

# La situación de las personas refugiadas en España

## Informe 2013





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 LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E IMPREGNA 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.
- 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 ES CARLOS BERZOSA Y LA SECRETARIA GENERAL ESTRELLA GALÁN PÉREZ. 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 LAS FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, HAN FORMADO PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS REFUGIADOS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR HASTA SU FALLECIMIENTO), D. RAMÓN MUÑAGORRI Y D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE.

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

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

# La situación de las personas refugiadas en España

INFORME 2013



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

RAQUEL CELIS, NURIA DÍAZ, JAUME DURÁ, MARÍA ESPARCIA, RODRIGO FERNÁNDEZ, PALOMA FAVIERES, RAQUEL SANTOS, JOSÉ ANTONIO RUBIO, YADIRA SUÁREZ, MAURICIO VALIENTE, PAULA MOSCUZZA (EQUIPO COORDINADOR).

XABI JEREZ, ARSENIO CORES, ANA FIGUERES, LEIRE LASA, ALI MIHUTA, JUAN MORENO, ELENA MUÑOZ, ENRIQUE OVES, DANIEL SANJUÁN, RAQUEL SANTOS, JON SALAGUREN, BELEN WALLISER.

AGRADECEMOS LA COLABORACIÓN DE MANUEL ESPINEL VALLEJO, VOCAL DE DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO DE MÉDICOS DEL MUNDO MADRID Y PROFESOR ASOCIADO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, Y DE LOURDES NAVARRO, COORDINADORA DEL SERVICIO JURÍDICO DE CEAR-SUR EN EL APARTADO "PARA SABER MÁS"

LOS ONCE ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR PUEDEN LEERSE EN [WWW.CEAR.ES](http://WWW.CEAR.ES)

NOTA SOBRE CONFIDENCIALIDAD:

DEBIDO A LAS POSIBLES REPERCUSIONES Y REPRESALIAS DE LAS PERSONAS AFECTADAS, LOS NOMBRES Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES DE LOS TESTIMONIOS INCLUIDOS EN ESTE INFORME HAN SIDO SUSTITUIDOS POR OTROS PARA IMPEDIR SU IDENTIFICACIÓN. SOLO SE MANTIENEN LOS NOMBRES AUTÉNTICOS EN LOS CASOS DE AMPLIA REPERCUSIÓN PÚBLICA. LOS HECHOS RELATADOS CORRESPONDEN A CASOS REALES Y CUENTAN CON EL CONSENTIMIENTO DE SUS PROTAGONISTAS PARA SU UTILIZACIÓN.

© IMAGEN DE PORTADA: JOANNA MORA VALLEJO. ESTUDIO MORIVATI.

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



© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2013  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TEL. 91 532 05 04  
FAX 91 532 43 34  
[WWW.CATARATA.ORG](http://WWW.CATARATA.ORG)

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)  
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.  
INFORME 2013

ISBN: 978-84-8319-824-7  
DEPÓSITO LEGAL: M-16.709-2013  
IBIC: JFFD

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

# ÍNDICE

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

**ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 13**

## **1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO 17**

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras 17
- 1.2. El conflicto sirio y las personas refugiadas 23
- 1.3. Conflicto en Mali y desplazamiento forzado 29

## **2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA 35**

- 2.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea y comparativa con España 36
- 2.2. La trampa griega 39

## **3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 47**

- 3.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España 48
- 3.2. Zonas fronterizas, centros de internamiento y polizones 52
- 3.3. La expulsión colectiva de Isla de Tierra 60

#### **4. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 69**

- 4.1. Análisis de las estadísticas de las admisiones a trámite y rechazos en frontera 69
- 4.2. La no admisión en territorio 73
- 4.3. La denegación en frontera 77

#### **5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA 85**

- 5.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia 86
- 5.2. Recursos interpuestos y revisión judicial de las decisiones del Gobierno 89

#### **6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 93**

- 6.1. Análisis de las políticas públicas 94
- 6.2. Implementación del programa de reasentamiento en España 100

#### **7. LAS POLÍTICAS DE REINSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 115**

- 7.1. Análisis de las políticas públicas de empleo 116

#### **8. CONCLUSIONES 123**

#### **9. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA 137**

#### **10. PARA SABER MÁS 141**

- 1. La crisis de la sanidad en España: restricción del derecho a la sanidad y privatización de la sanidad pública 141
- 2. Sin reglamento de asilo se están vulnerando derechos 153

#### **11. APÉNDICE ESTADÍSTICO 163**

- 1. Los solicitantes de protección internacional 163
- 2. Decisiones en primera instancia 175
- 3. La concesión de protección internacional 178
- 4. La apatridia 181
- 5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España 183
- 6. Personas refugiadas en el mundo 184

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 190

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 191

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 207





## PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

*Presidente de CEAR*

El año 2012 fue el que registró el menor número de solicitudes de asilo en España en los últimos 25 años. Mientras las peticiones de protección internacional aumentaban en el conjunto de la Unión Europea, en nuestro país disminuían, en una tendencia que se ha agravado tras la aprobación de la actual Ley de Asilo. Fiel a su papel de gendarme de la frontera sur de Europa, el Estado español está cumpliendo eficazmente con las políticas de externalización de fronteras y de contención de los flujos migratorios, aun a costa de los derechos de las personas necesitadas de protección internacional.

CEAR se enfrenta a una crisis doble, de un lado, la crisis del derecho de asilo y, de otro, la profunda crisis económica y social que afecta a nuestro país. La primera es una tendencia política que se viene dando entre los países desarrollados en los últimos años, con un espectacular aumento de las restricciones de acceso al derecho de asilo y la obsesión por el control de los flujos migratorios. Estas políticas están dificultando enormemente que las personas refugiadas puedan encontrar protección en países seguros, lejos de la persecución y del temor por sus vidas e integridad física. Europa, y España especialmente, se encuentran a la cabeza de esta tendencia tan dañina para la institución del asilo, pilar fundamental en la defensa de los derechos humanos.

La segunda crisis, la económica y social, contribuye a agravar la situación descrita, con una drástica disminución de las ayudas a la personas solicitantes de asilo

y refugiadas y la extensión de un discurso contrario a la solidaridad con las personas procedentes de otros países. Los recortes en el Estado del Bienestar están afectando a todos los sectores de la población, pero especialmente a los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran las personas refugiadas y migrantes.

En esa espiral de recortes en la protección social de todas las personas que viven en nuestro país, las ONG y organizaciones sociales que han contribuido a sostener buena parte del bienestar social de la población, ante el siempre insuficiente Estado del Bienestar español, se están viendo enormemente perjudicadas por la disminución de ayudas públicas, hasta el punto de amenazar la propia continuidad del trabajo solidario que durante años han estado desarrollando.

Mientras en nuestro país se pone en peligro la solidaridad con las personas refugiadas, nuevamente, otro año más, 4/5 partes de la población refugiada es acogida en los países empobrecidos.

2012 fue el año de los conflictos en Siria y Mali, lo cuales tuvieron su impacto en las estadísticas de asilo. El colectivo nacional con más peticiones de protección internacional en España fue el de personas sirias. Todo ello a pesar de las trabas impuestas para acceder al derecho de asilo con la exigencia de visado de tránsito para las personas procedentes de Siria.

Conflictos como los citados ayudan a explicar el aumento de las solicitudes de asilo europeas, las cuales se incrementaron un 10% con respecto a 2011. Sin embargo, el reparto no fue homogéneo entre todos los países, evidenciando un estancamiento en el proceso de armonización de las políticas de asilo en la Unión Europea. Países como Grecia están muy por debajo de los estándares mínimos internacionales y europeos en la protección de las personas refugiadas. Todavía queda mucho por hacer a nivel práctico y legislativo para lograr el establecimiento de un sistema de protección justo y eficaz homogéneo para toda la Unión Europea.

También las estadísticas españolas quedan muy por debajo de los estándares europeos, resultando especialmente preocupante el número de solicitudes de asilo realizadas en nuestro país o el bajo nivel de concesión del estatuto de refugiado. Evidencian que España, con respecto a los países de su entorno, carece del suficiente interés por cumplir con los compromisos internacionales adquiridos.

