumenta que estas personas se pusieron en una situación de peligro al intentar acceder por la valla y que habrían tenido a su disposición varios mecanismos para ingresar de forma regular al territorio español como, por ejemplo, solicitando asilo en el puesto de Beni Enzar, una opción inviable[97].

A pesar de esta desalentadora sentencia, CEAR sigue defendiendo la ilegalidad y la inconstitucionalidad de estas prácticas, entre otras razones porque privan a la persona migrante de su derecho a la tutela judicial efectiva y vulneran el principio de no devolución, recogido en la Convención de Ginebra. El Tribunal Constitucional todavía debe pronunciarse sobre la materia a raíz del recurso interpuesto en su día por los grupos parlamentarios Socialista, UPyD, Izquierda Unida y Mixto contra la disposición adicional de la Ley de Seguridad Ciudadana que intenta regularizar estas prácticas y no tiene por qué asumir el planteamiento del Tribunal de Estrasburgo. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es una garantía de mínimos y no existe ningún impedimento para que el Alto Tribunal declare estas prácticas inconstitucionales[98].

En otro orden de cosas, un año más el Ministerio del Interior mantuvo la restricción de movimientos impuesta a las personas solicitantes de protección internacional que se encuentran en Ceuta y Melilla, a pesar de que desde 2010 los tribunales han subrayado su ilegalidad en numerosos pronunciamientos. Y, por tanto, de nuevo el servicio jurídico de CEAR continuó defendiendo ante los tribunales el derecho de las personas solicitantes a la libertad de residencia y de circulación por todo el territorio nacional.

En Ceuta, en 2019 se presentaron 194 recursos administrativos contra la inserción de la mención "válido solo en Ceuta" en la documentación de las personas solicitantes de protección internacional y se tramitaron 108 recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dictó catorce sentencias favorables para las personas solicitantes. Asimismo, este Tribunal ordenó cautelarmente el traslado a territorio peninsular de 40 solicitantes de protección internacional en Ceuta, mientras se sustanciaba el procedimiento judicial.

97 Sami Naïr ha escrito que esta sentencia del TEHD "es emblemática tanto porque supone una drástica ruptura de su corriente garantista de estos últimos años, como por plegarse a las actitudes de los gobiernos enfrentados a la demanda migratoria en un contexto siempre creciente de estigma de la inmigración". "Es, desde luego, un despropósito y una violación de derechos humanos legitimar de modo general devoluciones en frontera sin la práctica material de garantías". Naïr, Sami: "Decisión peligrosa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". *El País.* Madrid, 17 de febrero de 2020. p. 5.

98 "Manifiesto contra las 'devoluciones en caliente' junto a un centenar de personalidades", de 25 de febrero de 2020: https://www.cear.es/manifiesto-devoluciones-en-caliente/

En otros casos, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras autorizó de manera arbitraria el traslado. Por ejemplo, en Melilla se redujo inicialmente el tiempo de estancia en el CETI de solicitantes marroquíes y argelinos, mientras que a mediados de 2019 se paralizó el traslado de solicitantes procedentes de Túnez, Egipto y Bangladés. En cambio, en Ceuta solo se aprobó el de solicitantes en situación extremadamente vulnerables.

A pesar de ello, la prolongación de la estancia de estas personas en los CETI sigue siendo inaceptable. Mientras que en el de Ceuta la temporalidad media en 2019 de una persona residente fue de 129 días, las personas solicitantes de protección internacional atendidas por el servicio jurídico de CEAR debieron esperar una media de 300 días hasta ser trasladadas a territorio peninsular o de hasta 420 días en el caso de aquellas que lo hicieron solo gracias a un auto de medidas cautelares del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Conviene recordar que los CETI acogen a una población muy diversa, entre la que se encuentran personas en situación especialmente vulnerable (como mujeres, familias con hijos menores, víctimas de trata, personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+ o fieles de religiones minoritarias), y la dilatación de su estancia puede acarrear graves consecuencias personales. Por esa razón, muchas optan por intentar alcanzar el territorio peninsular de forma clandestina.

En el Informe 2019 de CEAR se expuso la situación de Said, quien solicitó protección internacional en Ceuta a finales de 2017 con motivo de la persecución sufrida en Marruecos debido a su orientación sexual y que, al no sentirse seguro en el CETI, intentó cruzar el Estrecho de Gibraltar en kayak y fue rescatado por Salvamento Marítimo. Finalmente, en virtud de las medidas cautelares acordadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras casi un año de estancia en el CETI, fue trasladado a la península. En 2019, dicho Tribunal reconoció su derecho a circular por el territorio nacional, pero la Abogacía del Estado recurrió la sentencia en casación, por lo que finalmente será el Tribunal Supremo el que tendrá ocasión de pronunciarse sobre esta materia[99].

Igualmente, cabe destacar la situación en Melilla de los menores no acompañados solicitantes de protección internacional: en 2019, 30 niñas y niños de Palestina, Siria, Yemen, Turquía, Egipto, Irak, Mali, Guinea, Marruecos y Túnez formalizaron sus solicitudes de asilo. La situación de extrema sobreocupación de los centros de menores que los acogen en esta ciudad y la falta de medios suficientes para asegurarles la protección suficiente suponen un grave riesgo para este colectivo en situación especialmente vulnerable. Las enormes dificultades para conseguir traslados de menores

99 "Enésimo varapalo judicial al encierro en Ceuta de los migrantes con solicitudes de asilo en trámite". *Ceuta al Día*. 11 de diciembre de 2019: http://www.ceutaldia.com/articulo/administracion/enesimo-varapalo-judicial-encierro-ceuta-migrantes-solicitudes-asilo-tramite/20191211080906211435.html

a la península originan que estos, con independencia de su nacionalidad, deban pasar largos periodos en Melilla.

Tampoco puede olvidarse la situación de aquellos adultos que, a pesar de realizar el trayecto migratorio con menores, acceden de forma separada a Melilla y luego se enfrentan a grandes dificultades para reagruparse. Si bien la praxis casi obligatoria de las pruebas de ADN para probar el vínculo tiene un propósito garantista, también produce, por los tiempos extensos que lleva su realización y la obtención de los resultados, situaciones dramáticas de separación de familiares en distintos centros de acogida.

Por último, al cierre de este Informe se encuentran pendientes de resolución los recursos de apelación interpuestos ante la Audiencia Provincial de Cádiz frente al archivo de la causa de El Tarajal, después de seis años reclamado justicia para las quince personas migrantes que se ahogaron aquel febrero de 2014 en esta playa y exigiendo reparación para sus familias.

CAPÍTULO 4

# LA ACOGIDA Y LAS SOLUCIONES DURADERAS EN ESPAÑA

A lo largo de 2019, aumentaron, hasta los seis meses, los plazos medios de espera para que las personas solicitantes de protección internacional pudieran acceder a una plaza de acogida temporal del Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Como se explica en el primer epígrafe de este capítulo, se implementaron diversas soluciones temporales para hacer frente a la saturación del Servicio de Primera Acogida, puerta de entrada al sistema, y contribuyó a ello la existencia de plazas financiadas por ayuntamientos como los de Madrid o Barcelona o por comunidades autónomas como Euskadi. Hubo avances también en la atención a personas en situación de especial vulnerabilidad y pertenecientes al colectivo LGTBIQ+. El segundo epígrafe valora la evolución a lo largo de 2019 de las políticas de inclusión de las personas solicitantes y refugiadas en España, con especial atención a materias como vivienda, educación, empleo, salud, participación comunitaria y acceso a derechos sociales como la renta mínima.

## 4.1. EL SISTEMA DE ACOGIDA: AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Como se ha analizado en profundidad en el capítulo anterior, 118 264 personas solicitaron protección internacional en España a lo largo de 2019, más del doble que el año anterior, debido al elevado incremento de las originarias de Venezuela, Colom-

bia, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Perú. Esto motivó la consecuente y notoria variación en la procedencia de las personas que accedieron al sistema de acogida e inclusión.

El aumento exponencial del número de solicitantes y del volumen de solicitudes resueltas, así como la concesión a casi cuarenta mil personas de la residencia por razones humanitarias (en el 99% originarias de Venezuela), ponen de manifiesto, una vez más, la necesidad de reforzar el Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional, a pesar de que duplicó su capacidad desde las 4000 plazas de diciembre de 2016 hasta las 8000 de un año después y ha impulsado un crecimiento constante a través de las ONG hasta alcanzar las 9000 a finales de 2019[100]. Aunque la derivación de solicitantes a plazas de acogida de otros programas (como el de la atención de emergencia a las personas llegadas por vía marítima, cuyo número descendió notablemente en 2019) permitió aliviar la situación del sistema de acogida a finales de 2019, persiste la disfuncionalidad entre su capacidad y el volumen de personas solicitantes que necesitan ayuda para cubrir sus necesidades materiales de acogida.

Por otra parte, en 2019 se reactivó el programa de reasentamiento por el que España se comprometió a acoger a 1200 personas refugiadas desde Jordania, Líbano, Turquía, Egipto, Níger e Israel durante el año pasado y el presente[101]. Como lección aprendida de procesos previos, las entidades del sistema de acogida, CEAR entre ellas, pusieron de manifiesto la falta de información de las personas reasentadas sobre la ciudad y el país de destino, su escaso conocimiento acerca de las condiciones materiales de acogida y otros aspectos económicos que atañen a su itinerario de inserción sociolaboral. Esto produce frustraciones posteriores, angustias, desencantos, abandonos y un proceso ineludible de ajuste de expectativas. En consecuencia, debe corregirse esta situación para garantizar que la información que se brinda a las personas antes de que acepten participar en un programa de reasentamiento sea lo más próxima posible a la realidad. En este sentido, durante 2019 la OIM coordinó el proyecto "Commit: Facilitando la integración de las personas reasentadas en Croacia, Italia, Portugal y España"[102], cuyo objetivo era contribuir a su incorporación plena y sostenible en las comunidades receptoras en estos cuatro países, a partir –en primer lugar- de la mejora de la orientación previa a la inserción en estos programas.

100 Este aumento lo asumieron las ONG, con financiación estatal. No se plasmó en un incremento de plazas en los Centros de Acogida a Refugiados, directamente gestionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

101 Fuente: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-17952 (Anexo A)

102 Fuente: https://spain.iom.int/es/proyecto-commit-facilitar-la-integracion-de-la-poblacion-reasentada

El acceso al Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional se produce a través del servicio de primera acogida, gestionado desde un reparto provincial entre tres entidades especialidades en asilo: Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR. Como fiel reflejo del incremento de solicitantes, el número total de personas que pidieron acceso al sistema de acogida en 2019 se duplicó respecto a 2018[103]. Sin embargo, los plazos de espera en este servicio hasta la asignación de plaza en el Sistema de Acogida continuaron aumentando debido principalmente a dos razones[104]: la demora de hasta un año en algunas provincias para realizar la entrevista y de este modo formalizar la solicitud de protección internacional (requisito para acceder a una plaza de acogida) y la saturación del sistema de acogida, sin disponibilidad de plazas especialmente para las unidades familiares extensas.

Cabe destacar que en 2019 se produjo un cambio en el enfoque de la respuesta habitacional para la primera acogida por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ya que contempló la posibilidad de habilitar centros de gestión propia de las entidades, en lugar de ubicar el servicio en plazas de hostales y albergues de la red general de alojamientos turísticos. Es una medida positiva porque facilita una atención más cercana, profesionalizada y de protección por parte del personal técnico de las entidades que también gestionan los espacios de acogida del sistema. No obstante, la transferencia del volumen de plazas que actualmente se encuentran en hostales a centros de gestión propia será un proceso lento y laborioso, condicionado principalmente por la localización de espacios adecuados y accesibles en términos económicos y jurídicos para crear estos centros.

## EL DECISIVO APOYO MUNICIPAL Y AUTONÓMICO

Ante el incremento tan importante de las personas que solicitaron una plaza en el sistema de acogida fue imprescindible el apoyo de los ayuntamientos y de las comunidades autónomas en el diseño de estrategias de acogida y apoyo. Una opción recomendada por el propio Defensor del Pueblo, quien en años anteriores lamentó que muchas de estas personas no hubieran "podido acceder a un recurso residencial adecuado a su situación"[105].

103 Para acceder a este servicio basta con haber manifestado la voluntad de solicitar protección internacional en España y cumplir requisitos relacionados con el tiempo de permanencia en Europa, no haber recibido una denegación a una solicitud de protección internacional previa en otro país del Espacio Schengen y carecer de recursos para mantenerse por sus propios medios.

104 De una media de unos cuatro meses de espera en el primer trimestre del año se pasó a otra de seis meses a fines de 2019 en un servicio diseñado para una estancia de máximo treinta días y en el que solo se cubren las necesidades básicas de alojamiento, manutención o atención médica.

105 Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018 (capítulo II.4-Migraciones). https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/I_Informe_gestion_2018.pdf

En este sentido, sobresale el convenio suscrito en abril de 2019 por la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes, que incluye compromisos también respecto a las personas solicitantes de asilo, así como el intercambio de información en torno a la existencia de municipios con centros adecuados para la acogida[106].

A escala municipal, destaca la implicación del Ayuntamiento de Madrid, que desde la anterior legislatura ha facilitado más de 400 plazas para personas solicitantes de protección internacional que están a la espera de acceder al sistema de acogida estatal[107]. Aunque no es una oferta estable, sí permitió resolver situaciones como las vividas a finales de 2019, cuando varias familias tuvieron que ser acogidas por redes ciudadanas de solidaridad para no quedar en situación de calle a las puertas del saturado Samur Social. Si bien la atención a solicitantes de protección internacional es competencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, corresponde a los ayuntamientos la atención a las personas sin hogar en sus términos municipales y en esta encrucijada ambas administraciones pueden y deben hacer frente a esta situación con un trabajo coordinado.

Otro de los municipios con un mayor volumen de solicitudes es Barcelona, donde existe el Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados, de carácter municipal y gratuito y gestionado de forma conjunta por el Ayuntamiento y las entidades especializadas. Ofrece información, orientación y acceso al Programa Municipal de Acogida "Nausica", complementario del estatal y que cubre las necesidades básicas de personas que han finalizado, o aún no han obtenido, las ayudas estatales para solicitantes de protección internacional.

En Euskadi, el Gobierno autonómico también apuesta por la complementariedad en la acogida de solicitantes de protección internacional, por ejemplo a través de la apertura de dos centros para personas que esperan el acceso al sistema estatal pero incumplen alguno de los requisitos para el acceso a una plaza del Servicio de Primera Acogida y requieren una respuesta habitacional de emergencia[108].

106 Resolución publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de abril de 2019: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7100

107 Centro de estancias breves Francos Rodríguez I (50 plazas para hombres solos, gestionadas por Cruz Roja); centro de acogida de emergencia Francos Rodríguez II (110 plazas para familias solicitantes de protección internacional, gestionadas por Cruz Roja); centro de acogida El Vivero (120 plazas, gestionadas por ACCEM); albergue Mejía Lequerica (128 plazas para personas solicitantes de protección internacional y migrantes en situación de extrema vulnerabilidad, gestionadas por CEAR).

108 Fuente: https://www.euskadi.eus/noticia/2018/el-gobierno-vasco-abrira-este-mes-un-albergue-de-primera-acogida-para-personas-refugiadas-y-solicitantes-de-proteccion-internacional-en-onati/web01-s2lehen/es/

En otras ciudades también han ido surgiendo iniciativas municipales de colaboración. Aunque aún resultan insuficientes en algunos territorios, es imprescindible el trabajo coordinado con las administraciones locales para facilitar la acogida adecuada del creciente volumen de personas solicitantes de protección internacional.

## LA ATENCIÓN A PERSONAS CON SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

El programa de acogida temporal avanza cada vez más hacia la atención a las necesidades particulares de las personas solicitantes de protección internacional en situaciones de especial vulnerabilidad psicológica, física y/o social. Esto se traduce en una mayor necesidad de acompañamiento, apoyo emocional, especialización e intensidad de la atención y una mayor presencia de los equipos en los espacios de acogida.

2019 estuvo marcado por una tendencia creciente de atención en el sistema de acogida a personas con enfermedades severas y crónicas; con problemas agudos de salud mental (trastornos de personalidad, estados de depresión o ansiedad y crisis agudas que requirieron hospitalizaciones); a víctimas de violencias múltiples; a personas de edad avanzada o con patologías médicas diversas: especialmente tumores que precisaban de tratamiento, hospitalizaciones, intervenciones quirúrgicas y apoyo emocional y personas solas con politoxicomanías que, además, presentaban diagnósticos de VIH y/o Hepatitis C sin control médico periódico.

Por ello, con frecuencia las entidades del sistema de acogida deben dar apoyo a personas con situaciones muy difíciles de modificar en el corto plazo y en las que cobra una especial importancia la detección de necesidades a partir de la entrevista inicial de valoración que se lleva a cabo desde el servicio de primera acogida, en la que se pretende la asignación de un recurso lo más ajustado posible a las necesidades particulares de las personas. Pese a esto, la escasez de plazas de acogida y de recursos especializados acarrea que sean incluidas en plazas normalizadas, más orientadas a la autonomía, cuando, en muchos casos, esa autonomía es imposible sin un proceso previo de restablecimiento físico y psicológico. En este sentido, preocupa la derivación a plazas de acogida temporal de personas solas, con múltiples enfermedades graves y/o crónicas que necesitan una atención sociosanitaria amplia y que no están en condiciones de lograr un nivel mínimo de autonomía que les permita desenvolverse de forma autosuficiente en el corto plazo.