Una vez más el régimen de visados, las sanciones a los transportistas y el férreo control fronterizo, entre otros factores, impidieron la llegada de personas necesitadas de protección internacional a nuestras fronteras. El obsesivo control de las

fronteras y su externalización, en cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, ha supuesto un descenso considerable en el número de embarcaciones llegadas a las costas españolas. Al descenso de entradas, hay que sumar, como traba en el acceso al procedimiento de asilo, la práctica sistemática de repatriaciones que en 2012 dieron un balance de 26.457 personas repatriadas.

Dentro de esta lógica de blindaje de las fronteras, resulta enormemente preocupante el papel otorgado a las ciudades de Ceuta y Melilla como grandes centros de retención de las personas refugiadas. Muchas personas no pueden salir de ellas mientras se ejecutan las expulsiones o se tramitan los expedientes de asilo. Los solicitantes de asilo se ven sujetos a medidas de excepción como es la prohibición de la libertad de circulación, en lo que representa un retroceso sin precedentes en el régimen de protección internacional en España. Las cada vez más impermeables vallas de Ceuta y Melilla, sumadas a la prohibición de abandonar ambas ciudades, ayudan a explicar el enorme descenso en las solicitudes de asilo en las mismas.

La expulsión colectiva de los 73 inmigrantes llegados a Isla de Tierra, islote de soberanía española situado a pocos metros de la costa marroquí, constituyó otro hecho lamentable. Dicha expulsión supuso la violación de la legislación española, al imposibilitar el acceso de las personas subsaharianas a las garantías establecidas en la Ley de Extranjería y en la Ley de Asilo, y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otras normativas internacionales, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas. Además, la expulsión se produjo hacia un país, Marruecos, que viola sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Otro año más, dependiendo de dónde hayan pedido asilo las personas refugiadas, en frontera o en territorio español, habrán tenido mayor o menor fortuna en ser admitidas a trámite. Y nuevamente, las mujeres víctimas de trata han visto cómo sus solicitudes de protección internacional han sido sistemáticamente denegadas.

Ha sido también el año que ha registrado el menor número de concesiones de protección internacional desde la aprobación de la actual Ley de Asilo. Así como una inusitada inactividad en la tramitación de las solicitudes de apatridia por parte de la Oficina de Asilo y Refugio.

Pero no todo fueron malas noticias, 2012 también fue el año en que se puso en práctica el programa de reasentamiento de 80 personas procedentes de los campos de refugiados de Túnez. Aunque ha supuesto un avance en el compromiso

internacional de nuestro país por buscar soluciones duraderas para las personas refugiadas más vulnerables, este compromiso continúa siendo pequeño en relación al peso de España en la UE y en el mundo.

Al cierre de este informe celebramos otra buena noticia: la sentencia del Tribunal Supremo que obliga al Ministerio del Interior a examinar más en profundidad las peticiones de asilo presentadas en frontera y CIE. La sentencia obliga a admitir a trámite la solicitud presentada por una mujer saharauí en el CIE de Lanzarote en febrero de 2011, a quien se denegó el asilo argumentando que no existían indicios suficientes de persecución sistemática por parte de las autoridades marroquíes hacia la población saharauí. La solicitante participó activamente en el Campamento de La Esperanza desmantelado por la fuerza a finales de 2010, siendo perseguida por las autoridades marroquíes desde entonces. El Supremo reprocha la denegación del asilo sin que sea manifiesta la inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento de la petición, debiendo ser admitida a trámite para su estudio en profundidad. Una práctica generalizada de denegación en fronteras y CIE que ha sido reiteradamente denunciada por CEAR y que dicha sentencia viene a dar la razón.

Todas estas cuestiones y más se describen y analizan en el undécimo informe de CEAR que tienes en tus manos, ofreciéndote una amplia panorámica sobre la realidad del asilo y la protección internacional en España. Espero que te resulte de utilidad.

## ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

### NORMATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

## ORGANISMOS PÚBLICOS

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

CAR: Centros de Acogida a Refugiados (CAR, gestionados directamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración).

CEMI: Centros de Migraciones gestionados por ONG. Sustituyen a los antiguos Centros de Acogida Temporal (CAT).

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo e Inmigración, Justicia, Igualdad 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.

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

MEYSS: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

SGIE: Secretaría General de Inmigración y Emigración.

## ORGANIZACIONES SOCIALES

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

## OTROS

NNUU: Naciones Unidas.

UNRWA: Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (siglas en inglés).

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

OEAA: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.

AI: Amnistía Internacional.

COI: Información sobre País de Origen, en sus siglas en inglés.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

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





## EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

El primer capítulo busca contextualizar la situación de las personas refugiadas en España dentro de las dinámicas globales que se están produciendo en torno al desplazamiento forzado de población y la realidad del refugio en el mundo. Así el primer epígrafe pretende acercar la situación de las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas en el mundo a través del análisis de los datos que ofrece el ACNUR. A pesar de que los últimos datos disponibles son de 2011, las cifras totales son muy parecidas año tras año, lo que permitirá ofrecer una mirada global sobre el fenómeno del desplazamiento forzado. Los dos siguientes epígrafes detienen su mirada en los conflictos de Siria y de Malí, dos de los conflictos más mediáticos de 2012. En ellos se analizará la repercusión de los mismos en la población y como están provocando el éxodo de miles de personas en busca de refugio.

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

En este primer epígrafe se pretende acercar la situación de las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas en el mundo a través del análisis de los datos que ofrece el ACNUR<sup>1</sup>. A pesar de que los últimos datos disponibles son de 2011, lo

que puede suponer cierta descontextualización en relación con los hechos acaecidos en 2012 (como la crisis humanitaria en Siria o el conflicto en Mali, que serán tratados en epígrafes posteriores), las cifras totales (tanto en términos absolutos como en términos relativos) son muy parecidas año tras año, lo que permitirá ofrecer una mirada global sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, que se irá desgranando a lo largo del informe.

Hay que tener en cuenta que la disponibilidad de datos es variable en función de las regiones y tipología de población, que la propia naturaleza del desplazamiento forzado dificulta la elaboración de estadísticas y que el saqueo de los recursos naturales en los países empobrecidos del Sur, la corrupción, los regímenes totalitarios, el patriarcado, siguen expulsando de sus hogares y despojando de sus tierras a millones de personas que muchas veces quedan fuera de las estadísticas oficiales.

2011 fue el año de la "Primavera Árabe" y de la crisis humanitaria del Cuerno de África, entre otros acontecimientos con repercusiones en el desplazamiento forzado. Fue también el año en que más de 1.500 personas perdieron la vida o desaparecieron en el Mediterráneo intentando alcanzar territorio europeo, convirtiéndose este año en el más mortífero desde que ACNUR comenzara a registrar esas cifras en 2006.

Los esfuerzos de la Unión Europea (UE) se centraron en impedir la llegada de personas en busca de protección internacional, lo que obligó a muchas de ellas a buscar rutas cada vez más peligrosas.

Fue el año en que buques de la OTAN, pertenecientes a Estados europeos, negaron asistencia a embarcaciones a la deriva, violando las disposiciones del Derecho Marítimo Internacional y el principio de no devolución. Así ocurrió en marzo de 2011 cuando un bote con 72 personas a bordo procedente de Libia permaneció a la deriva durante dos semanas sin que los buques bajo el mando de la OTAN, que se encontraban en las inmediaciones, acudieran en su rescate tras recibir llamadas de socorro. Finalmente, después de permanecer 15 días a la deriva, llegó a la costa Libia con solo diez supervivientes.

Se estima que alrededor de 1.000.000 de personas refugiadas huyeron de Libia y se instalaron en Túnez y Egipto. Y, sin embargo, según el ACNUR, únicamente 58.000 procedentes del norte de África pudieron alcanzar los estados europeos. De estas, apenas 21.000 solicitaron asilo<sup>2</sup>.

Consecuencia de estos conflictos y de otras situaciones de violencia, se produjeron 4,3 millones de nuevos casos de desplazamiento forzado. 800.000 personas traspasaron fronteras y 3,5 millones se desplazaron dentro de sus propios países.

En 2011 había un total de 42,5 millones de personas en situación de desplazamiento forzado en el mundo: 15,2 millones personas refugiadas (10,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 4,8 millones de refugiados y refugiadas palestinas bajo la responsabilidad de la UNRWA<sup>3</sup>), 26,4 millones desplazadas internas y aproximadamente 895.000 personas cuyas solicitudes de asilo están pendientes de resolución.

Además, se estimaba en 12 millones las personas en situación de apatridia. El propio ACNUR reconocía las dificultades para evaluar la magnitud de este fenómeno ya que únicamente pudo recoger los datos facilitados por 64 Estados. Estos datos solo arrojaban un registro de 3,5 millones de personas, muy lejos de la cifra de datos estimados.

En relación con los países de origen, la mayoría de las personas refugiadas procedía de Afganistán (2.664.400), Irak (1.428.300) y Somalia (1.077.000); seguida de Sudán (500.000), República Democrática del Congo (491.500), Myanmar (414.600), Colombia (395.900), Vietnam (337.800), Eritrea (252.000), China (205.400).

Debido a la grave situación de muchos de estos países, aproximadamente tres cuartas partes de la población mundial refugiada se encontraba en situación de refugio prolongado, más de 5 años, lo que ascendía a un total de 7,1 millones de personas en 26 países diferentes.

En el caso del desplazamiento interno, Colombia continuaba siendo el país con mayor número de personas en esta situación. Se mantenía la tendencia al alza y en 2011 la cifra total se situaba ya en 3.888.309 personas<sup>4</sup>. Le seguía Sudán (2.422.520), República Democrática del Congo (1.709.278), Somalia (1.356.845) e Irak (1.333.382); además de Azerbaiyán, Sudán del Sur, Pakistán, Afganistán, Yemen y Myanmar, con cifras que oscilaban entre las 300.000 y las 600.000 personas.

Muchos de los países con mayor número de personas desplazadas internas coincidían con los principales países de origen de las personas refugiadas. La principal diferencia a la hora de considerar a una persona como refugiada o desplazada interna radica en que haya cruzado o no una frontera internacional. Las elevadas

cifras de desplazamiento interno en países como Colombia o República Democrática del Congo, donde el número de personas desplazadas internamente es abrumadoramente superior al número de personas refugiadas, pone de manifiesto las enormes dificultades que enfrentan las personas perseguidas para salir de su país, llegar a otro y ejercer su derecho a solicitar asilo.

Según los datos disponibles, relativos a 13 millones de personas, las desplazadas internas y retornadas se concentraban en zonas rurales mientras que las refugiadas lo hacían en zonas urbanas.

Ante este panorama, ¿qué países fueron los principales receptores de población refugiada? Los llamados “países en vías de desarrollo” acogían en 2011 a un total de 8,4 millones de personas refugiadas (4/5 partes de la población mundial refugiada) y los 48 países menos desarrollados, a 2,3 millones de personas, un 22% del total.

Si se compara el número de personas acogidas y el PIB per cápita, los datos son aún más alarmantes: los 20 países con el mayor número de personas refugiadas acogidas son países “en vías de desarrollo”, incluidos los 12 países menos desarrollados. Un total de 4,7 millones de personas refugiadas (el 45% de las personas refugiadas bajo el mandato del ACNUR) residían en países con un PIB per cápita inferior a 3.000 dólares.

En relación con este parámetro, Pakistán acogió al mayor número de personas refugiadas en función de su capacidad económica, seguido de la República Democrática del Congo y Kenia.

En términos absolutos, al igual que en 2010, Pakistán también fue el principal país de destino de las personas refugiadas con 1.702.000 personas, seguido de la República Islámica de Irán (886.500), la República Árabe de Siria (755.400), Alemania (571.700), Kenia (566.500) y Jordania (451.000).

La responsabilidad de acoger y proteger a las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional recayó, un año más, sobre los países empobrecidos del Sur, que son, en muchas ocasiones, también generadores de población desplazada y refugiada.

Por tanto, los movimientos migratorios que se produjeron dentro del mismo país (desplazamiento interno) y del mismo continente (personas refugiadas que buscaban protección en países limítrofes) fueron de una dimensión enorme en relación con las personas refugiadas que lograban “tocar la puerta” de los países

más industrializados. Los datos estadísticos demuestran que la mayoría de las personas refugiadas huyen a países vecinos. Las principales regiones que generan flujos de personas refugiadas acogieron de media entre el 76% y el 93% de las personas refugiadas de la misma región. ACNUR calcula que aproximadamente son 1,8 millones de personas refugiadas (17% del total de personas refugiadas bajo su mandato) quienes viven fuera de su región de origen.

En 2011 se produjeron 876.100 solicitudes de asilo en 171 países o territorios. Una cifra exigua comparada con la de millones de personas necesitadas de protección internacional. Porque las personas que huyen no desaparecen, permanecen atrapadas en países en los que su vida o su seguridad se ven gravemente amenazadas, tomando rutas cada vez más largas y peligrosas y, en demasiadas ocasiones, perdiendo la vida en su intento por llegar a un país seguro donde acceder a la protección internacional.

Sudáfrica fue el mayor receptor de solicitudes de asilo (107.000) en 2011. En el periodo 2006-2011 ha registrado 816.000 solicitudes, lo que sitúa al país como el principal destino de los últimos seis años. Tras este país se sitúa Estados Unidos, que recibió el mayor número de solicitudes de los países más industrializados por sexto año consecutivo (76.000) seguido de Francia (51.900).

El mayor número de solicitudes de asilo fueron presentadas (ante las oficinas del ACNUR o los Estados) por personas procedentes de Zimbabue (52.500), la mayoría de ellas cursadas en Sudáfrica; Afganistán (43.000); Somalia (35.900); Costa de Marfil (33.000); la República Democrática del Congo (31.500); Myanmar (29.800) e Irak (29.100).

Los 44 países más industrializados recibieron 441.300 solicitudes de asilo<sup>5</sup>, el número más alto desde el año 2003 en el que fueron presentadas más de 505.000 solicitudes. Por sexto año consecutivo EE UU fue el país que recibió mayor número de solicitudes (74.000)<sup>6</sup>, seguido de Francia (51.900), Alemania (45.700), Suecia (29.600), Bélgica (26.000) y Reino Unido (25.400).

En los 27 países miembros de la UE se presentaron un 15% más de solicitudes en 2011 con respecto a 2010. Estas procedían, principalmente, de zonas de conflicto permanente o de otras donde el 2011 se produjo el estallido, como es el caso de Afganistán, Costa de Marfil, Libia, Siria y Túnez. El país con mayor número de solicitudes fue Francia, seguido de Alemania, Reino Unido, Italia y Bélgica.

España, con 3.422 solicitudes de asilo en 2011, ocupaba el puesto 13 en la UE. Sin embargo, si se utiliza como referencia el número de solicitudes por millón de habitantes, cae al puesto 24. No hay que olvidar que se habla de 27 países.

En las estadísticas que ofrecía el ACNUR sobre los 44 países más industrializados, en los que se contabilizaban las solicitudes de asilo por cada 1.000 habitantes, ocupaba el puesto número 36, también a la cola.

Comparando el número de personas refugiadas que consiguieron llegar a territorio español y solicitar asilo, con el número de personas refugiadas en el mundo y las cifras de solicitudes de asilo en los países europeos de nuestro entorno se llega a una conclusión: el Estado español, en su papel de gendarme de la Frontera Sur de Europa, está obstaculizando enormemente el acceso al procedimiento de asilo, disuadiendo de elegir nuestro país como destino y provocando unos niveles bajísimos de solicitudes de asilo.

Del total de nuevas solicitudes presentadas en el mundo, 17.700 fueron de menores no acompañados, principalmente procedentes de Afganistán y Somalia. Si nos fijamos en los datos totales, el 46% de la población refugiada y el 34% de los solicitantes de asilo en 2011 eran menores de edad. Además, el 49% de las "personas de interés"<sup>7</sup> del ACNUR fueron mujeres, niños y niñas.

En relación con los datos de reasentamiento<sup>8</sup>, y según las estadísticas de los gobiernos, 22 países admitieron a 79.800 personas refugiadas de los más de 92.000 casos que el ACNUR sometió a consideración. Estados Unidos fue el país que aceptó a un mayor número de personas refugiadas reasentadas (51.500 personas).

Finalmente y en relación con el reconocimiento de la condición de refugiadas, se encuentran datos aún provisionales debido a la falta de estadísticas oficiales de algunos Estados. Estos apuntan a que en 2011 se resolvieron aproximadamente 577.100 solicitudes de asilo de las que unas 216.500 obtuvieron algún tipo de protección internacional. 172.000 fueron reconocidas como refugiadas (estatuto de asilo) y 44.000 se beneficiaron de otras formas de protección complementaria. Aproximadamente 360.700 solicitudes fueron rechazadas.