En este tipo de intervención prima el trabajo en red y la derivación a otras entidades especializadas de carácter más asistencial, que den respuestas a estas necesidades en el medio y largo plazo. Como alternativa, la apertura de plazas especializadas en el

sistema debería tener un carácter preferente o bien mantener convenios con recursos dirigidos a personas con diversidad funcional y/o con un alto grado de dependencia, entre otros. También es necesario descubrir nuevas respuestas para perfiles con un cierto grado de complejidad, como las familias monomarentales supervivientes de violencia de género con vulnerabilidades multifactoriales asociadas; las mujeres que han sufrido mutilación genital; las víctimas de trata; las mujeres transexuales en las que pesa el estigma y con historias de vida en las que abundan las violencias; las jóvenes víctimas de violencias múltiples...[109]

No han sido escasas las familias acogidas en las que algún miembro, generalmente niños y niñas, ha presentado un grado de discapacidad o trastorno madurativo que ha requerido el seguimiento de otros profesionales (psicólogos, profesionales del centro escolar, servicios especializados...), además de la importancia por parte de los equipos de intervención de crear un vínculo sólido con los progenitores que permita concentrar el apoyo emocional en todo este proceso a la hora de asumir el diagnóstico o el grado de discapacidad reconocido por la administración pública. Son ejemplos de una metodología de trabajo que opta por abrir vías de consulta, información y colaboración con diferentes asociaciones sanitarias, de familiares de personas enfermas y otros agentes sociales con el fin de articular una intervención que responda a los principios de coordinación, complementariedad del programa y solución duradera a la situación de alta vulnerabilidad.

## ACOGIDA Y TRABAJO EN RED CON SOLICITANTES LGTBIQ+

La atención a este colectivo en el sistema de acogida ha mejorado mucho en los últimos años, en buena medida gracias a la sensibilización social, acompañada del incremento de personas LGTBIQ+ que han accedido a las plazas de acogida. Cabe destacar las iniciativas que las entidades de acogida, CEAR entre ellas, han puesto en marcha para garantizar la seguridad, el bienestar y el desarrollo personal de estas personas, principalmente a través de la creación de plazas específicas para aquellas cuya solicitud de protección internacional se funda en motivos de persecución por orientación sexual y/o identidad de género, especialmente en el caso de las personas transexuales, debido a la estigmatización que han sufrido en su sociedad de origen y/o en tránsito.

La consolidación del grupo de trabajo de acogida a solicitantes de asilo LGTBIQ+, liderado por el ACNUR desde 2017, ha favorecido el desarrollo y la aplicación de buenas prácticas de acogida, con un trabajo conjunto de detección de necesidades y

109 Sin ir más lejos, las pocas plazas que existían en salud mental estaban dirigidas a hombres solos. Ha sido en 2020 cuando se han creado en el sistema de acogida las primeras para mujeres.

la puesta en común de estrategias o procedimientos en torno a este colectivo desde un enfoque de complementariedad (dentro y fuera del sistema). Algunas de las buenas prácticas implementadas se centran en la adecuación de espacios seguros para su acogida, la formación de equipos profesionales, la sensibilización a personas atendidas y, por supuesto, el trabajo en red con las organizaciones LGTBIQ+ de cada territorio para buscar no solo el empoderamiento de estas personas, sino también la creación de redes de autoapoyo entre iguales.

Con todas estas medidas se busca la reducción de los efectos del estigma, tanto percibido como interiorizado en la población LGTBIQ+ solicitante de protección internacional, así como mejorar las condiciones de vida en espacios más seguros y menos discriminatorios respecto a las comunidades de origen. También es muy positiva la reciente apertura del programa de reasentamiento español a poblaciones relacionadas con la diversidad sexual, como el colectivo LGTBIQ+[110], altamente expuesto a amenazas y agresiones en Turquía y Jordania.

## HACIA UN NUEVO SISTEMA DE ACOGIDA

Tal y como auguró la sentencia 9/2017 del Tribunal Constitucional, de 19 de enero de 2017[111], sobre la convocatoria de subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, se deduce una sentencia en el mismo sentido acerca de las convocatorias de subvención del área de protección internacional. Por tanto, en los próximos años es previsible un proceso paulatino de descentralización del sistema de acogida e integración basado en el liderazgo de las comunidades autónomas para la gestión de los procesos de inclusión social y se prevé que la competencia en materia de acogida se mantenga en el plano estatal.

CEAR seguirá de cerca esta transformación como participante activo y con actitud constructiva. Los retos que esperan a las administraciones públicas y a las entidades que formamos parte del sistema de acogida en esta transformación están relacionados con la capacidad de mantener su enfoque integrador y evitar las diferencias de actuación entre comunidades autónomas, apostando por un modelo común de acogida, de modo que las personas accedan a las mismas garantías y atención a necesidades con independencia de la ubicación de la plaza de acogida que se les haya asignado y en la línea de la armonización a escala comunitaria por la que apostaba el Siste-

110 Fuente: CEAR: *Reasentamiento y protección internacional en Turquía. 2020.* p. 20. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-TURQUIA-CEAR.pdf

111 Fuente: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25229

ma Europeo Común de Asilo en materia de condiciones de acogida entre los Estados miembros[112].

## 4.2. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

España es uno de los países de la Unión Europea en los que más han crecido la pobreza y las desigualdades sociales: las tasas de precariedad laboral se sitúan en los últimos años en el 40% y existe un desequilibrio en el acceso a derechos sociales tales como la vivienda, la sanidad, la participación ciudadana... En esta realidad tienen que desarrollar sus procesos de inclusión las personas solicitantes de protección internacional que, por motivos diversos, se han visto obligadas a huir de sus países para buscar un sitio seguro donde reiniciar sus vidas.

En este sentido, en el ámbito de las políticas sociales destinadas a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España, en 2019 el Gobierno anunció un "plan de choque" para hacer frente a la tramitación del elevado incremento de las solicitudes de asilo. A este respecto, la subvención de Protección Internacional que financia proyectos para la atención de estas personas aumentó el 20,1%, pasando de 268 720 000 euros en la convocatoria de 2018 a 339 745 000 euros en la convocatoria de 2019 y subvenciones directas de Primera Acogida.

No obstante, debido al crecimiento exponencial del número de personas solicitantes, y a pesar de los esfuerzos para dar respuesta a esta situación, no siempre las políticas sociales fueron suficientes para afrontar la diversidad de situaciones. Además, los recortes aplicados en los servicios públicos durante la última década (en materia de educación, sanidad, dependencia y prestaciones sociales básicas, entre otros) afectan claramente a la capacidad de dar respuesta a las necesidades de estas personas en cuanto a su accesibilidad, disponibilidad y adaptabilidad.

Sentirse ciudadano o ciudadana de pleno derecho en la sociedad no depende solo de los ingresos económicos, sino de la coherencia entre las opciones de la persona y sus posibilidades de acceder a un empleo y a los derechos sociales y políticos, a la participación real y efectiva y al apoyo que pueda tener ante las dificultades por parte de la red familiar o social. Esta cohesión es la que ubica en un lugar de inclusión o exclusión, tal y como remarca la Fundación FOESSA en su último informe[113].

112 Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

113 Fundación FOESSA: *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019.* http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/20190612%20VIII%20Informe-FOESSA-2019-completo.pdf

En este contexto, una de las críticas más recurrentes al sistema estatal de acogida es su insuficiente capacidad de adaptación a las circunstancias de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Si bien es cierto que garantiza la cobertura de sus necesidades básicas durante 18 o 24 meses, en muchas ocasiones su rigidez excluye a personas que requieren un mayor acompañamiento debido a las situaciones de vulnerabilidad especial que presentan, tal y como sucede en los casos de personas con problemas de salud física o mental, personas mayores, mujeres víctimas de trata o violencia de género, familias monomarentales... que requerirían un mayor tiempo de apoyo para alcanzar cierta autonomía.

Estas personas tienen escasas o ninguna alternativa para seguir cubriendo sus necesidades básicas, ya que tampoco las comunidades autónomas ofrecen un sistema de políticas sociales preparado para apoyarlas. Las políticas sociales están influenciadas por el marco institucional del país en cada momento y no necesariamente por las necesidades reales y diversas de las personas. De ahí las importantes contradicciones en cuanto al acceso a prestaciones sociales para personas especialmente vulnerables y en situación de exclusión.

Por tanto, es imprescindible un mayor reconocimiento de los derechos sociales para las personas solicitantes de protección internacional en las políticas de nuestro país. Entre otras trabas para el acceso a estos derechos está la dificultad de las personas demandantes de asilo mayores de 65 años de ser titulares de una pensión no contributiva al incumplir el requisito indispensable de llevar residiendo en España más de diez años. Asimismo, no se reconoce a las personas solicitantes de protección internacional como un colectivo de especial vulnerabilidad para acceder a las prestaciones de renta básica establecidas en cada comunidad autónoma o a los cupos especiales de viviendas de protección pública, en las que existe una enorme diferencia territorial en cuanto a los criterios de valoración de los requisitos para ser beneficiario de las mismas.

## VIVIENDA

El derecho a disfrutar de una vivienda en condiciones adecuadas es una necesidad prioritaria para garantizar la dignidad y el desarrollo integral. Su obtención es el primer escollo que las personas demandantes de asilo y refugiadas deben resolver debido a las dificultades del mercado inmobiliario[114] y a que persiste una discriminación

114 Asociación Provivienda (2019): *Una casa como refugio.* https://provivienda.org/wp-content/uploads/INFORME-CIUDADES-ACOGEDORAS-FINAL-28-OCTUBRE-LR.pdf





DISEÑADOR Y SOLICITANTE DE ASILO COLOMBIANO EN UNA ACADEMIA DONDE HA ESTUDIADO CORTE Y CONFECCIÓN EN BILBAO. © CURRUSCU / CEAR EUSKADI.

por motivos raciales, étnicos, de género, de orientación sexual, religión o situación económica, además de la singularidad de su propia condición[115].

Los precios elevados de la vivienda en alquiler en muchas ciudades son inasequibles para las personas beneficiarias de las prestaciones del sistema de acogida, puesto que carecen de avales e ingresos. En ocasiones, su única opción surge en barrios con un elevado índice de marginalidad, lo que les aboca a unas condiciones de vida alejadas de las que las entidades especializadas consideran necesarias para alcanzar un proceso adecuado de inclusión con acceso a los derechos básicos[116]. Asimismo, cabe señalar la enorme inseguridad respecto a la posibilidad de mantener dicha vivienda cuando finalicen las ayudas del Sistema de Acogida e Integración y esto ocasiona una inestabilidad vital y una sensación de inquietud permanente, especialmente en el caso de las familias con niños y niñas menores a cargo.

Además, en muchos casos los posibles arrendadores desconocen la documentación de las personas que han solicitado protección internacional, lo que, junto con su provisionalidad, dificulta aún más la firma de un contrato de alquiler o el subarriendo de una habitación. Todas estas barreras, y otras tan determinantes como la denegación de la solicitud de asilo y, por tanto, la irregularidad sobrevenida, incrementan los casos de emergencia habitacional o de posibles situaciones de calle.

## EDUCACIÓN

La educación debe ser inclusiva y concebirse como un modelo que posibilite la cobertura de las necesidades de aprendizaje tanto de niños y niñas como de personas adultas, con especial énfasis en aquellas personas en situación más vulnerable y en riesgo de exclusión social. Constituye una herramienta poderosa para mejorar la vida de las personas y potenciar sus oportunidades, así como para prevenir la pobreza y la exclusión social, ya que determinará las oportunidades futuras de empleabilidad[117].

En este sentido, las diferencias en la tasa AROPE, que indica el riesgo de pobreza o exclusión, entre las personas con educación superior (13,5%) y las que han obtenido el

115 Así quedó reflejado en los resultados del estudio que en 2011 SOS Racismo y CEAR Euskadi realizaron sobre la discriminación de personas migrantes y refugiadas en su acceso a la vivienda en alquiler, que demostró que las personas autóctonas recibían un 80% más de oferta de pisos que las de origen extranjero. SOS Racismo y CEAR Euskadi: *Testing inmobiliarias 2011. Investigación sobre la discriminación en el acceso a una vivienda en alquiler de la población extranjera de Bilbao.* https://ceareuskadi.files.wordpress.com/2011/12/testingdef.pdf

116 Véase el artículo "Diez acciones necesarias para el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas": https://www.cear.es/respeto-desc-personas_refugiadas/

117 Así también se señala en la *Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023* del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, aprobada en el Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019.

certificado de educación primaria son de más del doble[118]. Y a pesar de que no existen datos concretos de los niveles de formación educativa alcanzados, diferenciando entre las personas solicitantes de protección internacional, las extranjeras en general o las nacionales, la experiencia de CEAR de cuatro décadas en la atención directa a las personas refugiadas permite afirmar que el desarrollo educativo de los niños y niñas y jóvenes solicitantes en los ciclos educativos inferiores es proporcional al resto de la población en estas edades, incluidas por supuesto las consideraciones específicas de formar parte de familias en situación de especial dificultad social y lo que lleva asociado a dicho desarrollo educativo.

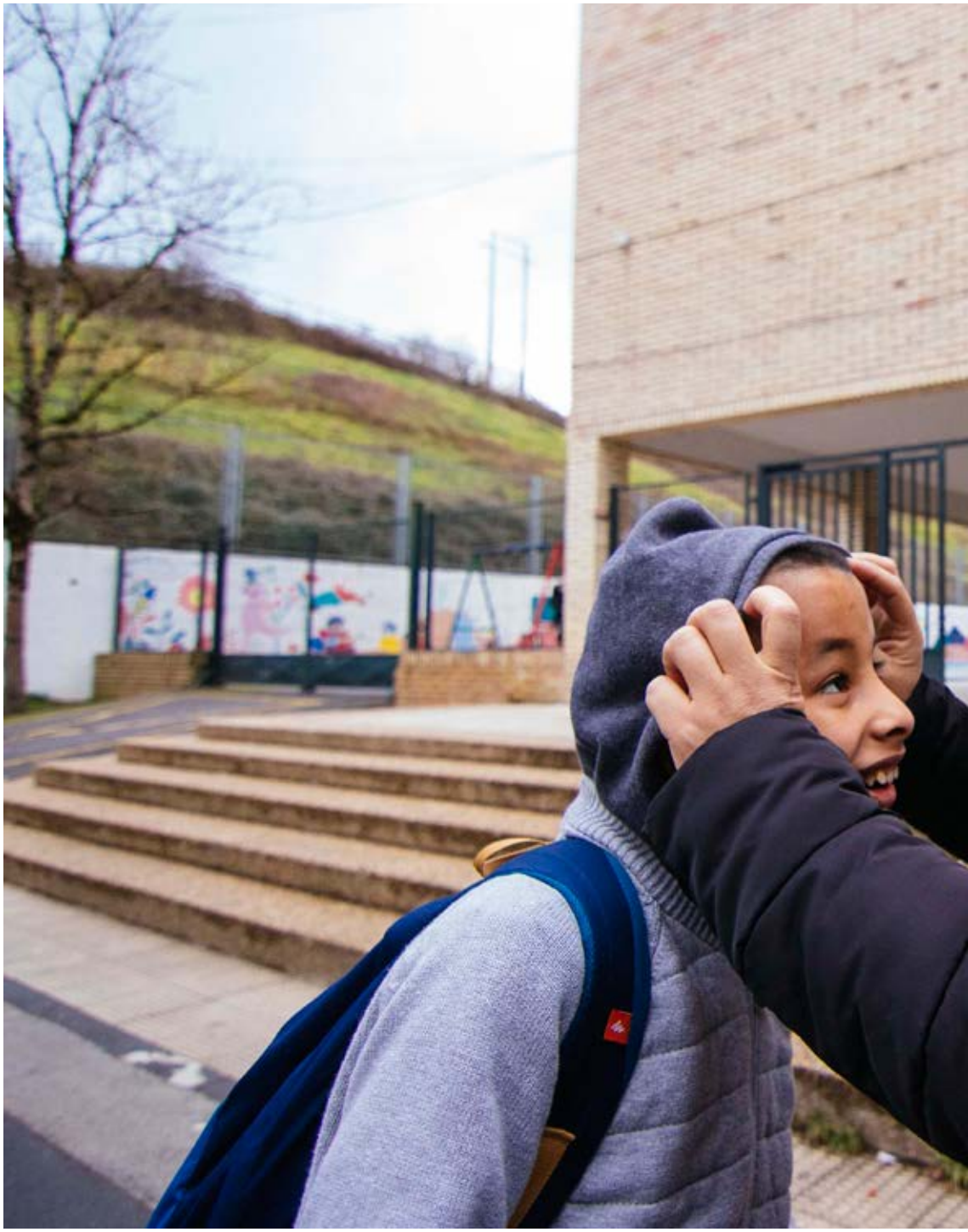
Sin embargo, sí existe un porcentaje muy reducido de jóvenes solicitantes de protección internacional que acceden a la etapa universitaria debido a la necesidad de incorporarse al mercado laboral para apoyar a su unidad familiar y a otros motivos, como el dominio insuficiente del idioma o las escasas ayudas que contempla el sistema para apoyar dichos estudios.