Las diferentes políticas y prácticas en los procedimientos de asilo nacionales dan lugar a marcadas variaciones en los índices de reconocimiento en el caso de solicitantes de asilo de la misma procedencia. A modo de ejemplo, el índice de reconocimiento de los afganos y afganas, puede variar entre el 11% en Grecia y el 73% en Suecia.

Entre los países industrializados, Suiza y Finlandia tuvieron el mayor índice de reconocimiento con un 72% y un 67% respectivamente. España, además de ser uno de los países donde las personas refugiadas encontraron más dificultades para pedir protección internacional, practicó una política de denegación sistemática, como se verá en epígrafes posteriores.

Las cifras analizadas ponen de relieve el escaso compromiso de los países enriquecidos del Norte (los 44 más industrializados) con el cumplimiento de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

En este epígrafe se habla de números, pero tras las estadísticas oficiales se esconden personas con sus historias, sus anhelos, sus deseos. Si se quiere mantener estándares mínimos de Derechos Humanos no se puede obviar nuestra responsabilidad en su protección. Y no se puede dejar de "echar una mirada" al origen y denunciar las causas y los mecanismos violentos que expulsan a miles de personas en el mundo de su casa, de sus tierras y las obligan a emprender una huida incierta.

## 1.2. EL CONFLICTO SIRIO Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

La crisis de Siria supera ya dos años de duración sin perspectivas de solución a corto plazo. El actual conflicto ha acarreado una crisis dramática de desplazamiento forzado en tres dimensiones: migración interna forzada como consecuencia de los enfrentamientos bélicos y las persecuciones; flujo de refugiados hacia el exterior del país; e inseguridad para los centenares de miles de personas refugiadas que vivían en su territorio, sobre todo palestinas.

Los datos son alarmantes. Según el ACNUR, en cifras de 5 de marzo de 2013, el número de sirios registrados como refugiados o que están recibiendo asistencia como tales ha llegado ya a la cifra récord de un millón<sup>9</sup>.

Los sirios que huyen de su país se han incrementado drásticamente desde el comienzo del año. Más de 400.000 personas se han convertido en refugiadas desde el 1 de enero de 2013. Según el ACNUR, llegan traumatizados, con lo puesto y habiendo perdido a familiares. Cerca de la mitad de los refugiados son niños, la mayoría menores de 11 años. Los principales países receptores son Líbano,



Jordania, Turquía, Irak y Egipto. Cada vez son más los que salen hacia el norte de África y Europa.

Algunos datos concretos dan una idea del impacto de este éxodo masivo. Como consecuencia de este flujo de personas refugiadas la población del Líbano se ha incrementado en un 10%. Los servicios de energía, agua, salud y educación de Jordania están ya al límite de su ya precaria capacidad. Turquía ha gastado ya más de 600 millones de dólares para montar 17 campos de refugiados, con otros tantos en construcción. Irak, que está haciendo frente a su propia crisis desde la brutal invasión norteamericana, con más de un millón de iraquíes desplazados a nivel interno, ha recibido más de 100.000 refugiados sirios en el último año.

En diciembre de 2012, el Plan Regional de Respuesta de la ONU para los Refugiados Sirios, estimaba que, para junio de 2013, podrían haber llegado a países vecinos 1,1 millones de personas refugiadas sirias. Como se ve las peores previsiones se van cumpliendo de forma inexorable.

A lo anterior hay que añadir más de dos millones de civiles internamente desplazados. Muchas de estas personas, que ya tuvieron que huir de sus hogares, han vuelto a sufrir bombardeos en las zonas donde habían buscado refugio y han tenido que desplazarse por segunda vez. Con cada nuevo desplazamiento la precariedad y desprotección aumenta. Turquía ha cerrado parcialmente su frontera, por lo que miles de desplazados internos han quedado abandonados a su suerte en el lado sirio, en el norte del país, en condiciones atroces y con muy pocas perspectivas de futuro.

Junto al pueblo sirio, otro de los colectivos victimizado por la guerra es el constituido por las personas palestinas refugiadas, con aproximadamente 500.000 personas residiendo en el país. A diferencia de otros países de la región, las personas de origen palestino tienen equiparados sus derechos a los del resto de la ciudadanía siria, con excepción de los derechos de participación política.

En agosto de 2011 se reportaron los primeros ataques contra las personas de origen palestino, probablemente motivados en su supuesta cercanía con el régimen que las acogió. El Gobierno sirio se ha caracterizado tradicionalmente por su posicionamiento en defensa de la causa palestina, aunque es evidente que este apoyo, coherente con la legislación internacional, no debería servir para prejuzgar la opinión de las personas refugiadas en su territorio.

Miles de familias palestinas en Siria reciben comida y medicamentos a través de la Agencia de la ONU para los Refugiados de Palestina (UNRWA). Las provisiones

son depositadas en los almacenes de la UNRWA en Damasco y son distribuidas entre las familias de refugiadas y refugiados palestinos atrapados en el conflicto sirio.

El organismo de la ONU indicó que las condiciones de pobreza y privaciones que de por sí afectaban a la comunidad palestina se han multiplicado exponencialmente con el conflicto. En la actualidad parte de esa población carece de alimentos y otros bienes esenciales para sobrevivir. La UNRWA también ha condenado los abusos contra niñas y niños palestinos, y la muerte de personas refugiadas palestinas en Siria<sup>10</sup>.

Para entender las causas de la dramática realidad de este conflicto es preciso contar tanto con los antecedentes internos en Siria, como con el conflicto generado por la agresión israelí al pueblo palestino y los países limítrofes.

Desde 1963, Siria es gobernada por el partido BAAS, una fuerza nacionalista que defiende la unidad del pueblo árabe y sostiene un programa modernizador, laico y progresista. Las luchas en su interior y con fuerzas de izquierda, así como las consecuencias del conflicto árabe-israelí generaron inestabilidad en estos primeros años en el poder.

Los golpes de Estado de 1966 y 1970 supusieron cambios de gobierno y de facciones en el poder, aunque no afectaron al predominio del BAAS. En el último golpe de Estado, Hafez al-Assad accedió al poder, liderando el país durante 30 años. El BAAS ha gobernado con el Frente Nacional Progresista, coalición compuesta por diferentes partidos políticos. La mayoría de la oposición de izquierda e islamista ha permanecido proscrita.

En 1982, Hafez al-Assad sofocó una revuelta islamista de la comunidad sunita en la ciudad de Hama, liderada por la versión siria de los Hermanos Musulmanes, lo que provocó miles de muertos y heridos.

La invasión israelí del territorio sirio en los Altos del Golán, el conflicto en el vecino Líbano, el estado de guerra permanente con Israel, la acogida de los refugiados palestinos en su territorio (entre ellos las direcciones políticas de algunas de sus organizaciones), la presencia en el norte del país de la guerrilla kurda del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) hasta los años noventa y la invasión norteamericana de Irak, han marcado un complicado escenario en el contexto regional, con el que el Gobierno sirio justificó el estado de emergencia permanente y la negación de derechos civiles.

El actual presidente Bashar al-Assad, en el poder desde el 17 de julio de 2000, sucedió a su padre, Hafez al-Assad, con un programa de democratización que no dio resultados palpables, lo que unido a la crisis económica generalizó malestar social.

La familia Assad pertenece a la minoría alauita o aleví, una rama del islam chiita, que no supera el 15% de la población del país. Este hecho, junto a la pertenencia a esta confesión de los altos cargos del ejército, ha sido utilizado para explicar el actual conflicto, aunque las razones políticas y la injerencia exterior han tenido un papel mayor. Los musulmanes suníes constituyen la mayoría de la población. Cristianos, kurdos y drusos son otras minorías que conforman un país muy plural, tolerante y sin graves problemas de convivencia en su historia.

Aunque el discurso mayoritario de los medios de comunicación y los gobiernos occidentales ha incidido con demasiada frecuencia en el confesionalismo y el comunitarismo, como ya hicieron en el conflicto del vecino Líbano, las razones políticas, económicas y sociales han sido predominantes.

En el contexto de lo que se ha conocido como la primavera árabe, el presidente Bashar al-Assad declaró que su Estado era inmune a los tipos de protestas masivas como las que tuvieron lugar en Egipto, Túnez u otros países. Bouthaina Shaaban, un asesor presidencial, culpó a los clérigos suníes por incitar a la rebelión a sus seguidores, tal como el sermón incendiario del jeque Youssef al-Qaradawi de Doha, Catar, del 25 de marzo de 2011. Aunque en un primer momento la protesta tuvo un carácter claramente aconfesional y se centró en reivindicaciones políticas y económicas.