En la integración de los niños y niñas refugiadas y solicitantes de asilo en el aula también influye que, normalmente, su matriculación se tiene que formalizar fuera del periodo ordinario. Esto hace que la adaptación al centro se realice en un periodo diferente al del resto del alumnado, que la asignación de plaza se haga en centros escolares lejanos a sus viviendas o en centros educativos concertados, lo que en muchos casos supone costes económicos adicionales en ocasiones inasumibles por las economías familiares, o que no puedan acceder a las becas de material escolar, de comedor o de transporte por haber expirado el plazo para su solicitud.

## EMPLEO

La formación y el empleo son pilares básicos para la inclusión plena de las personas solicitantes y refugiadas. Entre las dificultades más comunes que influyen directamente en su inserción laboral están, en primer lugar, la experiencia traumática del exilio; también con frecuencia el desconocimiento del idioma; en el caso de las familias monomarentales las dificultades de conciliación; el no reconocimiento de la formación y la experiencia laboral en el país de origen; la provisionalidad de la documentación, que genera mucha desconfianza en el sector empresarial; la falta de un entorno familiar y social y de redes de apoyo mutuo; el desajuste de las expectativas y el miedo continuo a una denegación de su solicitud de protección internacional que les abocaría a una situación de irregularidad administrativa y la pérdida del empleo...

118 Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: *El Estado de la pobreza: Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018.* https://www.eapn.es/estadodepobreza/





MADRE E HIJO SAHARAUIS EN LA SALIDA DE LA ESCUELA. © CURRUSCU / CEAR EUSKADI.

A todo ello, se suma la triple discriminación que sufren las mujeres refugiadas como resultado de la confluencia de las coordenadas de género, etnia y clase social, asociada además a roles de dependencia y falta de autonomía, normalmente con cargas familiares, sin una red de apoyo y enfrentada a un mercado laboral que o las excluye o les ofrece salidas precarias.

Las mujeres migrantes y solicitantes de protección internacional suelen accceder a puestos de trabajo en los "servicios de proximidad" (servicios de asistencia a domicilio), ocupaciones que se caracterizan por la precariedad, el desprestigio social y los bajos salarios. Y ello a pesar de que, según la información recopilada por la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de su base de datos I3L, son ellas quienes poseen mayores porcentajes en los grados educativos medios y superiores, sobre todo con respecto al nivel educativo superior (FP superior y estudios universitarios), con una diferencia de más de catorce puntos. Y, sin embargo, las mujeres solicitantes de protección internacional y refugiadas tuvieron las mayores dificultades en el acceso al mercado laboral, pues solo el 3,75% se encontraban empleadas antes de entrar en programas de empleo subvencionados por la Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, frente al 4,25% de los hombres empleados. Asimismo, el 25% de los hombres que acceden a dichos programas de empleo encuentran uno, mientras que en el caso de las mujeres solo el 22%.

Otro de los principales obstáculos de las personas solicitantes de protección internacional para el acceso al mercado laboral radica en las trabas administrativas de renovaciones de documentación y la acreditación temporal que reciben para que puedan empezar a buscar trabajo y que generan una importante desconfianza en el sector empresarial. Por esta razón es importante trabajar la gestión de la diversidad dentro de las empresas para favorecer su acceso y su mantenimiento en el puesto de trabajo.

## SALUD

Si, como la OMS, se concibe la salud como "un estado de bienestar físico, mental y social", y no solo como la ausencia de lesión o enfermedad[119], muchas de las desigualdades en esta materia se relacionan con las dificultades de acceso de las personas solicitantes de protección internacional a prestaciones básicas que no son cubiertas por el sistema público de salud, tales como la atención odontológica, óptica, recursos

119 Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de aquel año por los representantes de 61 Estados y que entró en vigor el 7 de abril de 1948. No ha sido modificada desde entonces.

protésicos y sobre todo la atención en salud mental. El sistema sanitario no se ha adaptado a la realidad multicultural de la sociedad actual, lo que origina el alejamiento y la desconfianza por parte de la población foránea, más aún cuando existe una barrera idiomática que dificulta la comunicación entre personal médico y paciente.

Por tanto, para favorecer el acceso de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas al sistema sanitario debe trabajarse desde programas donde la dimensión cultural y de género sea transversal desde la prevención hasta la finalización del tratamiento. Un ejemplo es el programa MIHSALUD llevado a cabo en la Comunidad Valenciana con la colaboración de centros de salud, asociaciones y ONG, cuya finalidad es reducir las desigualdades y facilitar el acceso a los servicios y programas de salud de la población más vulnerable a través del trabajo comunitario.

Es necesaria una mención especial a la salud mental, ya que cada vez son más las personas refugiadas y solicitantes de asilo que requieren una atención en este terreno por causas diversas pero con un vínculo común: el impacto de su historia de vida. No se trata solo del estrés postraumático derivado de situaciones vividas en el país de origen o durante el tránsito, sino también de las diferentes situaciones de indefensión con las que conviven aquí: condiciones de vida difíciles, situaciones de discriminación, carencia de medios económicos, falta de redes de apoyo y, por supuesto, el duelo migratorio, como examinó el Informe 2018 de CEAR. Es tal el grado de estrés y la sensación de inseguridad que en muchas ocasiones se ve afectado el equilibrio emocional y la salud mental. Sin embargo, existe una evidente carencia de profesionales tanto en el sistema público de salud, como en las ONG y, por tanto, son escasos los recursos especializados adonde poder derivar a estas personas.

## PARTICIPACION COMUNITARIA

Para asegurar la plena inclusión de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional no puede olvidarse tampoco el derecho a la participación en la comunidad y, por ende, hay que poner de relieve las barreras que lo dificultan, tanto las visibles, como el desconocimiento del idioma o las diferencias culturales, como aquellas invisible pero no menos evidentes, como los estereotipos y los prejuicios.

Para facilitar la participación es necesario avanzar hacia modelos de convivencia que potencien la igualdad, la solidaridad y la justicia desde un enfoque de trabajo comunitario. Todo ello desde una perspectiva de la diversidad cultural y de género, en la que todos los actores tengan intereses compartidos, conocimiento mutuo y capacidad de llegar a acuerdos, creando las estructuras de participación a fin de lograr una transformación social y participación activa que reduzca las desigualdades.

En los espacios formales de participación, como los sindicatos, las asociaciones vecinales o los clubes deportivos, existe una escasa presencia de personas migrantes y refugiadas. Sin embargo, a medida que aumenta el tiempo de permanencia en el país, crece también su participación, principalmente en asociaciones de inmigrantes, quizás por sentirse más identificadas y afines con sus miembros.

Otro aspecto importante relacionado con la participación comunitaria es el derecho al ocio como parte de un proceso de desarrollo que conduzca a una vida normalizada en nuestra sociedad. El ocio implica la posibilidad de manifestar emociones, salir de la rutina cotidiana y sentirse parte de la comunidad en la que se vive; es, por tanto, una herramienta fundamental para la inclusión. Por supuesto, un ocio comprometido con el desarrollo personal, humano y social, en su entorno o en lugares que ayuden a disfrutar de un tiempo o de unas experiencias distintas. Pero, a pesar de todo ello, no suele estar contemplado en los procesos de intervención de los recursos sociales, como si fuera un privilegio reservado a una parte de la población.

## ACCESO A LOS DERECHOS SOCIALES: EL EJEMPLO DE LA RENTA MÍNIMA

En 2019, debido al elevado número de peticiones de protección internacional, fue mayor el esfuerzo económico que las diferentes administraciones realizaron para dar cobertura a las necesidades básicas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. No obstante, persisten grandes desigualdades en el acceso a los derechos sociales. En concreto, en el caso de las rentas básicas, y sin mencionar la saturación que existe en los servicios sociales de algunas ciudades con altas tasas de desempleo y un importante volumen de colectivos en situación de vulnerabilidad hay un importante desequilibrio entre los criterios establecidos por las diferentes comunidades autónomas.

Así, en Andalucía entre los requisitos para solicitar su Renta Mínima de Inserción Social se exige un año de empadronamiento en el mismo domicilio y no percibir otras ayudas económicas. Por tanto, las personas solicitantes de protección internacional que están en la etapa final de su itinerario del sistema de acogida estatal no la pueden solicitar hasta que no han finalizado completamente el itinerario, lo que supone que se quedan un largo período de tiempo sin ningún apoyo económico hasta que se resuelve la solicitud de dicha prestación.

En el caso de Navarra, los requisitos de acceso a la Renta Garantizada estipulan con carácter general un año de empadronamiento para familias con menores y dos para el resto. Sin embargo, a las personas solicitantes de protección internacional no se les aplica este requisito, sino que todas ellas la pueden solicitar desde el año de empadronamiento y, además, su proceso de tramitación y concesión es rápido.

Además, la solicitud puede cursarse mientras se perciben las ayudas del sistema de acogida estatal.

En Euskadi, para solicitar la Renta de Garantía de Ingresos se exige al menos tres años consecutivos de empadronamiento en esta comunidad autónoma o haberlo estado al menos cinco años seguidos durante los últimos diez. También se pide que se hayan agotado todas las ayudas posibles (prestaciones y subsidios por desempleo, pensiones...).

Y, en el caso de la Comunidad de Madrid, las personas solicitantes de protección internacional están excluidas del derecho a la prestación de la Renta Mínima de Inserción porque no se reconoce su autorización de residencia temporal como documento válido para poder acceder.

Queda patente, pues, una llamativa disparidad de criterios y la descoordinación entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas en materia de prestaciones para este colectivo y la falta de un esfuerzo compartido para favorecer su inclusión.

CAPÍTULO 5

# CONCLUSIONES

## 1. EL ÉXODO GLOBAL: LA CULMINACIÓN DE UNA DÉCADA DE CRECIMIENTO ACELERADO

Un año más, se han alcanzado cifras de desplazamiento forzado sin precedentes a nivel global. En 2018 se produjo un aumento de 2,3 millones de personas desplazadas respecto al año anterior y se alcanzó la cifra de 70,8 millones. El incremento acelerado que se ha producido en el último lustro plantea importantes retos a los que la comunidad internacional debe ofrecer respuesta. Uno de ellos es la efectividad del principio de responsabilidad compartida, a fin de aliviar la situación de los principales países de acogida, los más próximos a los de origen de las personas refugiadas y que actualmente albergan a la mayoría de estas. Es importante destacar que en 2018 el 84% vivían en países empobrecidos.

El conflicto sirio, que ya se prolonga más de nueve años, sigue forzando a millones de personas a abandonar sus hogares. La mayoría de ellas se ha dirigido a países vecinos como Turquía, Jordania y Líbano, donde uno de cada ocho habitantes ha huido de Siria. Es especialmente preocupante la estrategia desplegada por el gobierno de Beirut para promover el retorno de las personas refugiadas originarias de Siria a pesar de la ausencia de condiciones de seguridad.

Por otro lado, el incremento del desplazamiento interno sigue siendo alarmante. Cerca de 41,3 millones de personas se encontraban en esa situación a finales de 2018, lo que supone un aumento de 1,3 millones respecto a diciembre de 2017. Un año más, Colombia fue el país que registró mayores cifras (7,8 millones de personas), puesto

que, a pesar del acuerdo de paz suscrito en 2016 por el Gobierno y las FARC, la violencia y la persecución no han cesado y decenas de miles de personas se vieron obligadas a marcharse a otros puntos del país.

Asimismo, a finales de 2018, 3,4 millones de personas habían abandonado Venezuela (a mediados de 2019 ya eran 4 millones), en el que es el mayor éxodo en América y una de las mayores crisis de desplazamiento a escala mundial. Así, se convirtió en el primer país de origen de nuevos solicitantes a escala global, una tendencia que se mantuvo en el primer semestre de 2019.

Por su parte, Centroamérica requiere una especial atención porque de nuevo la violencia de las maras y otras bandas organizadas originó una situación de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que explican los importantes éxodos en Honduras y El Salvador.

El primer Foro Mundial sobre Refugiados, celebrado en diciembre de 2019, tuvo lugar en el momento histórico en que se registran las cifras más elevadas de desplazamiento forzado global y, al mismo tiempo, se acentúan las políticas de cierre de fronteras para las personas refugiadas, se reducen las vías legales de acceso a la protección internacional y persisten los conflictos y las situaciones de vulneración masiva de los derechos humanos. Una de las iniciativas consensuadas fue la creación de una Plataforma de Apoyo a las respuestas regionales para situaciones de desplazamiento forzado en Centroamérica y México, el este y el Cuerno de África y para las personas refugiadas originarias de Afganistán.

Es el momento de que la comunidad internacional actúe y los Estados reviertan la crisis de solidaridad y de cooperación que la mal llamada "crisis de los refugiados" ha puesto en evidencia. Es una tarea ineludible para ofrecer una respuesta adecuada a la emergencia mundial creada por la COVID-19 y preocupa sobre todo su impacto en los países que acogen a un mayor número de personas desplazadas de manera forzada, cuyas capacidades están a menudo desbordadas.

## 2. UNIÓN EUROPEA: LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA COMISIÓN

En 2019 se interrumpió la sostenida tendencia decreciente del número de solicitantes de protección internacional que se registraba en la Unión Europea desde la cota histórica de 2015, cuando se sobrepasaron los 1,3 millones. El año pasado el 57% de las 721 090 personas solicitantes formalizaron su petición en solo tres países: Alemania (165 615), Francia (128 940) y España (118 264).

El 1 de diciembre, asumió sus funciones la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula Von der Leyen, quien atribuyó a la migración y el derecho de asilo un lugar preferente en su denominada "Agenda para Europa" y anunció, entre sus prioridades, la aprobación de un Pacto Europeo en estas materias. Pero, más allá de la retórica habitual acerca del compromiso con las personas refugiadas, la nueva cúpula comunitaria deberá enfrentar el bloqueo evidente del proceso de construcción de un nuevo Sistema Europeo Común de Asilo. Junto con unos procedimientos largos y tortuosos, atrapados en la telaraña de la burocracia, la posición obstruccionista de países como los integrantes del Grupo de Visegrado tan solo invita al pesimismo: en 2019 apenas hubo consenso en una reforma ajena al SECA, la del reglamento del Frontex, centrada en el refuerzo de la vigilancia policial de las fronteras exteriores de la UE.

En los próximos meses también será crucial la respuesta ante la crisis causada por la COVID-19. Hasta la fecha la Comisión Europea ha publicado una comunicación en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe mantenerse y los procedimientos de asilo han de continuar. No obstante, algunos Estados han endurecido una parte de las medidas restrictivas que ya venían aplicando.

En 2019 las llegadas irregulares de migrantes a la Unión Europea, tanto por vía terrestre como marítima, se redujeron el 13% respecto a 2018, aunque en el caso de España este descenso fue ligeramente superior al 50%. Como ya sucedió en años anteriores tanto en nuestro país como en otros de la UE, la intensificación del control migratorio y de las relaciones de cooperación en esta materia con Marruecos llevó a la reactivación desde septiembre de 2019 de la ruta atlántica hacia Canarias desde el nordeste de África.

Mientras los países europeos blindan sus fronteras, la figura del reasentamiento es prácticamente la única vía legal y segura en marcha. A mediados de diciembre ya se había cubierto en un 83% el compromiso asumido por veinte países europeos (España entre ellos) de acoger a un total de 50 000 personas en el marco de estos programas, aunque es preciso mejorar su implementación y corregir los defectos detectados, como la larga duración de los procesos, la falta de información durante los mismos, la carencia de criterios únicos y en algunos casos su falta de flexibilidad. Al mismo tiempo, conviene recordar que el reasentamiento debe ser considerado una vía complementaria para obtener protección internacional, que tiene que convivir con un acceso eficaz al derecho de asilo en los países europeos y con otras opciones que se pueden potenciar, como la concesión de visados humanitarios y la posibilidad de solicitar asilo en consulados y embajadas.






EN MÁLAGA, AL IGUAL QUE EN EL RESTO DE ESPAÑA, LOS NIÑOS NO HAN PODIDO IR AL COLEGIO DESDE MEDIADOS DE MARZO. A PESAR DE ELLO, EN EL CENTRO DE ACOGIDA DE CEAR LAS NIÑAS Y NIÑOS HAN DIBUJADO ARCOÍRIS QUE DESPUÉS HAN COLOCADO EN LAS VENTANAS PARA ARRANCARLES UNA SONRISA A SUS COMPAÑEROS E INFUNDIRLES ÁNIMO DURANTE LAS SEMANAS DE CONFINAMIENTO. (CC) CEAR ANDALUCÍA.

## 3. ESPAÑA: UN BALANCE DESIGUAL

En 2019, con 118 264, España duplicó ampliamente su registro histórico de solicitantes de protección internacional alcanzado en 2018. El 77% del total procedió de seis países americanos: Venezuela (40 906), Colombia (29 363), Honduras (6792), Nicaragua (5931), El Salvador (4784) y Perú (3989). Por el contrario, la exigencia de un visado de tránsito explica el acusado descenso de las personas originarias de Siria y Palestina que pidieron asilo.