Las primeras protestas tuvieron lugar el 26 de enero de 2011 y a comienzos de marzo estallaron con toda su intensidad, como las que se desarrollaron en la ciudad de Deera, muy cerca de la frontera con Jordania con una gran repercusión internacional. Desde entonces, las protestas comenzaron a propagarse por todo el país.

A medida que pasaban los meses, las protestas se tornaban cada vez más violentas, en un proceso perverso de represión y respuesta violenta, en algunos casos claramente alentada desde el exterior del país, que se alimentaron mutuamente. Para los inicios de 2012 ya se había formado el Ejército Libre de Siria, el cual estaba conformado por desertores del ejército y algunos grupos opositores. Se había iniciado una guerra civil.

Para complicar más las cosas y enconar los enfrentamientos, se desarrolló una escalada de terrorismo indiscriminado. El 28 de noviembre de 2012, una serie de explosiones y lanzamientos de bombas ocurrieron en Yarmana, en Damasco.

Fueron descubiertos dos coches bombas y más de 6 artefactos explosivos en el sector. Las calles quedaron completamente arrasadas y muchos autos explotaron; las explosiones afectaron a edificios y viviendas cercanas. No han sido los únicos casos de violencia indiscriminada.

Naciones Unidas ha intentado mediar en el conflicto y ha nombrado a Lajdar Brahimi como enviado especial, quien ha sostenido reuniones con el presidente de Siria y las autoridades, las fuerzas de oposición y los países de la región, aunque no se han alcanzado resultados palpables.

En el plano internacional, Turquía, los regímenes reaccionarios del Golfo Pérsico y los Gobiernos occidentales sostienen a la oposición armada, lo que ha generado discrepancias y recelos en buena parte de quienes encabezaron las primeras protestas. Actualmente, la OTAN está desplegando seis baterías de misiles Patriot en diferentes puntos del sur de Turquía, con el supuesto fin de proteger a este país de supuestos lanzamientos de misiles desde suelo sirio.

Estados Unidos comenzó a entrenar rebeldes en Jordania junto al desarrollo de otras acciones encubiertas; Francia e Inglaterra prometieron aumentar su ayuda a los mismos. Por otro lado, Irán ha mantenido su ayuda al régimen. Rusia y China les han prestado apoyo diplomático. Esta internacionalización del conflicto amenaza con desestabilizar Líbano y el resto de los países de la región, donde ya se han producido enfrentamientos y conflictos. En concreto, podría afectar a la cuestión kurda, con importantes minorías tanto en Siria como en Turquía, que mantiene un conflicto abierto con el PKK.

Las consecuencias humanitarias y de violación de los derechos humanos del conflicto son evidentes. Decenas de miles de personas han muerto en Siria desde que comenzaron las protestas en marzo de 2011. Amnistía Internacional ha pedido a las partes en conflicto que aseguren la protección de la población civil<sup>11</sup>.

Dos años después del inicio de las protestas pacíficas y el posterior desencañamiento de la guerra civil, el país está inmerso en un sangriento conflicto en el que ambas partes son responsables de crímenes de guerra y en el que el número de civiles muertos se cuenta en decenas de miles.

Las fuerzas gubernamentales continúan bombardeando indiscriminadamente a la población civil, a menudo con armas prohibidas por el Derecho internacional, arrasando barrios enteros. Según AI, estas fuerzas someten por sistema a tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial a las personas que detienen. Por su

parte, los grupos armados de oposición recurren cada vez más a la toma de rehenes, así como a la tortura y ejecución sumaria de soldados, combatientes de milicias afines al gobierno y civiles que han capturado o secuestrado.

Aunque la inmensa mayoría de los crímenes de guerra y otras violaciones graves de derechos humanos siguen siendo obra de las fuerzas gubernamentales, investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional señalan una escalada de los abusos cometidos por los grupos armados de oposición. Es muy preocupante que si no se abordan estas prácticas, puedan consolidarse con el tiempo. Por ello, es fundamental que todos los implicados sepan que tendrán que responder de sus actos ante un tribunal.

Como hemos visto, la reacción de la comunidad internacional no ha sido uniforme y, en algunos casos, ha echado más leña al fuego. En materia de protección internacional el peso para la acogida de las personas refugiadas sigue el patrón de recaer sobre los países más empobrecidos de la región.

Siguiendo su práctica en países en conflicto, el ACNUR ha publicado en junio 2012 un documento con "Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de la República Árabe Siria"<sup>12</sup>.

En el mismo el ACNUR agradece las medidas tomadas por los Gobiernos, especialmente en los países vecinos de brindar protección a los que han huido del país. Según el organismo de Naciones Unidas para las personas refugiadas, quienes huyen de Siria seguirán necesitando protección hasta que la situación en Siria mejore y permita el retorno voluntario con seguridad y dignidad. Dada la situación actual en Siria, las personas que dejaron el país y se han acercado al ACNUR y a los respectivos Gobiernos de acogida, han sido registrados como solicitantes de protección internacional y están siendo asistidos. A las personas que están llegando se les debería brindar protección internacional y reconocer los derechos correspondientes, cuya forma puede variar, dependiendo de cómo la situación se desarrolle en Siria y en la capacidad de recepción y tramitación de los casos de los países receptores.

Según el ACNUR, mientras que la mayoría de sirios y otros refugiados que actualmente salen del país, parecen permanecer en la región, hay casos de personas que llegan a países más lejanos y solicitan protección internacional. Cuando tales personas llegan a países con sistemas de asilo establecidos, ellos deben ser recibidos adecuadamente y sus solicitudes deben ser tramitadas de acuerdo a los procedimientos existentes.

Con un número pequeño pero creciente de solicitantes de asilo sirios en Europa, ACNUR reitera la importancia de que los países de la UE cumplan con los principios del Sistema Europeo Común de Asilo<sup>13</sup>. Estos principios incluyen asegurar el acceso al territorio europeo, el acceso a los procedimientos de asilo, un enfoque armonizado de la adjudicación de las solicitudes de asilo y el apoyo mutuo entre los Estados miembros.

En el año 2012 han solicitado asilo en la UE unas 23.510 personas sirias<sup>14</sup>. Aunque muchos países de la UE han concedido algún tipo de protección a las personas refugiadas de Siria, el trato y el grado de protección varían considerablemente de un país a otro.

Debemos recordar que en España, en septiembre del año 2011 y como se analizó en el informe de CEAR de ese año, se introdujo el visado de tránsito a las personas de nacionalidad Siria, dificultando, en la práctica, su acceso a territorio español y al procedimiento de asilo en contra de la recomendación del ACNUR que se acaba de citar.

Consecuentemente, las personas se ven obligadas a recurrir a traficantes para llegar a nuestras fronteras, con el consiguiente peligro que ello supone. Porque solicitar un visado de tránsito ante las autoridades diplomáticas españolas es misión imposible. La Embajada de España en Damasco ha suspendido sus actividades y sus competencias las ha asumido el consulado español en Beirut, según la página del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>15</sup>.

Desde entonces y hasta final de 2011, solo tres personas de nacionalidad siria pudieron acceder al territorio español y formalizar una solicitud de protección internacional. En cuanto al 2012, 255 personas consiguieron hacerlo, la mayoría de ellos formalizaron su solicitud en el aeropuerto de Madrid Barajas. De hecho, hasta finales de marzo de 2012, momento en que Reino Unido tomó la misma decisión, España era el único miembro de la UE que había impuesto el visado de tránsito.

### 1.3. CONFLICTO EN MALI Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

Más de 430.000 personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia del conflicto en Mali. Actualmente, unas 260.000 se encuentran desplazadas en el interior del país mientras que 170.300 han huido a países vecinos

como Mauritania, Níger, Burkina Faso y Argelia. Según datos recientes del ACNUR, 71.000 personas refugiadas se encuentran en Mauritania, 47.200 en Burkina Faso, 50.000 en Níger y 1.500 en Argelia<sup>16</sup>.

Los enfrentamientos entre el gobierno de Bamako y los rebeldes tuareg por la liberación del norte del país se han sucedido desde la independencia de Mali en 1960. Sin embargo, desde Enero de 2012 la violencia se ha recrudecido hasta derivar en un conflicto armado entre el norte y el sur del país.