En 2019, España solo ofreció protección internacional al 5,2% de las personas solicitantes cuyo expediente resolvió, en contraste con el 24% de 2018 y el 31% de media en el conjunto de países de la Unión Europea el año pasado. De las 60 198 personas afectadas por expedientes resueltos en 2019, 1653 (2,7%) lograron el estatuto de refugiada y 1503 la protección subsidiaria (2,5%). Asimismo, 39 776 personas solicitantes, el 66% del total de las afectadas por resoluciones de expedientes, obtuvieron una autorización de residencia por razones humanitarias (en su inmensa mayoría originarias de Venezuela), mientras que 17 266 (28,7%) quedaron sin ningún tipo de protección. Muchas de estas proceden de países donde la situación es especialmente grave: por ejemplo, el 98,9% de las personas solicitantes de Colombia, el 90,6% de las originarias de Palestina, el 88,5% de las nacionales de El Salvador, el 84% de las de Nicaragua y el 79,5% de las de Honduras no recibieron protección internacional, ni obtuvieron una autorización de residencia por razones humanitarias.

Por otra parte, y a pesar del refuerzo importante de los medios y del personal de la Oficina de Asilo y Refugio, continuó la enorme acumulación de expedientes pendientes de resolución, que a fines de 2019 ya sumaban 133 020, la mitad de ellos de dos nacionalidades: Colombia (34 110) y Venezuela (33 960). En la Unión Europea, solo Alemania tiene más solicitudes en trámite. Según Eurostat, a finales de abril de 2020 había 140 640 solicitudes pendientes en España.

En Ceuta y Melilla persistieron las restricciones a la libertad de movimiento de las personas solicitantes de protección internacional, a pesar de que desde 2010 los tribunales han subrayado su ilegalidad en numerosos pronunciamientos. Además, el 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, apartándose de su propia jurisprudencia, ha concluido en el caso N.D y N.T contra España que esta no habría vulnerado el Convenio Europeo de Derechos Humanos al entregar a las autoridades marroquíes a dos personas de origen subsahariano que saltaron la valla de Melilla en 2014. A pesar de tan desalentadora sentencia, CEAR sigue defendiendo la ilegalidad y la inconstitucionalidad de estas prácticas, entre otras razones porque privan a la persona migrante de su derecho a la tutela

judicial efectiva y vulneran el principio de no devolución, recogido en la Convención de Ginebra.

Al cierre de este Informe aún se desconocían dos decisiones judiciales de suma trascendencia: por una parte, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional debe adoptar acerca de las "devoluciones en caliente"; por otra, la resolución de los recursos de apelación presentados frente al archivo de la causa judicial por la muerte de quince migrantes en la playa ceutí de El Tarajal en febrero de 2014.

## 4. LA GRAN PARADOJA: LAS DIFICULTADES CRECIENTES PARA SOLICITAR ASILO

Las cifras expuestas no pueden ocultar una evidencia ciertamente paradójica: en el año en que España registró el mayor número de solicitantes también crecieron las dificultades de acceso al procedimiento. A pesar de que la normativa comunitaria, y en concreto la Directiva de Procedimientos, define un plazo ordinario de solo tres días, que puede ampliarse a seis, para el registro de las solicitudes de protección internacional formuladas, en ciudades como Barcelona este trámite se realizó con un retraso de hasta siete meses y en Madrid el registro de la solicitud no se concretó hasta su formalización.

Esta situación tan dispar puede tener consecuencias graves puesto que algunas de estas personas carecen de un documento que les acredite como solicitantes de protección internacional a la espera de la entrevista de formalización y, por tanto, no están amparadas por el principio de no devolución, ni tampoco pueden acceder al sistema de acogida como solicitantes de protección internacional. La divergencia de situaciones incluye también el tiempo de espera para hacer la entrevista de formalización de la solicitud: a 31 de diciembre de 2019, mientras en Madrid se daba cita para tres semanas después, en Bilbao se concedía para marzo de 2021 y en Valencia, en algunos casos, para junio de 2021.

Por otra parte, a lo largo de 2019 continuaron las dificultades para la solicitud de protección internacional tanto en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, como en la principal frontera aeroportuaria de España en materia de asilo: el aeropuerto de Madrid-Barajas. Asimismo, se produjo un sensible descenso de la admisión a trámite de las solicitudes asistidas por el servicio jurídico de CEAR: del 78,8% de 2018 se pasó al 64,84%. Especialmente preocupante es el cambio de criterio respecto a las posibles víctimas de trata: el año pasado solo once de las veinticuatro personas que solicitaron protección internacional y presentaban indicios de ser víctimas de

este delito fueron admitidas a trámite (el 45,8%), frente al 88% de 2018 y el 100% de 2017.

En el caso de Ceuta y Melilla, las personas de origen subsahariano no pudieron solicitar asilo en la oficina de El Tarajal (en funcionamiento desde septiembre) y un año más, tampoco en la de Beni Enzar.

## 5. ACOGIDA E INCLUSIÓN: AVANCES Y DESAFÍOS

En solo tres años, entre diciembre de 2016 y diciembre de 2019, las plazas del Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones crecieron de cuatro mil a nueve mil. Un incremento sustancial, asumido por las ONG especializadas con financiación estatal, pero insuficiente para atender el crecimiento exponencial de las personas que solicitaron protección internacional: 205 753 entre 2017 y 2019 y 118 264 solo el año pasado.

La saturación originó que a lo largo de 2019 el plazo medio de espera para acceder a una plaza de acogida temporal creciera de cuatro a seis meses, a pesar de la utilización de vacantes en programas como el de Atención Humanitaria a las personas llegadas por vía marítima. En este sentido, fue importante el compromiso de ayuntamientos como los de Madrid y Barcelona y de gobiernos autonómicos como el de Euskadi, así como el convenio suscrito en abril por la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias.

El año pasado también hubo avances relevantes en cuanto a una atención más especializada a las personas solicitantes de protección internacional afectadas por situaciones de especial vulnerabilidad psicológica, física o social. Además, la acogida y el trabajo en red con solicitantes LGTBIQ+ continuaron mejorando a partir de diversas iniciativas de las ONG y con el impulso del grupo de trabajo creado en 2017 y liderado por el ACNUR.

En 2019, el Gobierno aumentó de manera sensible el presupuesto destinado a la acogida de las personas solicitantes y refugiadas. Sin embargo, su acceso a los derechos sociales más básicos y esenciales (pensiones, vivienda, empleo, educación –principalmente en los grados superiores-, salud o participación comunitaria) es un camino sinuoso, plagado de obstáculos difíciles de remover, como se demuestra año tras año. No obstante, ha habido avances, puesto que comunidades autónomas como Navarra favorecen el acceso de las personas solicitantes de protección internacional a la Renta Garantizada.

CAPÍTULO 6

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

En el escenario de emergencia sanitaria causada por la COVID-19, que plantea numerosos retos en materia de acceso al derecho de asilo, procedimiento, acogida e inclusión, CEAR ha elaborado un conjunto de propuestas dirigidas a las autoridades españolas para que se garanticen los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Ante la progresiva desescalada, que se está desarrollando a un ritmo diferente en cada territorio, urge seguir adoptando medidas que protejan y garanticen los derechos de estas personas. A continuación se exponen aquellas que desde CEAR consideramos urgentes y esenciales para este fin:

**1.** Garantizar que las medidas adoptadas para la restricción de la libertad de circulación sean acordes con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de asilo.

**2.** Dar continuidad a las labores de rescate en el mar e instar a que la Unión Europea garantice que los Estados miembros están cumpliendo esta labor, facilitando, en todos los casos, un desembarco seguro. El Gobierno español debe promover la aprobación a escala comunitaria de un protocolo de desembarco seguro y predecible por el que ninguna persona migrante pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda peligrar, en cumplimiento del principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.

**3.** Garantizar, mientras permanezcan suspendidos los plazos administrativos, el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías a las per-

sonas que lo necesiten. El principio de no devolución debe seguir aplicándose en esta circunstancia y durante la desescalada.

**4.** Asegurar unos estándares de calidad adecuados a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional. Es fundamental evitar que, tras la finalización del estado de alarma, se produzcan dilaciones excesivas tanto en la formalización de la solicitud como en su instrucción y resolución. Además, es urgente concluir los más de 100 000 expedientes pendientes.

**5.** Garantizar las medidas de distanciamiento físico y preventivas establecidas por las autoridades en los CETI de Ceuta y de Melilla. Asimismo, debe ofrecerse una atención sanitaria adecuada y el traslado de sus residentes a la península. La situación actual de sobreocupación impide que se respeten las medidas de prevención y de distanciamiento social requeridas.

**6.** Asegurar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a Ceuta y Melilla y a islas como Chafarinas y retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería. Al amparo de esta norma, muchas personas merecedoras de protección internacional son expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto supone una grave vulneración de la normativa europea e internacional.

**7.** Puesta en marcha de medidas de regularización extraordinaria con el fin de garantizar los derechos de las personas extranjeras en España y articulación de un nuevo modelo de gestión migratoria flexible, ágil y eficaz, con medidas permanentes y accesibles que permitan a las personas migrantes y a las solicitantes de asilo denegadas acceder a un estatus legal regular.

**8.** Garantizar el acceso a la sanidad, la vivienda, la educación y los ingresos mínimos de todas las personas que se hallan en una situación de especial vulnerabilidad, entre las que se encuentran las solicitantes de asilo y refugiadas. Para ello, resulta fundamental reforzar y mejorar los mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas involucradas.

**9.** Asegurar la flexibilidad y sostenibilidad del sistema de acogida con el fin de garantizar a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de inclusión efectivo, que se adecúe a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, y proporcionar los medios oportunos para atender a aquellas con necesidades especiales y las diversidades de género y preferencia sexual, religiosa, cultural, de edad, entre otras.

**10.** Garantizar, vía real decreto, que, en un posible proceso de descentralización del sistema, todas las comunidades autónomas mantengan las mismas garantías, servicios y coberturas a las personas solicitantes.

**11.** Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), contemplando la posibilidad de aplicar las medidas alternativas previstas en la Ley de Extranjería.

**12.** Combatir los discursos discriminatorios y xenófobos con medidas de prevención y monitoreo y garantizar el diseño e implementación efectiva de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación en todos los niveles de la administración desde un enfoque comunitario y con la asignación presupuestaria necesaria.

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

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

**15.** Incrementar las plazas de reasentamiento cuando se retorne a la normalidad y activar otras vías legales y seguras, como la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados, la concesión de visados humanitarios y la flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar.

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

**17.** Defender en el proceso de elaboración del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo una posición garantista en las reformas del Sistema Europeo Común de Asilo, la aprobación de un protocolo de desembarco seguro y posterior reubicación, el refuerzo del principio de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembros y la garantía del acceso al procedimiento de protección internacional y de respeto del principio de no devolución incluso en situaciones de emergencia sanitaria. La situación provocada por la COVID-19 no debe causar un retroceso en la garantía de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en las medidas que se adopten en el Pacto.

**18.** Y, por último, garantizar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030, la Agenda del cambio climático, la Agenda de los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos globales de migración y refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.





PERSONAS REFUGIADAS DE SUDÁN DEL SUR MANTIENEN LA DISTANCIA SOCIAL MIENTRAS ESPERAN EL REPARTO DE ALIMENTOS EN EL CAMPO DE KAKUMA, EN KENIA, EL 1 DE ABRIL DE 2020. © ACNUR / SAMUEL OTIENO.

# 7. PARA SABER MÁS

## 7.1. 80º ANIVERSARIO DE "LA RETIRADA". LAS PERSONAS REFUGIADAS ESPAÑOLAS

POR MIREIA SERRANO
ACTIVISTA Y DOCTORANDA EN MEMORIA HISTÓRICA
VOLUNTARIA EN CEAR

En 2019 se cumplieron 80 años de "La Retirada" o, lo que es lo mismo, la salida de cientos de miles de civiles (mujeres, hombres, niños/as ancianos) y militares, que habían resistido hasta el final los ataques de las fuerzas franquistas en el frente de Cataluña. El exilio había empezado algo antes en la costa del Cantábrico con la partida de cerca de 150 000 personas hacia Francia, cuando los sublevados tomaron Guipúzcoa, Vizcaya, Cantabria y Asturias entre agosto de 1936 y octubre de 1937, sumados a las 25 000 personas que marcharon de Aragón en la primavera de 1938. Pero cuando hablamos de "La Retirada" como tal nos referimos al éxodo masivo producido en 1939.

En enero de aquel año las tropas del general Franco ocuparon Barcelona, la Guerra de España había llegado prácticamente a su fin y era inminente la victoria del ejército rebelde. Para todas las personas que habían luchado en defensa de la legalidad democrática que representaba la República empezaba un período marcado por la represión sistemática impuesta por los sublevados, en el que sus vidas y las de sus familias es-

taban en peligro. Se inició así el exilio forzoso de larga duración y plural, pues incluyó a personas de todos los estratos sociales, políticos y económicos, obreros asalariados, mujeres que trabajaban en casa o intelectuales.

La caída de Cataluña representó la salida del mayor número de personas hacia el exilio. Entre finales de enero y principios de febrero se calcula que huyeron a Francia, pasando por la comarca de l'Alt Empordà, unas 450 000 personas, entre ciudadanos catalanes y de otros puntos de España que se habían desplazado hasta Barcelona, la última capital de la República. Una huida durante el frío invernal y bajo los continuos bombardeos de la aviación franquista. Para todos ellos y ellas, el exilio supuso una dolorosa experiencia, por el alejamiento forzado de su lugar de origen, de las amistades y de la familia, así como por la carga de la derrota y el dolor por la situación de ver a su país bajo una dictadura. El abandono de las pertenencias personales por el camino significó, para muchos, dejar toda una vida de recuerdos en las cunetas. Una vez pasada la frontera, se inició un periplo marcado por las incógnitas, el hambre, el frío y la muerte. Las autoridades francesas procedieron a la separación de familias. Mujeres, niños/as y ancianos, por un lado, fueron distribuidos por los diferentes departamentos franceses y alojados en centros de acogida improvisados en los que se garantizaba techo y comida. Por otro lado, buena parte de los hombres fueron recluidos en improvisados campos de concentración en Argelès-sur-Mer, Bram, Barcarès, Vernet, Gurs, Setfonts o Camp de Cebrià, entre otros. Eran llamados campos de concentración y no de refugiados por las propias autoridades francesas y no estaban destinados a acoger, sino a encerrar y a controlar.

La respuesta del Gobierno galo ante la llegada de las personas refugiadas españolas fue de apoyo abiertamente al bando franquista. Se cerró la frontera para los españoles, a los que se tildó de "extranjeros indeseables", y se tomaron medidas inmediatas tales como el endurecimiento de los requisitos para los matrimonios entre inmigrantes y franceses. Estas medidas fueron seguidas de una campaña contra los republicanos describiéndolos como peligrosos, que supuso que en numerosas ocasiones fueran recibidos con desprecio. Pero una parte de la sociedad francesa realizó numerosos actos de solidaridad, como la organización de camiones de comida por parte de sindicatos, que los policías impidieron que llegaran a destino. Esta solidaridad del pueblo francés fue perseguida por las autoridades.

Los campos de concentración donde eran recluidos las personas refugiadas españolas no estaban preparados para su llegada, carecían de barracones o techo donde cobijarse. Solo en algunos hubo instalaciones, que fueron construidas por los propios reclusos. El hambre y las condiciones insalubres provocaron que muchas personas perdieran la vida en estos campos de internamiento.




LLUÍS MARTÍ BIELSA (1921) FUE UN LUCHADOR REPUBLICANO, EXILIADO EN 1939, MIEMBRO DE LA RESISTENCIA FRANCESA QUE PARTICIPÓ EN LA LIBERACIÓN DE PARÍS EN 1944 Y EXPRESO POLÍTICO DEL FRANQUISMO. EL 23 DE ABRIL DE 2019, EN LA DIADA DE SANT JORDI, ESTUVO FIRMANDO EJEMPLARES DE SU LIBRO *UNO ENTRE TANTOS. MEMORIAS DE UN HOMBRE CON SUERTE* (EL VIEJO TOPO) EN EL STAND DE LA COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT. FALLECIÓ EL 6 DE OCTUBRE DEL AÑO PASADO. © IGNASI ESPINOSA.

El dictador Franco hizo llegar el mensaje de que, si volvían a España, se respetaría su vida si no habían cometido delitos de sangre. Muchos regresaron creyendo esa invitación. La mayoría de ellos acabaron fusilados o internados en los campos de concentración franquistas. Los republicanos quedaron entonces en una situación de desamparo entre un régimen que los mataba si volvían y un gobierno francés que manifestaba públicamente el rechazo hacia ellos.

Privados de libertad y de condiciones mínimamente dignas de vida, los antiguos combatientes por el gobierno legítimo de la República vieron una salida en la Legión Extranjera, convencidos de que, si derrotaban a Hitler, caería el fascismo en Europa y en consecuencia también en España. Diez mil republicanos españoles se sumaron a las filas de la Legión, junto con judíos o polacos que habían huido de los nazis. Pero, una vez empezada la II Guerra Mundial, los españoles no pudieron elegir. A finales de 1939 Francia creó las Compañías de Trabajadores Españoles (CTE). En el libro de Carlos Hernández *Los últimos españoles de Mathausen*, se señala que hubo unos 29 000 alistados sin su consentimiento.

Aunque formaban parte del ejército francés, no fueron tratados como soldados. Y cabe recordar que algunos republicanos fueron auténticos héroes de guerra, como los integrantes de "La Nueve", la división que liberó París y que estuvo formada por 146 españoles de los 160 miembros, de los que sobrevivieron únicamente 16 personas.