En el norte, combaten el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA) y los grupos islamistas radicales Ansar Dine, Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI). Estos grupos, a diferencia del MNLA (milicia armada integrada por tuareg separatistas laicos) pretenden imponer un sistema basado en una estricta interpretación de la Sharia (Ley islámica). En marzo de 2012, como consecuencia de la inestabilidad que siguió al golpe de estado, los rebeldes tomaron las tres principales ciudades del norte del país (Kidal, Gao y Tombuctú) y el MNLA proclamó la independencia de Azawad (norte de Mali). Sin embargo, a finales de junio de 2012 la diferencia de enfoques llevó a un enfrentamiento entre el MNLA y los islamistas radicales imponiéndose estos últimos en el bando rebelde.

En el sur, Diacunda Traoré, preside desde el pasado abril un Gobierno interino después de que un golpe militar depusiera al anterior presidente, Amadou Toumani Touré. El Ejército regular maliense cuenta con el apoyo de las tropas de Francia y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) para neutralizar a los islamistas y recuperar el control del norte del país. Por otro lado, la UE, ha puesto en marcha una misión de entrenamiento y apoyo al ejército maliense.

Desde el inicio del conflicto en enero de 2012, el número de personas desplazadas y refugiadas no ha dejado de aumentar debido a la situación de violencia que azota el país. Esta situación, se ha visto especialmente agravada tras el golpe de estado de marzo de 2012 y la intervención militar con apoyo de las fuerzas armadas francesas en enero de 2013.

Las personas refugiadas y desplazadas son en su mayoría de etnia tuareg, aunque también hay otros grupos étnicos que se han visto afectados, como los peuls, bambaras, djermas y haussas.

Las condiciones en las que se encuentran las personas desplazadas en el interior del país son muy precarias debido a la falta de recursos. Carecen de mantas, tiendas, mosquiteras, ropa y material escolar para los niños. Duermen a la intemperie o debajo de porches y están expuestos a contraer gripes y enfermedades respiratorias debido al viento y las tormentas de arena.

Los combates, los ataques suicidas, las represalias contra determinadas comunidades, la interrupción de servicios básicos en el norte del país y la existencia de minas y artefactos sin explotar en las regiones de Mopti, Gao y Tombuctú son los principales factores que frenan el regreso de las personas desplazadas<sup>17</sup>.

En los países de acogida, las personas refugiadas también viven en condiciones difíciles debido a los limitados recursos y a la grave crisis alimentaria que azota la región. Adultos y niños viven en refugios improvisados o con las comunidades de acogida en condiciones precarias, haciendo frente al extremo calor del día y al frío de la noche con una grave escasez de agua y expuestos a enfermedades contagiosas, malaria e infecciones respiratorias.

El temor a los bombardeos y represalias y los ataques de grupos criminales armados y de milicias de grupos étnicos rivales son los principales motivos de la huida de Mali.

Las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario son cada vez más graves. Se han denunciado ataques a civiles, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones, homicidios y malos tratos por parte del ejército maliense. También se han denunciado homicidios y uso de niños soldado por parte de los grupos armados islamistas<sup>18</sup>.

En España, 101 personas originarias de Mali solicitaron asilo en 2012. La totalidad de las demandas tramitadas desde el servicio jurídico de CEAR han sido admitidas a trámite, aunque al día de hoy todavía no se ha emitido resolución alguna respecto a las mismas. Por otro lado, hasta el momento, se han paralizado las expulsiones del país de todas aquellas personas originarias de Mali.

Mohamed, que llegó a España en octubre de 2012 relata la situación que se vive en su ciudad:

*Los rebeldes llegaron a Tombuctú y mataron a mucha gente. Mataron a todos aquellos que se oponían a su Sharia, a todos los que no obedecían sus órdenes. La gente teme por su vida, por eso huyen, pero la situación lejos de sus hogares es difícil.*



Abdoulaye, originario también de Tombuctú, relata los motivos que le llevaron a huir de Mali y su llegada a España:

*En agosto de 2012 conseguí salir de Mali. No quería abandonar Tombuctú porque es mi ciudad, la ciudad en la que nací, la ciudad de mi padre, pero mi vida corría peligro. Los rebeldes me capturaron y me amenazaron con que si no combatía con ellos me matarían. Yo no quería usar las armas contra mi pueblo y afortunadamente conseguí huir y llegar a Argelia, donde estuve trabajando aproximadamente un mes y medio. Después me dirigí a Marruecos cruzando la frontera por Oudja hasta que llegué a Nador, donde junto con otras 14 personas viajamos hasta Melilla en patera. De allí, me trasladaron a Madrid donde solicité asilo.*

*Mi pueblo está sufriendo, muchas personas han huido a otras regiones de Mali y otros a países cercanos como Níger. Mi pueblo sufre por la guerra, por los combates y por tener que abandonar sus ciudades. Esta claro que si te ves obligado a abandonar tu hogar, vas a sufrir.*

Ante la situación descrita a lo largo de este epígrafe, es necesario que el gobierno español mantenga la medida de paralizar las expulsiones de personas procedentes de Mali, facilite el acceso al procedimiento de asilo en las zonas fronterizas españolas, así como en territorio nacional, y conceda protección internacional subsidiaria a aquellas personas solicitantes de asilo que no reúnan los requisitos para ser consideradas refugiadas, pero para las cuáles el retorno a Mali acarrearía serios riesgos para su vida o su integridad física.

## NOTAS

1. Informe del ACNUR: Tendencias globales 2011 (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>). Como personas refugiadas incluye a las personas reconocidas bajo la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; su Protocolo de 1967; la Convención de 1969 de la OUA que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África; aquellos reconocidos de acuerdo al Estatuto de ACNUR; personas a las que se han concedido formas de protección complementaria (referida a la protección proporcionada en el marco de la legislación nacional o regional en los países que no conceden el estatuto de refugiado de la Convención de 1951 a las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional ante un riesgo grave) o aquellos que disfrutaban de protección temporal (disposiciones elaboradas por los Estados para ofrecer protección de carácter temporal a las personas que llegan de las situaciones de conflicto o de violencia generalizada, sin necesidad de determinación de la condición de refugiado formal o individual. Esta protección por lo general se aplica en las situaciones de afluencia a gran escala).
2. Véase epígrafe 1.2 del Informe 2012. *La situación de las personas refugiadas en España*, CEAR.
3. UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East ([www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa)). Para la UNRWA, los refugiados y refugiadas palestinas son aquellas cuyo lugar de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y perdieron sus casas y medios de sustento como resultado

- del conflicto árabe-israelí de 1948. Sus descendientes también son elegibles para su registro. Esta manera de contabilizar minimiza, de manera desproporcionada, la cifra real de personas refugiadas en territorio palestino.
4. En el caso de Colombia las cifras oscilan entre las 3.888.300 personas que reconoce el ACNUR hasta las 5.281.360 personas según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).
  5. Informes del ACNUR: *Asylum levels and trends in Industrialized Countries 2011*.
  6. Se aprecia una diferencia en la estadística ofrecida por el informe del ACNUR de Tendencias Globales 2011, con 76.000 solicitudes, y informe *Asylum levels and trends in Industrialized Countries 2011*, con 74.000.
  7. ACNUR denomina “personas de interés” a las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas, refugiadas retornadas, desplazadas internas retornadas y otros grupos de interés.
  8. Traslado de las personas refugiadas del país en el que solicitaron asilo a un tercer Estado que ha aceptado acogerlos. Puede deberse a que el primer país les niegue los derechos básicos, a que las autoridades no quieran o no puedan proporcionarles una protección eficaz o a que su vida corra peligro en dicho país o su libertad se vea amenazada. El reasentamiento es, junto a la integración local en el país de acogida y la repatriación voluntaria, una de las soluciones duraderas que propone Naciones Unidas para las personas refugiadas. Pese a que en muchas ocasiones supone trasladarlas países muy lejanos y desconocidos, constituye un instrumento de protección especialmente importante en situaciones de emergencia y para grupos muy vulnerables. El reasentamiento depende de la voluntad del tercer Estado —ningún país está obligado a reasentar a las personas refugiadas— y es la solución duradera menos utilizada (Diccionario de asilo de CEAR-Euskadi)
  9. Véase declaraciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1190-alto-comisionado-guterres-los-refugiados-sirios-alcanzan-el-millon>
  10. Syria Crisis situation update (issue 38) UNRWA 16 March 2013 (<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=1675>).
  11. “Siria: proteger a la población civil, la máxima prioridad” Amnistía Internacional (<http://www.es.amnesty.org/actua/acciones/siria-proteccion-poblacion-civil-ene13/>).
  12. Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de la República Árabe Siria. ACNUR. Junio 2012 ([http://acnur.es/PDF/consideraciones\\_prot\\_internac\\_personas\\_huyen\\_siria\\_20130218110702.pdf](http://acnur.es/PDF/consideraciones_prot_internac_personas_huyen_siria_20130218110702.pdf)).
  13. Véase nota de prensa del ACNUR <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1029-siria-acnur-insta-a-la-ue-a-que-cumpla-con-los-principios-de-su-sistema-de-asilo>
  14. Véase EUROSTAT, newsrelease 48/2013, 22 de marzo 2013 ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF)).
  15. Se puede consultar la información en: <http://www.maec.es/es/menuppal/paises/arbolpaises/siria/recomendacionesdeviaje/Paginas/recoSiria.aspx>
  16. Según datos del UNHCR a fecha de 1 de marzo de 2013 (<http://www.unhcr.org/51308e7f6.html>).
  17. Véase nota de prensa del ACNUR (<http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1142-mali-mientras-siguen-llegando-refugiados-algunos-desplazados-retornan-a-sus-lugares-de-origen>).
  18. “Mali. Primera valoración de la situación de derechos humanos después de tres semanas de conflicto”, Amnistía Internacional, 2013.