Cuando Francia fue invadida por los nazis, estos encerraron a los españoles de las CTE en campos de prisioneros de guerra que compartieron con los franceses, donde vivían en condiciones razonablemente aceptables. Pero el general francés Philippe Pétain se desentendió de ellos ante la consulta alemana. Abandonados, sin el estatus de prisioneros de guerra, cerca de nueve mil republicanos españoles fueron enviados a campos de exterminio nazis como el de Mathausen, junto con republicanos españoles que quedaban en los campos de concentración franceses. Muy pocos sobrevivieron.

Para otros de los exiliados en Francia, en menos cantidad, este país fue solo un refugio temporal y posteriormente marcharon a la Unión Soviética, a otros países europeos y a América Latina, especialmente a México, Chile o República Dominicana. El coste de este segundo exilio en terceros países fue sufragado por la Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles (JARE) y el Servicio de Evacuación de los Republicanos Españoles (SERE), órganos creados y financiados por el Gobierno republicano en el exilio. Contaron también con la ayuda desinteresada de comités internacionales para llevar a cabo la evacuación.

Una ayuda que cabe resaltar fue la del poeta Pablo Neruda, quien fue designado por su Gobierno Cónsul Especial para la Inmigración Española y rescató con el carguero *Winnipeg* a más de dos mil exiliados españoles que se encontraban en Francia en situación de hacinamiento. El 4 de agosto de 1939 esta embarcación, conocida como el "Barco de la Esperanza" partió del puerto de Pauillac, cerca de Burdeos. El *Winnipeg* fue un acto de solidaridad encabezado por Neruda, pero también un acto colectivo del Gobierno y del pueblo de Chile, que acogió a los españoles. Numerosos intelectuales, políticos y poetas chilenos mostraron su compromiso con la causa republicana, que se concretó en la creación del Comité Chileno de Ayuda a los Refugiados Españoles. Según palabras del biógrafo de Neruda, Mario Amorós, "quedó demostrado entonces que la llegada de personas refugiadas y migrantes crea condiciones de vida novedosas y positivas para el país de acogida. Las personas refugiadas españolas contribuyeron de manera destacada al desarrollo de Chile y su huella perdura hasta el día de hoy".

Otra de las ayudas prestadas fue la de la sociedad argentina, que, oponiéndose a su propio Gobierno conservador, reacio a la acogida, creó un movimiento antifascista para expresar primero su apoyo a la causa republicana y posteriormente a las personas refugiadas.

El otro episodio de "La Retirada" sucedió en marzo de 1939. Después de la caída de Cataluña y el cierre de la frontera, a finales de febrero Francia y Reino Unido reconocieron al Gobierno franquista de Burgos como el legítimo de España. El Gobierno republicano había llegado a un acuerdo con la *Mid Atlantic Company* para evacuar en la costa de Alicante a miles de ciudadanos cuya vida corría peligro por haber defendido la República. La compañía inglesa aludió al reconocimiento del Gobierno franquista por parte de Reino Unido para justificar el incumplimiento del contrato y abandonar a las personas que esperaban la llegada de los barcos para huir. Alicante era la última posibilidad de salvación para miles de republicanos que acudieron de todas las partes de España, escapando de las tropas facciosas.

Pero solo llegaron dos barcos: el *Stanbrook* y el *Maritime*. El *Stanbrook* era un buque mercante de escaso tonelaje, dedicado al transporte de materiales y que tenía capacidad únicamente para cien personas. Pero su capitán, Archibald Dickson, desafió al propietario del carguero, que había prohibido evacuar civiles, y, conmocionado por el drama de ver a miles de republicanos hacinados en el puerto desesperados por salir de España, decidió cargar el mayor número de personas posibles, superando las 2500. Zarpó rumbo a Orán (Argelia) de noche y sin luz para no ser capturado por los buques fascistas. Veinte horas más tarde llegaron a destino y las autoridades francesas prohibieron el desembarco; después de unas gestiones solo se consiguió el

abandono de mujeres y niños del barco. El resto de pasajeros tuvieron que estar casi un mes confinados a bordo. Tras esta dura y penosa espera, el destino en las tierras del norte de África fueron campos de concentración, campos de trabajos forzados o presidios, donde los exiliados fueron vejados y maltratados al ser considerados por los conservadores franceses como revolucionarios peligrosos.

Los supervivientes del episodio de Alicante describieron como una situación de caos y angustia la vivida ese mes de marzo de 1939. Algunas fuentes hablan de 75 000 personas deambulando por la ciudad a la espera de un transporte que los liberara de la represión franquista. Hasta 15 000 esperaron en el puerto y las playas de Alicante la llegada de su salvación. Pero se quedaron mirando al horizonte sin que viniera el rescate. El pánico y la desesperación llevaron a cerca de cincuenta personas al suicidio en el puerto alicantino durante los días 28 de marzo y posteriores. Del resto que quedaron en tierra la mayoría fueron a parar a los campos de concentración de Albatera y "Els Ametllers" (Los Almendros). Este acontecimiento supuso, además de los muertos, el fin de la esperanza y el inicio de una derrota de cuarenta años de duración.

Max Aub, escritor y dramaturgo valenciano, exiliado en 1939 en Francia y posteriormente en México, relató en *Campo de almendros*, una de las seis novelas de su ciclo *El laberinto mágico*, la concentración de republicanos en Alicante durante la caída de la República. De esta obra es este fragmento:

- ¿A dónde nos llevarán?

- Donde les dé la gana.

- ¿Qué cárcel habrá para tantos?

- Toda España

A través de esta metáfora y de la obra misma, Aub recogió la esencia de cualquier exilio. No hay exilio para buscar una mejor vida, sino para salvarla. Hay que diferenciarlo de la causa económica, que es otra. Se trata de salvar la vida. Mediante esta obra, en la que recoge testimonios de personas exiliadas y sus familiares, se realiza un ejercicio de memoria colectiva. Memoria contra la desmemoria y el silencio institucional trazado en la dictadura y afianzado en la transición.

Supervivientes y familiares del destierro han explicado que este no fue solo físico, sino que dejó fuera un patrimonio de vivencias y voces diversas que esperaban el fin de la larga dictadura para explicar todo lo acontecido y poder participar en la construcción de un nuevo modelo político, distinto del que les dejó fuera. Generaciones de exiliados manifiestan una sensación de olvido por parte de la democracia española.

Un aniversario puede servir como ejercicio de reflexión, como reconocimiento a sus exiliados por las aportaciones a los países de acogida y para hacer un tributo a esas sociedades de acogida. Los testimonios han dejado patente que de alguna manera el exilio forzoso es también quitar la posibilidad de vivir en su propio país a aquellos que iban a descender de ellos. La memoria colectiva puede significar, entonces, un hogar para aquellos que no podían regresar a su lugar. Para aquellos que no pueden regresar a su país.

Parece que como sociedad no nos podemos permitir olvidar, no podemos cometer ese despilfarro. La memoria no es el estudio de la historia como capítulos cerrados y archivados, sino una reflexión de los hechos, un estudio de la posibilidad de repetición de ciertos acontecimientos, que requieren ser pensados como situaciones que pueden pertenecer al futuro.

Tal vez ese ejercicio de memoria y consciencia tenga algo que ver con la creación de CEAR, que en 2019 conmemoró su cuarenta aniversario. Hubo en su fundación un espíritu de deuda moral con los países latinoamericanos que habían acogido a los españoles y que empezaban a sufrir dictaduras. Esto fue a finales de los 70, cuando una parte del pueblo español tenía muy presente el exilio. Y un grupo de personas consideró que en esos momentos en que el país se abría a la democracia era necesario tener un estatuto de acogida. España tenía que tener una ley de asilo, había que dar respuesta a lo que estaba pasando en esos momentos en otros países.

Probablemente por ese compromiso con su pasado y con su presente, el poeta Marcos Ana, luchador por la democracia y los derechos humanos durante la dictadura franquista y preso político durante 23 años (el preso político que más años consecutivos ha estado encarcelado en España), formó parte del grupo de personas que fundó CEAR, junto con Joaquín Ruiz-Giménez, Salvador Ambrosio, María Jesús Arsuaga, María Teresa Borbón-Parma, Tomás de la Cuadra, José María de Llanos, Carmen Díez de Rivera, Carlos Miranda, Daniel Vidal, Juan José Rodríguez Ugarte, Martín Pérez, María del Carmen Victory o Justino de Azcárate.

Londres 38 fue un centro de tortura y exterminio durante la dictadura de Pinochet. Hoy en día es un lugar de memoria recuperado y abierto a la comunidad y las organizaciones sociales. Como bienvenida en su interior hay un mural con el siguiente mensaje: “La actividad de hacer memoria que no se inscriba en un proyecto presente equivale a no recordar nada”.

## 7.2. MIGRACIONES CLIMÁTICAS. PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LAS PERSONAS QUE HUYEN DE LA DEVASTACIÓN CLIMÁTICA

POR MIGUEL PAJARES
DOCTOR EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL POR LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Y PRESIDENTE DE LA COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT

### LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS SON YA UNA REALIDAD

No lo notamos en todos los países por igual, pero hay regiones en el mundo en las que el cambio climático está ya haciendo estragos y arrancando a mucha gente de sus hogares. Hay millones de personas que vivían en lugares cuyo hábitat ha desaparecido (o casi) en las últimas décadas. Tierras de cultivo en las que ya no se puede cultivar nada porque se han vuelto demasiado áridas; terrenos de pasto en los que ya no crece el forraje para el ganado; laderas aluviales en las que las lluvias se han hecho tan intempestivas y torrenciales que, en lugar de aportar agua a favor de los cultivos, los han destrozado; deltas que se han salinizado por la subida del nivel del mar y han perdido parte de su agricultura; costas que han desaparecido... La gente que vivía en todos esos sitios ya se ha marchado porque ahí no podía sobrevivir. La mayoría se ha desplazado a los suburbios de las ciudades de su propio país y otra parte se ha ido del país, ha emigrado.

Hay varias regiones del planeta en las que este tipo de migraciones es ya una realidad. En este artículo haré mención a dos de ellas, el Sahel y el Cuerno de África, pero también hay migraciones climáticas en Asia del sur, el Sudeste asiático, los Estados-isla del Pacífico, Centroamérica, algunas regiones de América del sur, etc.[120]

### EL SAHEL

El Sahel es esa franja fértil que hay entre el desierto del Sáhara y las selvas y sabanas del Golfo de Guinea y África Central. Ahí la agricultura y la ganadería han sido siempre muy importantes y tanto los pastores como los agricultores habían podido ir soportando los episodios climáticos extremos, como las sequías y las lluvias torrenciales. Los sufrían, pero una vez pasados podían recuperar la normalidad. Sin embargo, las sequías más severas, que antes se producían cada diez años, empezaron a producirse cada cin-

120 En septiembre de este año 2020 se publicará un libro en el que analizo más en profundidad tanto el Sahel y el Cuerno de África, como otras regiones de África, Asia y Latinoamérica.

co, y después cada tres (Weisman, 2014: 269), y se hicieron más intensas y prolongadas; y las lluvias que antes alimentaban sus extensos humedales se han vuelto cada vez más torrenciales y, en lugar de regar, lo que hacen es romper el suelo y llevarse los tallos verdes. Ahora, las lluvias en el Sahel son casi todas tormentas (el 90%)[121]. El agua caída se ha incrementado en algunas partes, pero eso no ha impedido que aumentara la desertificación en toda la región[122]. El desierto del Sahara avanza un metro cada día por toda su línea sur[123]. Y en las tierras de cultivo que aún no se han convertido en desierto, la productividad está descendiendo, porque las temperaturas son ya excesivas para los cereales y las lluvias son erráticas (UNEP, 2011: 30-34).

Los pastores que movían sus rebaños por los ricos humedales del Sahel han ido llevándolos cada vez más hacia el sur, a medida que el norte se desertificaba, y ello ha generado conflictos con los agricultores, que también ven cómo sus tierras disminuyen o pierden productividad. Las tierras disponibles han ido menguando, algo que comenzó ocurriendo porque los gobiernos cedieron grandes extensiones de terreno a las multinacionales del agronegocio, pero que ahora se agudiza por el cambio climático. En consecuencia, los conflictos entre pastores y agricultores son cada vez mayores y algunos se han convertido en conflictos bélicos, o los han favorecido.

Mali ha ido sufriendo sequías cada vez más continuadas y severas, pero la que padeció en el 2012 lo fue especialmente. Esa sequía incrementó la degradación de los humedales del centro del país, aniquiló a decenas de miles de cabezas de ganado y arruinó los medios de vida de los pastores, lo que incentivó la rebelión de los tuareg, que son fundamentalmente pastores, dando lugar a un conflicto que aún sigue vivo (FAO, 2017-a: 65; Wetlands International, 2017: 31). También la cuenca del lago Chad ha perdido la mayor parte de sus humedales, mientras ha desaparecido el 95% de la superficie del propio lago, lo que ha sido una de las causas desencadenantes del conflicto bélico del noreste de Nigeria, contiguo a este espacio natural. Los sucesivos años de escasez de lluvias impulsaron en esa zona la expansión de las tierras de cultivo a expensas de los pastizales (Nyong, 2011: 38, 41), al tiempo que los pastores necesitaban desplazarse hacia el sur porque el norte se secaba. Ello trajo consigo enfrentamientos y supuso que muchas familias lo perdieran todo, lo que favoreció que muchos jóvenes optaran por alistarse en las milicias de Boko Haram[124]. No se puede decir, desde luego, que el conflicto de Boko Haram se deba al cambio climático, pero sí que es una de las causas que lo ha originado

121 <https://www.ceh.ac.uk/news-and-media/news/global-warming-accounts-tripling-extreme-west-african-sahel-storms-study-shows>.

122 <https://www.ceh.ac.uk/news-and-media/news/global-warming-accounts-tripling-extreme-west-african-sahel-storms-study-shows>.

123 <https://www.forbes.com/sites/terrywaghorn/2011/03/07/fighting-desertification/#13973adc5fd7>.

124 <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/tale-disappearing-lake>.

y, sobre todo, alimentado. Los conflictos de Mali y de Nigeria han generado más de tres millones de desplazados internos y más de medio millón de refugiados. El grueso de estos refugiados (más del 80%) está acogido en los países vecinos (UNHCR, 2019: 72).

Para aproximarnos a la migración climática que ya se ha producido en África Occidental podemos tener en cuenta ese medio millón de refugiados generado por unos conflictos muy relacionados con el cambio climático, pero probablemente son bastantes más. La emigración de los países más sahelianos, Burkina Faso, Níger y Mali, ha sido de 3,2 millones de personas, de los que aproximadamente la mitad ha emigrado en las últimas tres décadas, cuando los impactos climáticos han sido mayores[125]. Muy poca de esa emigración ha llegado a Europa[126]; su destino principal son las ciudades costeras de África Occidental. Ciudades como Lagos (Nigeria), Abiyán (Costa de Marfil), Dakar (Senegal), Acra (Ghana), Conakri (Guinea) y otras están creciendo vertiginosamente, tanto por la llegada de esas migraciones sahelianas, como por los desplazados internos de sus propios países, también empujados por los impactos climáticos que se producen en sus áreas del norte más cercanas al Sahel. De modo que podemos decir que las migraciones climáticas de África Occidental son ya importantes, aunque apenas han salido de la región.

## EL CUERNO DE ÁFRICA

Si las sequías en el Sahel han ido haciéndose más severas y frecuentes, aún es más grave la situación en el Cuerno de África. Entre 1972 y el 2010 se produjeron 16 de las 20 mayores sequías de las que se tiene constancia histórica en esta región (UNEP, 2009: 9; FT, 2012: 30), pero lo peor ha sucedido en esta década. Hubo una gran sequía en el 2010 y el 2011, otra muy severa en el 2013 y el 2014, y otra aún mayor en el 2015 (OMM, 2016: 16; Oxfam, 2017: 2). En el 2016 y el 2017 se mantuvo la sequía en toda la región (paralelamente, destacaron las lluvias torrenciales en Sudán y algunas zonas de los demás países) (ACMAD, 2018: 25) y el déficit de agua y de forraje se tradujo en altas tasas de mortalidad del ganado: los rebaños disminuyeron en Somalia entre un 40 y un 60% (FAO, 2017-b: 19; OMM, 2018: 29). En el 2018 continuó la escasez de lluvias y, además, fueron erráticas y extemporáneas (FAO, 2019-a: 16), y en el 2019 se produjo lo que la FAO llamó sequedad excepcional (FAO, 2019-b: 16). Podríamos decir que ha sido una década de sequía casi continua para el Cuerno de África.

También los conflictos en esta región tienen mucho que ver con los impactos climáticos. El que suele ponerse como ejemplo en este tipo de análisis es el de Darfur, región

125 En todo el artículo se utilizan los datos ofrecidos por la División de Población de Naciones Unidas relativos al año 2019. Las tablas pueden verse en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

126 A Europa solo ha ido el 2% de los emigrantes de Burkina Faso, el 10% de los de Mali y el 3% de los de Níger.

occidental de Sudán. Aquí también el desierto ha ido expandiéndose y en las últimas décadas su frontera se ha desplazado hacia el sur entre 50 y 200 kilómetros según las zonas. Los pastores que ocupaban las tierras más al norte han ido bajando hacia las tierras ocupadas por los agricultores y las tensiones han ido creciendo (FT, 2012: 30; EJF, 2014: 32-33; Das, 2015: 14). En el 2003 este conflicto se convirtió en guerra civil. Los pastores formaron las milicias yanyauid, apoyadas por el gobierno de Jartum y en particular por el presidente ya defenestrado, Omar al Bashir, y se lanzaron a una lucha genocida contra los agricultores y sus organizaciones rebeldes, dando lugar a un conflicto especialmente sangriento, que a Omar al Bashir le valió la acusación, por parte del Tribunal Penal Internacional, de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad[127].