La lenta armonización de las políticas de asilo entre los diferentes países de la UE se refleja en la disparidad de estadísticas existentes, tanto de solicitudes como de concesiones de protección internacional. Del 90% de concesión en el caso de Malta hasta el 1% de Grecia. Significativo, también, es el descenso de solicitudes de asilo en los países de la frontera sur europea, Italia, España y Grecia, dónde las políticas de blindaje y externalización de fronteras surten su efecto. De nuevo, otro año más, nuestro país se encuentra muy por debajo de los países de su entorno con un nivel de desarrollo económico similar, en cuanto a la acogida de personas refugiadas y necesitadas de protección internacional. Por último, en el epígrafe 2.2. se analizará la situación de las personas refugiadas en Grecia, país que se encuentra en el punto de mira del ACNUR, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de múltiples organizaciones internacionales y de defensa del derecho de asilo, por su sistemática violación de los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes.

## 2.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y COMPARATIVA CON ESPAÑA

El Consejo Europeo adoptó en 2010 el Programa de Estocolmo que estableció un plan de trabajo de la UE para el periodo 2010-2014, con el objetivo principal de igualar las disparidades existentes entre los Estados miembros respecto de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se les conceda protección internacional, así como establecer, para 2012, un espacio común de protección y solidaridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

El desequilibrio en el número de solicitudes de protección internacional y las diferencias en los porcentajes de concesión entre los países de la UE muestran un estancamiento en dicho proceso, en el que la efectividad de los derechos de las personas solicitantes a lo largo del procedimiento de protección internacional, la calidad de la toma de decisiones y las condiciones en la acogida es muy dispar entre los diferentes Estados, estando, en algunos casos, por debajo de los estándares internacionales y europeos.

Como veremos a continuación, a pesar de que el Consejo y el Parlamento Europeo han adoptado diversos mecanismos e instrumentos orientados a la consecución del SECA antes de finales de 2012, todavía queda mucho por hacer a nivel práctico y legislativo para lograr el establecimiento de un sistema de protección justo y eficaz.

Según datos de Eurostat, el número de solicitudes de protección internacional en la UE ha aumentado considerablemente respecto del año anterior: de 301.375 a 331.975<sup>1</sup>, lo que significa un aumento de casi un 10% respecto del año 2011.

Dicho aumento fue homogéneo en toda la UE. Solo seis Estados recibieron menos solicitudes de protección internacional que en 2011<sup>2</sup>: Italia con un descenso del 53,94% (de 34.115 a 15.715 solicitudes), Letonia (39,71%), Irlanda (25,97%), España (25%), Chipre (7,62%) y Eslovenia (1,61%). Por el contrario, los Estados que presentaron un mayor crecimiento respecto a 2011 fueron Polonia (55,79%), Bulgaria (55,62%), Dinamarca (53,23%), Eslovaquia (48,97%), Suecia (47,94%), Alemania (45,60%), Lituania (22,85%).

La mayoría de las solicitudes de protección internacional se concentraron en unos pocos Estados: Alemania (77.540 solicitudes), Francia (60.560), Suecia

(43.865), Reino Unido (28.175) y Bélgica (28.105) recibieron el 72% del total de solicitudes de protección internacional presentadas en la UE. Los países con menor número de solicitudes fueron Estonia (75), Letonia (205), Portugal (295), Eslovenia (305) y Lituania (645), apenas un 0,46% del total.

Teniendo en cuenta la población del país de acogida, Malta fue el Estado que mayor número de solicitudes por millón de habitantes recibió en 2012, con 4.980, seguido de Suecia (4.625), Luxemburgo (3.905), Bélgica (2.535), Austria (2.065), Chipre (1.895) y Dinamarca (1.085). Los Estados miembros con un porcentaje menor respecto de su población fueron Portugal (30), España (55), Estonia (55), República Checa (70), Letonia (100), Rumanía (120) y Eslovaquia (135). La media total en la UE fue de 660 solicitudes de protección internacional por millón de habitantes, procedentes en su mayoría de Afganistán (26.250 solicitudes, un 7,91% respecto del total), de Siria (23.510 solicitudes, un 7,08% respecto del total) y de Rusia (23.360 solicitudes, un 7,04% respecto del total).

En lo que se refiere a las concesiones de protección internacional y a falta de los datos de los Países Bajos, los Estados miembros de la UE emitieron resoluciones favorables en el 26,65% de los casos planteados: 13,87% concesiones de asilo, 10,39% de protección subsidiaria y 2,38% de razones humanitarias, siguiendo la tendencia del año 2011<sup>3</sup>.

Por Estados miembros, Malta fue el que mayor porcentaje de concesión de protección internacional tuvo en primera instancia, 1.435 decisiones positivas de un total de 1.590 (90,25%), seguido de Finlandia (50,32%), Dinamarca (45,63%), Portugal (43,48%), Eslovaquia (43,18%), Suecia (39,34%), Italia (37,27%) y Reino Unido (35,41%). Por el contrario, los Estados con menor porcentaje de concesión fueron Grecia (0,85%), Luxemburgo (2,42%), Chipre (7,87%), Irlanda (10,16%), Lituania (14,10%) y Rumanía (14,15%)<sup>4</sup>.

En 2012, España recibió 2.565<sup>5</sup> un 29,73% menos que en 2011, y concedió el 20,19% de resoluciones favorables de protección internacional, por debajo de la media europea. Gran parte de los estatutos de protección se debieron a las concesiones automáticas de protección internacional a los expresos cubanos y familiares traídos en virtud del convenio con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (que, a modo de ejemplo, en 2011 sumaron más del 50% estatutos de protección), teniendo el resto como razón casi determinante para el reconocimiento como refugiada, el país de origen de la persona solicitante<sup>6</sup>.

Los datos señalados muestran un aumento del número de solicitudes de protección internacional en la UE durante 2012, pero también que la mayor parte de las mismas se concentran en unos pocos Estados. El hecho de que las solicitudes de asilo hayan descendido de manera significativa en dos países mediterráneos como España e Italia, y se hayan mantenido en Grecia, siendo estos Estados-frontera respecto del norte de África y Oriente Próximo (zonas especialmente convulsas durante 2011 y 2012), es reflejo del enfoque securitario de las políticas migratorias europeas. Al mismo tiempo, este hecho pone de relieve las mayores dificultades con las que se encuentran las personas refugiadas a la hora de cruzar las fronteras, coincidiendo con la mayor actividad de FRONTEX en dicha zonas.

Las dificultades para solicitar asilo en la UE tienen un buen ejemplo en las personas refugiadas procedentes de Siria. Aunque en 2012 han sido el segundo colectivo (23.510 personas) que han solicitado protección internacional en la UE, el porcentaje es mínimo respecto de toda la población que se encuentra refugiada en los países aledaños a Siria, más de medio millón, según el ACNUR. Esto denota ausencia de compromiso real y de políticas comunes. Ejemplo de esto último es que dos Estados miembros como España y Reino Unido hayan impuesto visado de tránsito a las personas de aquel país, en clara disonancia con el resto.