Ese mismo incremento de la conflictividad entre pastores y agricultores se ha producido en Etiopía, país muy azotado tanto por las sequías en el norte y el este, como por las lluvias torrenciales e inundaciones en sus tierras altas y más fértiles (OMM, 2018: 29). También en Somalia los conflictos se han visto incentivados por la reciente sucesión de sequías. Este país tiene una larga historia de conflictividad poco o nada relacionada con el cambio climático, pero en las últimas décadas las sequías han interaccionado cada vez más con los conflictos. Y en Kenia no se dan las guerras de sus vecinos del norte, pero también hay conflictos, especialmente en su zona norte, donde se sufre un proceso climático muy similar al de Etiopía y Somalia, con mucha mortalidad de ganado y pérdida de cosechas (OMM, 2016: 16; FAO, 2017-b: 19). Ahí son importantes los enfrentamientos entre comunidades pastoriles, o entre estas y las agrarias, y es frecuente que los pastores de otros países (Sudan del Sur, Etiopía) penetren en las tierras kenianas, buscando los pastos que no encuentran en sus países, lo que genera conflictos con las poblaciones locales (FAO, 2017-a: 65; FAO, 2018: 92; FSIN, 2018: 80).

Todos estos conflictos han tenido otras causas, no pueden atribuirse solo al cambio climático, pero este los ha favorecido en las últimas décadas, y de forma creciente. Un estudio del ACNUR, hecho a base de entrevistas a refugiados de Sudán y Somalia acogidos en los campamentos de Uganda y Kenia, mostró que muchos de los entrevistados relacionaban la violencia y su decisión de huir con el progresivo deterioro de la agricultura y la ganadería a consecuencia de los impactos del clima de los 15 años anteriores (Afifi *et al*, 2012: 12, 48).

127 Que estuviera acusado de crímenes contra la humanidad no fue óbice para que la Unión Europea pactara con él un acuerdo dirigido a que Sudán impidiera el paso de los migrantes y refugiados eritreos y somalíes en su ruta hacia Europa. Según un estudio de la ONG norteamericana Enough, la UE ha estado financiando campos de retención, así como el equipamiento y la formación para las fuerzas de seguridad de Omar al Bashir con el objetivo de que corten ese flujo migratorio; pero parte de ese dinero ha ido a las milicias genocidas yanyauid, reconvertidas por el presidente en "Fuerzas de Apoyo Rápido" (Baldo, 2017: 3). Omar al Basid se vio obligado a dimitir en abril del 2019 y parece que finalmente será juzgado por el Tribunal Penal Internacional.

En Etiopía, los conflictos no han producido muchos refugiados y, de hecho, su emigración es pequeña (el 0,8% de su población), pero en cambio son muy numerosos los desplazados internos. En el 2018 fue el país del mundo en el que se produjo el mayor número de desplazados internos: 2,9 millones (IDMC, 2019: 9). Por tanto, sea cual sea el peso proporcional del cambio climático en esa movilidad, en Etiopía produce muchos más desplazados internos que emigrantes.

Los casos de Sudán y Somalia son distintos. Sudán ha emitido 2 millones de emigrantes y Somalia otros 2 millones y ya hemos visto la importancia de los impactos climáticos en esas migraciones. Pero precisamente esos dos países son los que emiten su emigración más cerca. El principal receptor de los emigrantes sudaneses es Sudán del Sur y los principales receptores de los emigrantes somalíes son Etiopía y Kenia. De modo que volvemos a ver un parámetro que ya se daba en el Sahel: que las migraciones con mayor componente climático apenas salen de la región.

## MÁS DESPLAZADOS QUE MIGRANTES Y MIGRACIONES DE CORTA DISTANCIA

Sabemos que los conflictos bélicos, la violencia y las persecuciones por motivos políticos, religiosos, étnicos, etc. dan lugar a más desplazados internos que migraciones y que estas son principalmente de corta distancia. Cuando la gente huye porque su vida está en peligro lo que suele hacer es quedarse cerca de su hogar. Lo cierto es que el 84% de los refugiados que hay en el mundo está acogido por países del Sur global. Y el porcentaje crece si tenemos en cuenta los que ni siquiera salen del país: los conflictos y la violencia han generado unos 30 millones de refugiados y más de 40 millones de desplazados internos. Si contamos ambos grupos, resulta que el 94% de las personas que huyen por esos motivos se queda lo más cerca posible de su casa y solo un 6% hace una migración de larga distancia.

Nos interesa saber si la movilidad humana provocada por el cambio climático sigue esos mismos parámetros. Lamentablemente, sobre los desplazados internos y los migrantes causados por el cambio climático no tenemos esos datos. De los desplazados y refugiados huidos de conflictos sabemos los que se producen cada año y también los que van acumulándose, o sea, la población desplazada y refugiada que hay en cada momento (en el 2019 eran esos 70 millones señalados antes); en cambio, de los producidos por desastres climáticos o medioambientales solo sabemos los producidos cada año, y solo los derivados de desastres repentinos, tales como los huracanes, las lluvias torrenciales y las inundaciones. Las organizaciones internacionales no cuentan con datos sobre la población desplazada o emigrada por impactos climáticos que hay en cada momento. Solo sabemos que en los últimos años ha habido una media de unos 20 millones de des-

plazados por año a causa de los fenómenos repentinos (huracanes, inundaciones...)[128], pero no sabemos cuántos se mantienen desplazados, ni cuántos emigran. Y menos datos hay aún sobre desplazados o migrados por fenómenos climáticos de generación lenta, tales como las sequías, el deterioro de los cultivos o la desertificación.

Sin embargo, sobre los desplazados internos climáticos podemos hacer un ejercicio de aproximación. Los datos que aporta la División de Población de Naciones Unidas nos permiten deducir que la movilidad anual desde las zonas rurales a las ciudades es de al menos 60 millones de personas a nivel mundial[129], y es una movilidad que ahora está dándose sobre todo en las regiones tropicales, las más castigadas por el cambio climático, regiones en las que están desapareciendo hábitats rurales de forma creciente. Si tenemos en cuenta que el incremento de migrantes a nivel mundial de los últimos años ha sido de una media de 5,6 millones por año, podemos ver que la movilidad interna es diez veces superior a la migratoria. Ello nos permite suponer que el cambio climático ha provocado hasta ahora muchos más desplazados internos que migrantes.

Y de las migraciones que está produciendo, hemos visto los casos del Sahel y el Cuerno de África en los que los receptores son principalmente los países vecinos. En definitiva: más desplazados internos que migrantes y más migración de corta distancia que de larga distancia. De modo que la movilidad climática está mostrando unos rasgos muy similares a la producida por conflictos y violencia. No en vano ambas son migraciones forzosas, que se producen por causa mayor, buscando salvar la vida.

## ¿CUÁNDO SE VOLVERÁN DE LARGA DISTANCIA LAS MIGRACIONES CLIMATICAS?

Como hemos visto, las ciudades tropicales, o más exactamente los suburbios de las ciudades tropicales, son actualmente los receptores principales de los desplazamientos internos y las migraciones causadas por el cambio climático. Pero esas ciudades que ahora crecen vertiginosamente acabarán teniendo unos problemas climáticos tan graves como los que ahora tienen las zonas rurales de las que la gente está huyendo.

Si el cambio climático sigue la senda en la que ahora está, o sea, si los gobiernos no cambian radicalmente sus actuales políticas climáticas, a partir del 2030 el calor hará muy difícil la vida en muchas de las megaciudades tropicales y mucho peor será a medida que nos acerquemos al 2050. También será grave la escasez de agua potable. El

128 El número de desplazados medioambientales que se produce por fenómenos repentinos varía mucho de un año a otro, pero la media de la última década ha sido de unos 24 millones por año. De estos, unos 4 millones se deben a causas geofísicas (terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas) y los otros 20 millones son los que podemos considerar climáticos (IDMC, 2019: 1).

129 Esa es mi conclusión analizando los datos de la web de la División de Población <https://population.un.org/wup/Download/>.

Banco Mundial advirtió en el 2016 de que la competencia por el agua que llevarán a cabo los sectores de la agricultura y la energía puede suponer que en el 2050 las ciudades tropicales hayan perdido dos terceras partes del volumen de agua del que disponían en el 2015 (World Bank, 2016: vi). Y además, las ciudades que son costeras (la mayoría de las grandes urbes tropicales) sufrirán la subida del nivel del mar. Estudios recientes advierten de que el deshielo está acelerándose y que la subida del nivel del mar será mayor de la esperada hace unos años y estiman en unos 300 millones de personas la población que hacia el 2050 podría vivir en llanuras urbanas inundables por agua marina (Kulp and Strauss, 2019). A lo que hay que sumar la subsidencia, el hundimiento que sufren las grandes ciudades por su peso y por el drenaje de sus acuíferos.

Hasta ahora, la mayor parte de la gente que ha dejado su hogar a causa de los impactos climáticos no ha salido de su país, se ha desplazado a las ciudades; pero cuando la gente tenga que salir de esas ciudades, las posibilidades de encontrar un lugar en el que rehacer su vida dentro de su propio país serán menores que las actuales. No podrán volver a las zonas rurales de las que mucha gente se fue porque el cambio climático las volvió inhabitables. En muchos casos, tampoco será fácil encontrar en los países vecinos ese lugar en el que asentarse, ya que estarán sufriendo los mismos impactos climáticos. Será entonces cuando la emigración de larga distancia se convertirá en la opción más pretendida.

¿Cuándo llegará eso y qué dimensiones tendrá? Hay algunas aproximaciones a la magnitud que tendrán las migraciones climáticas hacia el 2050, pero, en definitiva, dependerán de las políticas climáticas que los gobiernos vayan implementando. Sobre todo, de las que se hagan en la década que acabamos de iniciar.

## ¿QUÉ CATEGORÍA HA DE DARSE A LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS?

Hay una diferencia fundamental entre la migración que puede provocar un terremoto, o cualquier otro desastre geofísico, y la que puede provocar un conjunto de sequías continuadas, o cualquier otro desastre climático, y es que en el segundo caso el desastre lo hemos provocado los humanos. La comunidad científica ya no alberga ninguna duda sobre que el cambio climático es antropógeno, está provocado por los gases de efecto invernadero emitidos desde el inicio de la industrialización. No hay ni siquiera otras causas naturales que estén contribuyendo aunque sea poco; de hecho, si no fuera por los combustibles fósiles que llevamos más de dos siglos quemando, ahora estaríamos en una fase de ligero enfriamiento, ya que la radiación solar se ha mostrado más débil en las últimas décadas (IPCC, 2013: 14; Hansen et al, 2016: 9; NOAA, 2017: 14).

Ya se ha producido un calentamiento global de un grado centígrado, el mayor de los últimos 11 000 años en los que se desarrollaron la agricultura y las civilizaciones humanas, y ello ya ha producido ciclones más intensos, sequías más severas y prolongadas, lluvias más torrenciales y erráticas, subida del nivel del mar y una acidificación de los océanos que está matando los corales y mucha vida marina. Los científicos nos advirtieron, primero, de que no debíamos permitirnos de ninguna manera superar un calentamiento de 2ºC y más tarde, a la vista de los procesos que estaban dándose, dijeron que más bien lo que no deberíamos superar es 1,5ºC. El Acuerdo de París del 2015 afirma ese compromiso.

Sin embargo, todos los informes científicos que se han presentado en las últimas cumbres del clima de Naciones Unidas (las COP que se hacen cada año) coinciden en que los compromisos adoptados por los gobiernos nos llevan a un calentamiento global bastante mayor. El secretario general de la Organización Meteorológica Mundial, Petteri Taalas, dijo en la COP24 del 2018 (y volvió decirlo en la COP25 de Madrid del 2019) que "si la tendencia actual continúa, es posible que alcancemos un calentamiento de 3 a 5°C para finales de siglo y, si explotamos todas las reservas conocidas de combustibles fósiles, el aumento de temperatura será considerablemente mayor". Sobre un calentamiento de 4ºC el presidente del Banco Mundial dijo, después de recibir tres estudios encargados a varios centros científicos, que "tendremos el cuadro dramático de un mundo de fenómenos climáticos y meteorológicos extremos que causan devastación y sufrimiento humano" (Banco Mundial, 2013: vii).

Para evitar ese escenario de un mundo 4ºC más caliente al final de este siglo, el IPCC ha dicho que se han de tomar medidas "urgentes y a una escala sin precedentes" (2018: 17), pero esas medidas están muy lejos de la voluntad mostrada por los gobiernos hasta el momento. Las restricciones que se requerirían en la extracción y consumo de combustibles fósiles y las acciones que habría que desarrollar en agricultura, transporte, aviación, construcción de edificios, etc., no están por ahora en la agenda de los gobiernos, al menos en la de la mayoría de ellos.

De modo que el cambio climático tiene responsables. No es un fenómeno natural, es un fenómeno de naturaleza fundamentalmente política. Y ello supone que las víctimas del cambio climático sean también víctimas políticas. Como ha dicho François Gemenne, investigador del Fondo de Investigación Científica en la Universidad de Lieja (CEDEM) y Sciences Po de París, "la migración de origen climático es más una cuestión política que medioambiental y el cambio climático es una forma de persecución contra las personas más vulnerables" (Gemenne, 2015: 71).





UN NIÑO MIRA HACIA EL RÍO BURIGANGA, EN LA BARRIADA DE ISLAMBAG, EN DACA. PARA PODER SOBREVIVIR, MUCHOS REFUGIADOS CLIMÁTICOS ACABAN POR ACEPTAR TRABAJOS EN CONDICIONES DE SEMIESCLAVITUD O EXTREMADAMENTE PELIGROSOS CUANDO LLEGAN A LA CAPITAL DE BANGLADÉS. © IGNACIO MARÍN.

## UN SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN PARA LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

Si las víctimas del cambio climático son políticas, si la amenaza contra su vida es responsabilidad de unos gobiernos que no toman las medidas necesarias para protegerlas, es ineludible que nos planteemos la necesidad de un sistema de protección internacional para las víctimas. Sin embargo, la forma como hemos de denominar a las víctimas es controvertida. Concretamente, lo controvertido es si hemos de denominarlas refugiadas o no, o sea, si hemos de utilizar o no la expresión refugiados climáticos.

ACNUR, la OIM y otras organizaciones internacionales no utilizan tal expresión y aducen al menos un par de razonas para ello. La primera es que en la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 no hay ninguna posibilidad de que los migrantes climáticos encuentren encaje. La Convención de Ginebra habla de personas perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o sea que está muy claro qué es lo que protege, y no hay cabida para los migrantes climáticos. Y la segunda es que, si utilizamos el término refugiados para personas que no están incluidas en la Convención ni en las leyes de asilo, lo que podemos estar haciendo es devaluar el derecho de asilo. Ya es muy difícil conseguir que los Estados cumplan con la Convención de Ginebra y den acogida a los huidos de conflictos y persecuciones (prácticamente todos los gobiernos la incumplen de una forma o de otra); si además presentamos como refugiadas a personas que no están en esos grupos, estamos facilitando que los Estados se tomen aún más a la ligera el asunto.

Sin embargo, no es menos cierto que de alguna forma hay que establecer la obligación de los Estados de dar protección internacional a unas personas que son víctimas de su modelo productivo. Si los migrantes climáticos son considerados solo migrantes, los Estados no tienen ninguna obligación de darles entrada y acogida, porque no hay ningún tratado internacional que obligue a aceptar inmigrantes. En cambio, al definirlos como refugiados estamos apelando al derecho de esos migrantes climáticos a la protección e igualmente apelamos a la responsabilidad de los países más contaminantes y a su obligación de dar protección a las víctimas de su criminal inacción en materia climática.

De una forma o de otra, los denominemos refugiados o no, es necesario desarrollar un sistema de protección internacional para los migrantes climáticos. En el actual contexto político mundial, no parece conveniente proponer una reforma de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados, ya que podría empeorarla en lugar de mejorarla; por ello, puede que sea más acertado proponer algún protocolo sobre protección de las personas que huyen de los impactos climáticos en la Convención Marco de Naciones

Unidas sobre el Cambio Climático. Distintos autores y organizaciones están haciendo propuestas en esa dirección. El debate está abierto y es imprescindible impulsarlo con fuerza para no dejar desprotegidas a las víctimas.

## BIBLIOGRAFÍA


- ACMAD (African Centre of Meteorological Application for Development) (2018), *The State of Climate in Africa: 2017*, <http://acmad.net/new/sites/default/files/The-State-of-Climate-in-Africa-2017-Report-March-2018-ACMAD.pdf>.
- Afifi, Tamer *et al* (2012), *Climate change, vulnerability and human mobility: Perspectives of refugees from the East and Horn of Africa,* Report No. 1. UNU-EHS and UNHCR, <https://www.researchgate.net/publication/232322486_Climate_change_vulnerability_and_human_mobility_Perspectives_of_refugees_from_the_Horn_of_Africa>.
- Baldo, Suliman (2017), *Border Control from Hell. How the EU's migration partnership legitimizes Sudan's militia state,* Enough, <https://enoughproject.org/files/BorderControl_April2017_Enough_Finals.pdf>.
- Banco Mundial (2013), *Bajemos la temperatura: fenómenos climáticos extremos, impactos regionales y posibilidades de adaptación,* <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/528961468325196862/pdf/784220WP0Spani0ED0CONF0to0June19090.pdf>.
- Das, Onita (2015), *Climate Change, the Environment and Armed Conflict,* Bristol Law School, <http://www2.uwe.ac.uk/faculties/BBS/BUS/law/Law%20docs/climate-change-environment-armed-conflict.pdf>.
- EJF (Environmental Justice Foundation) (2014), *The Gathering Storm. Climate Change, Security and Conflict,* <https://ejfoundation.org//resources/downloads/EJF_climate_conflict_report_web-ok.pdf>.
- FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura de Naciones Unidas) (2017-a), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo,* <http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf>.
    - (2017-b), *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Informe trimestral mundial,* <http://www.fao.org/3/I8278ES/i8278es.pdf>.
    - (2018), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo,* <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>.
    - (2019-a), *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Informe trimestral mundial*, <http://www.fao.org/3/ca3696es/ca3696es.pdf>.

- (2019-b), *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Informe trimestral mundial*, <http://www.fao.org/3/ca5327es/ca5327es.pdf>.

- FSIN (Food Security Information Network) (2018), *Global report on food crises,* <http://vam.wfp.org/sites/data/GRFC_2018_Full_Report_EN.pdf>.

- FT (United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action) (2012), *Renewable Resources and Conflict,* <http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/GN_Renewable_Consultation.pdf>.

- Gemenne, François (2015), «Una buena razón para hablar de los «refugiados climáticos»», *Migraciones Forzadas, núm. 49,* pp: 70-71, Universidad de Alicante, <https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin_ECOS/ECOS_CDV/32/RMF49.pdf>.

- Hansen, James et al (2016), *Young People's Burden: Requirement of Negative $CO^2$ Emissions*, <https://app.box.com/s/t050csk2z20iqk9u14vnllz3i15dh5i0>.

- IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2019), *Global Report on Internal Displacement* (GRID 2019), IDMC, Geneva, <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>.

- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis,* <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.
  - (2018), *Global warming of 1.5°C, an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty,* <http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf>.

- Kulp, Scott and Strauss, Benjamin (2019), *New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding*, Report by Climate Central, Nature Communications, <https://www.nature.com/articles/s41467-019-12808-z.pdf>.

- NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) (2017), *U.S. Global Change Research Program Climate Science Special Report (CSSR)*, <https://assets.documentcloud.org/documents/3920195/Final-Draft-of-the-Climate-Science-Special-Report.pdf>.

- Nyong, Anthony (2011), *Climate-Related Conflicts in West Africa,* Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nyong12.pdf>.

- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2016), *Estado del clima mundial en 2011–2015*, <https://library.wmo.int/opac/doc_num.php?explnum_id=3105>.

- (2018), *Declaración sobre el estado del clima mundial en 2017,* <https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4454>.

- Oxfam (2017), *El clima, en crisis Cómo el cambio climático está agravando la sequía y el desastre humanitario en África Oriental*, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-climate-crisis-east-africa-drought-270417-es.pdf>.

- UNEP (United Nations Environment Program) (2009), *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment,* <https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf>.
  - (2011), *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel,* <https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sahel_EN.pdf>.

- UNHCR (2019), *Global trends forced displacement in 2018,* <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>.

- Weisman, Alan (2014), *La cuenta atrás,* Barcelona, Debate.

- Wetlands International (2017), *Water Shocks: Wetlands and Human Migration in the Sahel,* Wetlands International, The Netherlands, <https://www.wetlands.org/publications/water-shocks-wetlands-human-migration-sahel/>.

- World Bank (2016), *High and Dry Climate Change, Water, and the Economy,* <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23665>.

## 7.3. LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y LOS EXILIOS DE COLOMBIA

CARLOS MARTÍN BERISTAIN
COMISIONADO DE LA CEV

> *Me duele Tumaco.* Ella es una mujer afrodescendiente refugiada en Washington. El dolor del exilio incluye no solo lo que la gente dejó atrás allá, o los impactos que arrastra en silencio, sino lo que sigue pasando en Colombia.
> *- Una verdad que me permita dejar de sentir culpa por haber sobrevivido.*
> Para muchos el dolor del exilio no se acaba, es algo que continúa y de lo que nunca te deshaces. Con él te levantas y con él te acuestas. Y, de tantas maneras, sin el derecho que te reivindica, sin derecho a quejarte.

La Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), que fue creada en el marco del proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia y que inició sus trabajos el 28 de noviembre de 2018, incluye entre su mandato al exilio[130]. Durante el primer año de trabajo, de los tres con los que cuenta, la Comisión ha visitado 20 países, realizando un ejercicio de escucha que ayude a incluir las voces de esa otra Colombia fuera de Colombia en las acciones de reconocimiento y esclarecimiento de la verdad, así como en el informe que dé cuenta de las razones, las épocas, tipologías e impactos de los exilios que se han dado en el contexto del conflicto armado de Colombia. Según los datos del ACNUR, Colombia era en 2017 el primer país de origen de población refugiada en el continente americano y desde hace dos décadas figura entre los 20 principales países de origen de solicitantes de asilo y refugiados en el mundo[131]

Este mandato de la CEV es bastante inédito en las Comisiones de la Verdad, en las que las víctimas en el exilio o el exterior apenas se han considerado, salvo en el caso de Liberia con el exilio en EEUU especialmente, y de forma menor en Sierra Leona y en Paraguay con el exilio por la dictadura de Stroessner en Argentina[132]. La importancia de esta problemática viene dada tanto por la invisibilización de que ha sido objeto en Colombia, como por la gran cantidad de víctimas en el exilio. Según las estadísticas del ACNUR, actualmente hay cerca de 550 000 personas colombianas refugiadas, de-

130 El artículo 11 del decreto 599 que crea dicha institución y en donde se define el mandato de la CEV se refiere al impacto humano y social del conflicto armado, incluyendo "a las personas desplazadas y exiliadas o víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior".

131 *Víctimas en el exterior. Población exiliada y refugiada,* CODHES, Bogotá (2017).

132 Cuadernos de ReD 3. *Verdad global: retos y recomendaciones para la inclusión de refugiados y exiliados en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia.* Ver http://www.rodeemoseldialogo.org



NIÑOS REFUGIADOS VENEZOLANOS Y COLOMBIANOS SE LAVAN LAS MANOS EN MAICAO, ZONA FRONTERIZA DE COLOMBIA CON VENEZUELA, EL 27 DE MARZO DE 2020 TRAS LA DECLARACIÓN DE LA PANDEMIA GLOBAL POR LA COVID-19. © ACNUR / CRISTIAN PINEDA.

mandantes de asilo y con necesidad de protección internacional. Sin embargo, las cifras reales son mucho mayores debido a la invisibilización del fenómeno por diversas razones o los diferentes estatus migratorios a los que han accedido las personas que tuvieron que huir de Colombia para defender su vida.

Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Canadá, Panamá y España son los países con más demandantes de asilo colombianos. De forma creciente la diferencia entre demandantes de asilo y las personas con estatus de refugio son enormes y varían según los países, su cercanía geográfica o cultural y las políticas de asilo, por lo que estos datos son solo estimaciones que se ven sobrepasadas por la realidad. Por ejemplo, desde la década de los años 80 a noviembre de 2018, en Ecuador 200 000 personas colombianas habían demandado asilo y se había concedido estatus de refugiado a 64 000 de ellas, especialmente en la década 1999-2009, siendo el país con mayor porcentaje de reconocimiento y mayor número de personas con estatuto de refugiado. Además, el exilio no es solo una cuestión del pasado, debido a que la comisión trabaja en un contexto de fuerte incertidumbre, donde todavía hay un conflicto armado con el ELN y otros grupos, así como amenazas paramilitares, en un país que necesita un proceso de paz más amplio en la actualidad.

## NOMBRAR Y RECONOCER

El exilio es una experiencia invisible en el contexto colombiano. A pesar de la gran cantidad de gente que ha tenido que salir del país por motivos del conflicto armado, esta problemática no es políticamente relevante, ni el exilio ha tenido la función política ni la visibilidad que ha alcanzado en otros países en contextos de transición política. Por otra parte, tampoco existe un reconocimiento específico como violación en la ley de víctimas, la ley 1448/2009, ni por parte de la Unidad de Víctimas creada en dicha ley, en la que los refugiados son reconocidos como mucho por desplazamiento forzado.

Un primer desafío para el trabajo de la Comisión es cómo nombrar y dar un espacio para el exilio que no despolitice el fenómeno, ni las razones y experiencias ligadas a las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Se usan hoy en el discurso público sobre la paz un número creciente de términos para representar y significar a estas víctimas: "exilio", "refugio", "migración forzosa", "víctimas del exterior", "desplazamiento forzado transfronterizo". Las palabras y conceptos disputan significados semánticos y la representación de diferentes realidades[133].

133 *Entre la Guerra y la Paz: los lugares de la diáspora colombiana.* Ángela Iranzo Dosdad y Wooldy Edson Louidor (ed), Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política, Uniandes. Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Estudios Sociales y Culturales, Pensar, Bogotá (2018).

Se necesita también un lenguaje que incluya la dimensión de las razones que llevaron a salir del país, la relación de los hechos con el conflicto armado y sus impactos, así como la capacidad de representar una realidad que a la vez que sea amplia no despolitice la experiencia como un problema de ayuda humanitaria. Por otra parte, la inclusión de estos diferentes tipos de exilios en el trabajo de la comisión supone a su vez una forma de reconocimiento de las violaciones de DDHH y del DIH que están en su origen, así como de la necesidad de protección internacional. Escuchar, analizar, visibilizar, son procesos que pueden ayudar a otorgar un estatus de reconocimiento en la memoria colectiva y las políticas de reconstrucción, en un conflicto armado en el que el proceso de paz supone un horizonte de transición política aún en la situación actual en el país, que se encuentra en una encrucijada respecto a los intentos de volver a una guerra con discurso antiterrorista o el fortalecimiento de la construcción de la paz.

Sin embargo, la despolitización del refugiado es parte de una tendencia mundial. En la actualidad se desdibujan las causas de la salida y la gente se convierte en migrante por una mezcla de factores sociales, económicos y políticos, que dan una imagen más ambigua y amorfa de su situación. Por otra parte, cada vez más se limita el acceso a un estatus de protección y a la persona refugiada se la ve como dedicada a la sobrevivencia. Si se desdibuja el lazo con los hechos, se corre el riesgo también de minimizar su capacidad de acción social o política y su defensa de los derechos.

## EL EXILIO QUE BUSCA SU "LUGAR"

El exilio supone un "no lugar" y un tiempo suspendido en la experiencia de las víctimas y sobrevivientes. En numerosas ocasiones, es un espacio/tiempo que no puede volver atrás (dificultades prácticas, peligro, mantenimiento de las condiciones que llevaron a la salida, dificultades o falta de garantías respecto al retorno), mientras hacia delante se encuentra con un panorama incierto y ambiguo, donde se tiene que volver a empezar la vida, en medio de enormes dificultades. Como señaló en uno de los talleres de escucha en el exilio una refugiada sobreviviente de una masacre en el año 2000, que se encontraba en Costa Rica: *No se trata de reconstruirse, porque para reconstruirte usas parte de los escombros, y en el refugio no hay nada, solo cenizas.*

Una buena parte del refugio se ha hecho más visible debido a la dinámica del conflicto en zonas de frontera, donde los refugiados y refugiadas han sido frecuentemente considerados como un problema de orden público o solamente de ayuda humanitaria; otros, han sido estigmatizados como opositores políticos o señalados como miembros de la insurgencia. Todo ello ha supuesto un "no lugar" colectivo de cientos de miles de colombianos y colombianas, a quienes no se les escucha y no se les ve en el país.

## LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL EXTERIOR

La CEV constituye una oportunidad para reconstruir una verdad incluyente que tenga en cuenta que parte de ella se encuentra en diferentes países y a la vez hacer que la verdad sobre lo que significa el exilio pueda incorporarse al relato de las violaciones sufridas. Pero también se enfrenta a numerosas dificultades:

a. La dispersión de centenares de miles de víctimas en más de 23 países. Además, en el caso colombiano, existe desconfianza entre diferentes sectores y personas afectadas debido a la complejidad del conflicto y los diferentes responsables (fuerzas del Estado, guerrillas, grupos paramilitares).

b. El miedo, debido a la cercanía en las fronteras, la llegada de las consecuencias de la violencia a otros países cercanos, la presencia de responsables o perpetradores y en el caso de los refugiados el miedo de participar en actividades a riesgo de que se cuestione su estatus de protección internacional. O el miedo a hablar debido a la persistencia de la violencia y el riesgo percibido especialmente por los familiares que siguen en Colombia, en un contexto de incertidumbre política e inseguridad.

c. Las dificultades presupuestarias y operativas para el trabajo en el exterior, que conllevan la necesidad de explicar a la cooperación internacional la importancia de esta problemática y contar con su apoyo, debido a la imposibilidad de utilizar fondos públicos de Colombia para ello.

El mantenimiento del conflicto armado y la violencia en el país, cuyo indicador más duro probablemente es el asesinato de líderes, hace también que se vea con cierta desconfianza y frustración el proceso, después de una mejora en el clima social tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Los líderes sociales que se han convertido en objetivo de la violencia después de la firma del Acuerdo son los demandantes de tierras, o líderes en la sustitución de cultivos de coca, así como exmiembros de las FARC o militantes de movimientos políticos y comunitarios o ambientales, en un contexto de endurecimiento de las condiciones de violencia en varias regiones clave del país y de cuestionamientos hacia el proceso de paz o las instituciones creadas en el mismo por parte de sectores políticos y gubernamentales.

La Comisión también se enfrenta tanto al impacto de experiencias previas de las víctimas con las agencias gubernamentales y las necesidades no atendidas, como a la incertidumbre política generada tras la firma del Acuerdo de Paz, tales como las relativas a la restitución de tierras, medidas de reparación poco concretas o con una falta de respuesta efectiva y los cambios recientes en instituciones gubernamentales

como el Centro Nacional de Memoria Histórica, cuya nueva dirección cuestiona incluso la existencia del conflicto armado interno.

## LAS DIFERENTES PROBLEMÁTICAS DE LAS VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR Y EXILIO

En el trabajo realizado durante el primer año de funcionamiento de la Comisión, se reconocen algunas diferentes situaciones en las víctimas en el exterior, aunque los destinos del exilio son muy diversos y están entremezclados:

a. Población rural, campesina, afrodescendiente e indígena, incluyendo barrios de grandes ciudades en condiciones de mayor vulnerabilidad, y que huyó del país, sobre todo desde 1998-2000 de forma masiva a Venezuela, Ecuador y Panamá, Costa Rica o Chile. En algunos casos tras una salida forzada a Ecuador, una parte fueron después relocalizados en otros países como Canadá o Europa, entre otros.

b. Miembros de organizaciones sociales, defensores de derechos humanos, de partidos políticos, profesionales, estudiantes, funcionarios del Estado y exmiembros de organizaciones guerrilleras. Especialmente de la primera época de los años 80 y posteriormente en los años 90 e inicio de 2000, a distintos países de Europa, Canadá y EEUU, en México o en el Cono Sur.

c. Nuevas formas de exilio y salida al exterior especialmente a países en frontera con un perfil de liderazgo comunitario, después de una mejora de la situación tras la firma de los Acuerdos de Paz. Pero también la experiencia de exiliados que regresaron al país motivados por la esperanza del proceso de paz con las FARC o por las dificultades en sus países.

d. Algunos responsables que están en el exterior, ya sea miembros de las guerrillas, agentes del Estado o miembros de grupos paramilitares con diferentes tipos de estatus, que pueden proporcionar informaciones o testimonios relevantes.

e. Hay que tener en cuenta que, según algunas investigaciones, un 20-25% de los migrantes señalados como "económicos" refieren experiencias previas de violencia ligadas al conflicto armado colombiano[134].

134 Oleaga, J.A., Fernández, I., Fouassier, M., Shersheneva, J. *La inmigración colombiana en Euskadi: ¿voluntaria o forzada?* Ikuspegi, CEAR y Universidad del País Vasco, Bilbao (2015).

## EL IMPACTO PSICOSOCIAL Y ACOMPAÑAMIENTO

Tanto la investigación sobre el exilio como la experiencia de las personas exiliadas y las reuniones mantenidas con diversas organizaciones señalan la importancia del acompañamiento psicosocial en el trabajo en el exterior. En muchos casos, la salida de la gente fue traumática, debida a un peligro para sus vidas o a las situaciones vividas anteriormente, unos impactos que al llegar al nuevo país tratan de dejar atrás para poder integrarse en su nueva situación. Todo ello hace que se trate muchas veces de dolores guardados y experiencias que se han mantenido en silencio durante años o décadas. Debido al aislamiento, la incertidumbre por su situación y la lucha por la supervivencia en dichos países, frecuentemente no ha habido el "tiempo" ni los espacios de confianza ni apoyo necesarios para abordarlas.

Por otra parte, la investigación psicosocial muestra que la falta de consideración o el estigma en el país de origen, así como las imágenes negativas y los estereotipos sobre la población colombiana en diferentes países, junto con la separación familiar crónica o la pérdida de estatus y sus raíces, han supuesto para muchos refugiados y demandantes de asilo un nuevo impacto y un duelo cultural.

El trabajo de la CEV abre el espacio a la posibilidad de incluir sus historias en la experiencia nacional, la escucha en territorios lejanos y olvidados que suponen una parte del país y la posibilidad de documentar estas violaciones y experiencias de víctimas y supervivientes. También, la necesidad de que los espacios colectivos ayuden a proyectar una imagen positiva, procesar parte de los impactos y las heridas, abrir espacios para superar los silencios, contribuir a la lucha contra los estigmas que caracterizan al exilio colombiano y a una resignificación de lo vivido en el nuevo contexto del proceso de la CEV.

Las diferentes experiencias compartidas por las organizaciones en el exterior que se han ido organizando en relación con el proceso de paz han señalado la importancia de que la Comisión pueda llevar a cabo eventos colectivos, que incluyan esta dimensión psicosocial y de reconocimiento, incluyendo realizar audiencias en el exterior.

## IMPLICACIONES DEL TRABAJO DEL EXILIO Y DEMANDAS DE LAS VÍCTIMAS

Contemplar las víctimas en el exilio o en el exterior supone también tener en cuenta las diferencias entre ellas, los distintos estatus y formas de autorreconocimiento, sus demandas de participación y esclarecimiento sobre las violaciones que se dieron antes de la salida y la necesidad de visibilizar las consecuencias de los hechos y el exilio sufridas, sus formas de resistencia, así como sus demandas de reparación y su aporte a la reconstrucción de la convivencia.

La Comisión ha tratado de enfrentar este enorme desafío, generando redes o núcleos de confianza en los diferentes países, para poder llevar a cabo su tarea. Por una parte, con procesos de formación de entrevistadores y equipos para la escucha, la documentación de casos o las tareas de pedagogía. Por otro, con la creación de nodos de trabajo y coordinación en diferentes países, donde tanto organizaciones de víctimas como grupos de derechos humanos, organizaciones que trabajan sobre el asilo y refugio o la paz en Colombia o personas interesadas puedan participar en el proceso. El trabajo del equipo de "exilio" de la Comisión en distintos países ha llevado también a que equipos específicos tomen testimonios de personas clave en diferentes lugares.

También se han llevado a cabo algunas acciones de coordinación con otras instituciones nacidas del Acuerdo de Paz, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) con la realización de sesiones de escucha compartida inicialmente en los casos del exterminio de la Unión Patriótica, partido político nacido de un acuerdo de paz con las FARC en 1985 que fue finalmente frustrado, así como la coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) sobre los casos del exilio. La realización de Encuentros por la Verdad o Audiencias de escucha en diferentes países forma parte también del horizonte de este trabajo.

Estamos avanzando en un terreno inexplorado, sobre cómo facilitar la participación y la documentación de los casos, así como para abrir espacios que permitan la visibilización y contribuyan a procesos de fortalecimiento. Se necesita igualmente implicar a diferentes sectores sociales de los países de acogida o destino, así como contar con apoyos de diferentes gobiernos e instituciones para contribuir a esta verdad incluyente y transformadora. El trabajo sobre el exilio es también una oportunidad para fortalecer el acompañamiento internacional al proceso de paz y la reconstrucción de la convivencia en Colombia, donde se juegan en la actualidad muchos aspectos para el futuro del país y de América Latina. Este trabajo es un aprendizaje no solo para Colombia, sino también para la problemática del refugio y las migraciones forzadas que forman parte de la realidad actual, los desafíos en la construcción de las democracias y el apoyo a los millones de víctimas de los conflictos armados y la desigualdad social que forma parte de sus causas en el mundo actual.

CAPÍTULO 8

# APÉNDICE ESTADÍSTICO
# 8.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA







SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN
2019
CEA(R)
7.020
PUESTOS FRONTERIZOS
2.164
C.I.E.
307
EMBAJADAS
108.773
TERRITORIO NACIONAL
TOTAL
118.264
masquecifras.org


SOLICITANTES DE ASILO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
2019
CEA(R)
Total
116.692
1.269
4.826
3.668
514
709
344
13.270
2.745
2.651
55.118
882
468
1.612
7.501
10.422
2.748
3.095
577
4.273
4-10%
2-4%
0-2%
Top 5 provincias
Madrid
Barcelona
Valencia
Melilla
Málaga
masquecifras.org

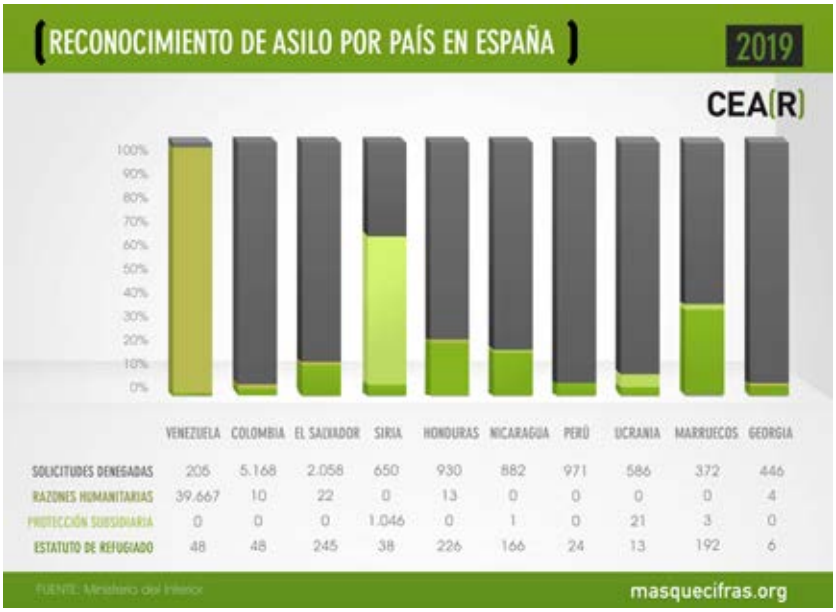

EVOLUCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA
2019
CEAR
2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
110.000
100.000
90.000
80.000
70.000
60.000
50.000
40.000
30.000
20.000
10.000
0
5.297
7.664
4.517
3.007
2.744
3.422
2.588
4.502
5.947
14.881
15.755
31.120
54.065
118.264
masquecifras.org


SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD
2019
CEAR
MARRUECOS 1.980
GEORGIA 2.595
SIRIA 2.805
PERÚ 3.575
EL SALVADOR 6.095
NICARAGUA 6.145
UCRANIA 6.460
HONDURAS 9.085
VENEZUELA 33.960
COLOMBIA 34.110
TOTAL SOLICITUDES PENDIENTES
133.015
0 5.000 10.000 15.000 20.000 25.000 30.000 35.000
masquecifras.org


RESOLUCIONES EN ESPAÑA
2019
CEA(R)
Total 60.198
Resoluciones favorables de Protección Internacional
5% 3.156
Protección Subsidiaria
1.503
Estatuto de Refugiado
1.653
Protección por Razones Humanitarias
66% 39.776
Resoluciones desfavorables
29% 17.266
masquecifras.org


EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN ESPAÑA
CEA(R)
Nº Concesiones
205
385
220
355
595
575
1.653
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
Top procedencia
PALESTINA PAKISTÁN IRÁN
SIRIA PALESTINA PAKISTÁN
PAKISTÁN AFGANISTÁN PALESTINA
SIRIA PAKISTÁN ERITREA
PALESTINA ERITREA MARRUECOS
PALESTINA UCRANIA MARRUECOS
EL SALVADOR HONDURAS MARRUECOS
masquecifras.org

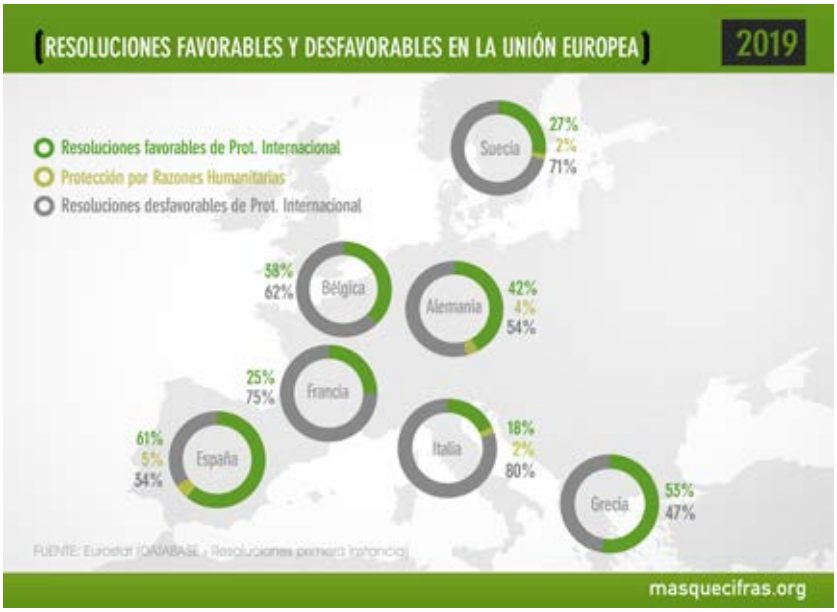

EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN SUBSIDARIA EN ESPAÑA
CEA(R)
Nº Concesiones
325
1.200
800
6.500
4.080
2.320
1.503
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
Top procedencia
SIRIA SOMALIA AFGANISTÁN
SIRIA SOMALIA PALESTINA
SIRIA SOMALIA AFGANISTÁN
SIRIA SOMALIA PALESTINA
SIRIA UCRANIA PALESTINA
SIRIA UCRANIA PALESTINA
SIRIA YEMEN PALESTINA
masquecifras.org

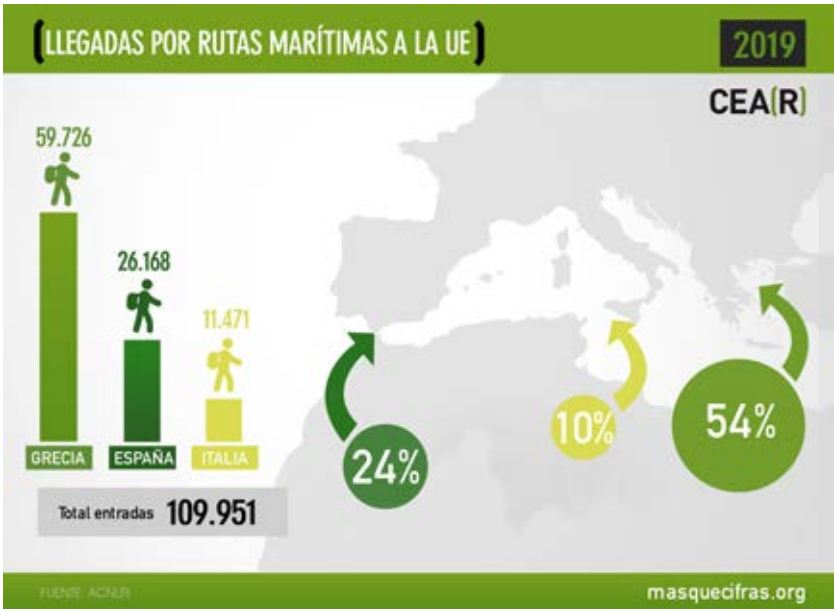

RECONOCIMIENTO DE ASILO POR PAÍS EN ESPAÑA
2019
CEA(R)
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
VENEZUELA COLOMBIA EL SALVADOR SIRIA HONDURAS NICARAGUA PERÚ UCRANIA MARRUECOS GEORGIA
SOLICITUDES DENEGADAS 205 5.168 2.058 650 930 882 971 586 372 446
RAZONES HUMANITARIAS 39.667 10 22 0 13 0 0 0 0 4
PROTECCIÓN SUBSIDIARIA 0 0 0 1.046 0 1 0 21 3 0
ESTATUTO DE REFUGIADO 48 48 245 38 226 166 24 13 192 6
masquecifras.org



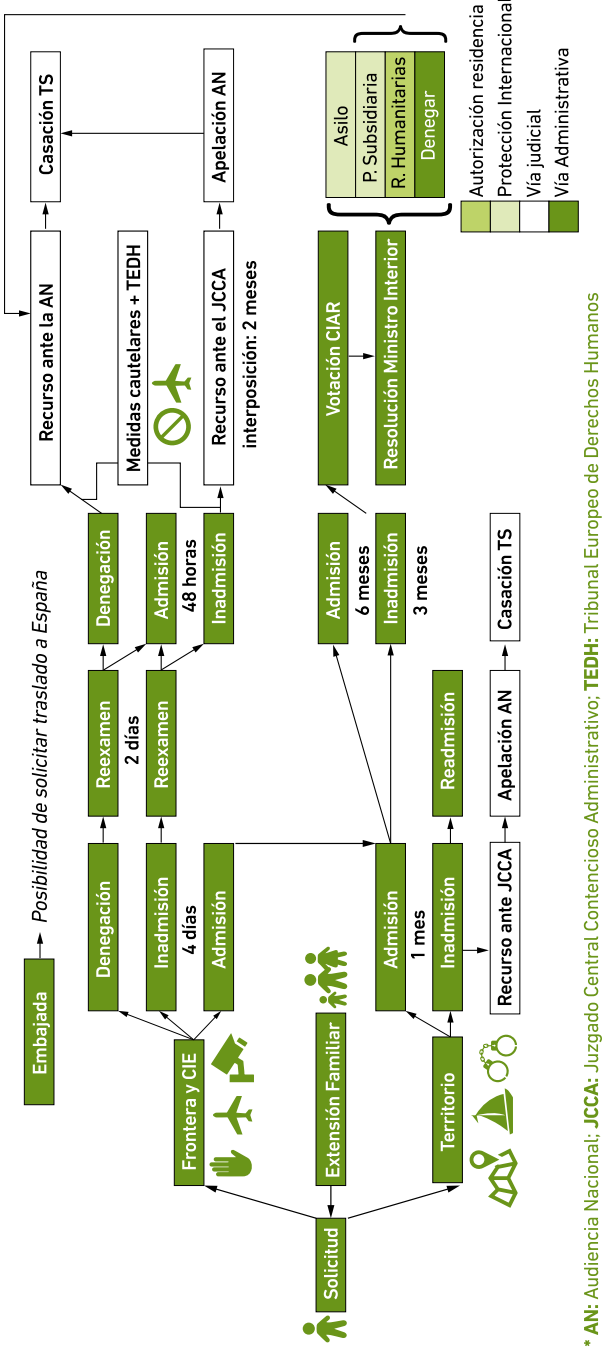

## 8.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA




RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN LA UNIÓN EUROPEA
2019
Resoluciones favorables de Prot. Internacional
Protección por Razones Humanitarias
Resoluciones desfavorables de Prot. Internacional
Suecia
27%
2%
71%
Bélgica
38%
62%
Alemania
42%
4%
54%
Francia
25%
75%
España
61%
5%
34%
Italia
18%
2%
80%
Grecia
53%
47%
masquecifras.org


LLEGADAS POR RUTAS MARÍTIMAS A LA UE
2019
CEAR
59.726
26.168
11.471
GRECIA
ESPAÑA
ITALIA
Total entradas 109.951
24%
10%
54%
masquecifras.org

# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



# DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

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

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

**ANDALUCÍA OCCIDENTAL**
Avenida de Hytasa, 10. Edificio Tigesa (2ª planta), 41006 Sevilla
Tel: 95 461 91 64
Fax: 954 236 564

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

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

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

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

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

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

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

El decimoctavo Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la situación de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España. Un año más, se han alcanzado cifras de desplazamiento forzado sin precedentes a escala global: en 2018 se produjo un aumento de 2,3 millones de personas desplazadas respecto al año anterior y se alcanzó la cifra de 70,8 millones. Siria, Palestina, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar son los principales países de origen de las personas refugiadas; Colombia es el que tiene un mayor número de personas desplazadas dentro de sus fronteras y Venezuela el que suma más nuevos solicitantes de protección internacional.

La nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, enfrenta el desafío ineludible de desbloquear el proceso de construcción de un sistema de asilo común para toda la UE, cuando el número de personas que buscaron refugio dentro de sus fronteras volvió a crecer y el Mediterráneo fue, de nuevo, la ruta migratoria con más muertes del planeta. El anunciado Pacto Europeo sobre Migración y Asilo debiera ser el primer paso positivo en esa dirección.

En 2019, España fue, por primera vez, el tercer país de la Unión Europea que registró un mayor número de solicitantes de asilo. Pero el balance es ambivalente, puesto que disminuyó el porcentaje de personas que lograron protección internacional, aunque se concedió la autorización de residencia por razones humanitarias a casi cuarenta mil, en su inmensa mayoría originarias de Venezuela. Igualmente, aumentaron las dificultades para acceder al procedimiento, con esperas para formalizar la solicitud en ocasiones superiores a un año. Y los avances en materia de acogida e inclusión fueron insuficientes para atender las necesidades del conjunto de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

Este escenario se ha visto afectado por la crisis sanitaria y económica originada por la COVID-19. En este contexto, CEAR ha transmitido diversas recomendaciones y propuestas a las autoridades para que se garanticen los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas y se avance en el reconocimiento de los mismos.

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES

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