2012 se revela como un año de parálisis en las políticas de armonización en materia de Asilo en la UE. A lo anterior hay que añadir que a nivel normativo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2011 la Directiva 011/95/UE (denominada "nueva Directiva de Cualificación"), pero la falta de la transposición uniforme de la misma por parte de los Estados miembros ahonda en las diferencias de criterios adoptadas por los Estados a la hora de resolver las solicitudes de protección internacional. Muestra de ello, son las diferencias entre los porcentajes de concesión entre unos Estados y otros: más del 90% de las solicitudes presentadas en Malta y apenas el 1% en Grecia. Diferencias significativas que se siguen trasladando al reconocimiento de derechos, a las condiciones de acogida y a las prestaciones sociales para las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

A nivel normativo queda todavía mucho por hacer. En octubre de 2012, se adoptó un acuerdo político para refundir la Directiva sobre Condiciones de Acogida (2003/9/EC) con el fin de proporcionar mejores y más armonizadas condiciones de acogida para las personas que soliciten protección internacional, haciendo especial hincapié en las normas relativas a la detención de solicitantes de asilo y a la mejora

de las condiciones para las personas vulnerables, en particular los menores extranjeros no acompañados. Por ello, todavía se espera la adopción formal de la refundición de esta Directiva. También esta pendiente la reforma del Reglamento de Dublín, el acuerdo sobre la adopción de la Directiva modificada de procedimiento y el acuerdo de modificación del Reglamento EURODAC para concluir las negociaciones del paquete legislativo.

Todavía queda mucho por hacer para lograr el establecimiento de un sistema de protección justo y eficaz a nivel europeo que garantice el respeto de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. La UE debe adoptar medidas efectivas para garantizar el respeto de estos derechos a través de su normativa velando por que los principios recogidos en la misma garanticen este respeto y se apliquen a los procedimientos y políticas de asilo de los Estados miembros de manera coherente y armonizada.

## 2.2. LA TRAMPA GRIEGA

Grecia constituye la frontera externa de la UE más conflictiva y polémica. Principal puerta de entrada a Europa de los flujos migratorios internacionales, la aplicación de agresivas medidas de control de fronteras y el trato dispensado a las personas migrantes y refugiadas en su territorio, han colocado a Grecia en el punto de mira de instituciones internacionales y organizaciones de derechos humanos. La práctica imposibilidad de obtener asilo en Grecia, los enormes obstáculos para abandonar el país y la aplicación del Convenio de Dublín, han convertido a Grecia en una trampa para las personas refugiadas de la cuál es muy difícil escapar. Al igual que el mito de Sísifo, muchas personas refugiadas se ven obligadas una y otra vez a repetir su particular condena en tierras helenas.

El éxito de las políticas de externalización de fronteras de la UE en su frontera sur, ha trasladado buena parte de la presión migratoria hacia Grecia. Los acuerdos de readmisión suscritos por Italia y España con los principales países de emisión y tránsito de las migraciones hacia sus fronteras, así como el blindaje de las costas, gracias a la vigilancia desplegada por FRONTEX, y la militarización de zonas fronterizas, baste el ejemplo de las vallas de Ceuta y Melilla, han tenido como consecuencia una significativa disminución de la llegada de personas migrantes y refugiadas hacia las penínsulas ibérica e itálica.



En cambio la península helénica, ha visto como una parte sustancial de las migraciones que antaño se dirigían hacia otras fronteras europeas, especialmente Italia, ahora tienen por destino su territorio. A las tradicionales rutas que provienen de Oriente Medio y Asia, se han sumado las rutas que provienen de África, principalmente del este del continente. Muchas personas migrantes que antes habrían pasado por Libia, para desde ahí dar el salto a Europa, ahora tratan de hacerlo a través de Grecia. Sin embargo, el país heleno no es el destino final, si no el trampolín para llegar a otros países europeos, principalmente Italia. Las personas refugiadas procedentes del Cuerno de África se dirigen hacia el este por el Golfo de Adén, pasando por Grecia para terminar en los puertos del Adriático. Somalíes, eritreas, etiopes, sudanesas, se suman a personas afganas, iraquíes o sirias que intentan acceder a Europa a través de Grecia. La mayoría de los flujos migratorios proceden de países en conflicto, siendo potenciales solicitantes de asilo en Europa.

Sin embargo, la mayoría no pedirán asilo en Grecia, incluso intentarán a toda costa de que no quede constancia de su paso por territorio heleno, tienen temor a ser devueltos desde otros países europeos si se les aplicara el Convenio de Dublín II. Las durísimas condiciones en las que son acogidas las personas refugiadas y migrantes en las fronteras griegas, como se describirá a lo largo de este epígrafe, y el trato recibido por parte de las autoridades y de buena parte de la sociedad helena, les disuaden de considerar esta parte de Europa como su destino final.

Se estima que 9 de cada 10 personas que entran irregularmente a Europa, lo hacen a través de Grecia<sup>7</sup>, siendo la principal puerta de entrada para personas vulnerables, necesitadas de protección internacional, a las que no ha quedado más remedio que emprender un peligroso camino para intentar llegar a Europa en busca de refugio. En cambio, el país heleno tiene una de las estadísticas más bajas de la UE en cuanto a concesiones de asilo y protección internacional<sup>8</sup>. De las 9.575 personas que solicitaron asilo en Grecia en 2012, solo 95 personas obtuvieron algún tipo de protección internacional, un 1% escaso<sup>9</sup>. Un dato alarmante, pues implica que el 99% de solicitantes son denegados, máxime si se tiene en cuenta que la mayoría de las personas extranjeras que llegan a las fronteras griegas proceden de países en conflicto o dónde se vulneran gravemente los derechos humanos.

Dicha política de asilo actúa como factor disuasorio que inhibe de solicitar protección internacional en el país heleno a muchas personas necesitadas de la

misma. Factor disuasorio al que se suman otros elementos inhibidores, como la escasez de recursos de acogida y las terribles condiciones en que se encuentran los mismos. O el trato recibido por parte de la policía y los agentes de fronteras, quiénes someten constantemente a las personas extranjeras a redadas masivas, detenciones arbitrarias, hostigamientos y persecuciones. Los enormes obstáculos existentes para abandonar el país, con el blindaje de la frontera marítima entre Italia y Grecia, así como la posible aplicación del Convenio de Dublín II por parte de algunos países de la UE, convierten, en la práctica, a todo el territorio griego en un gran centro de retención, con constante presión policial, con continuas detenciones en centros de internamiento y con habituales "deportaciones" internas de unas zonas a otras del país.

Desde 2007 se ha producido un descenso de las solicitudes de asilo, desde las 25.113 que se produjeron en aquel año, hasta las 9.575 de 2012. Debido a que Grecia no ha logrado desarrollar una política de readmisión con Turquía tan eficaz como la lograda por España e Italia con Marruecos, Libia y otros países africanos, ha optado por desplegar agresivas medidas de control fronterizo y endurecer las condiciones de existencia de las personas extranjeras en su territorio. La situación de las personas migrantes y necesitadas de protección internacional en Grecia son las peores de toda la UE, como alertan numerosos informes del ACNUR, Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, Migreurop y la Comisión Europea. La mayoría viven en la clandestinidad, se ven sometidas a detenciones arbitrarias, son víctimas de abusos y en ocasiones son repatriadas a la fuerza a países de los que huyeron o simplemente pasaron, como Turquía o Afganistán<sup>10</sup>.

En las fronteras griegas existen numerosos lugares de detención, especialmente en las zonas cercanas a Turquía y a los puertos del Adriático que conectan con Italia. En estos lugares se priva de libertad sin ningún tipo de garantías jurídicas, reinando la arbitrariedad. Son lugares opacos dónde se comenten múltiples abusos y muchos de ellos carecen de las mínimas condiciones sanitarias y de habitabilidad. Las redadas de la policía son continuas. Muchas tienen lugar en las zonas de concentración de personas extranjeras, en los refugios, en las calles, en las estaciones o en las cercanías de los puertos. Tras ser detenidas, serán llevadas a los centros de detención en espera de una deportación que en la mayoría de los casos no llega a producirse, quedando en libertad hasta la siguiente detención.

Las personas migrantes se encuentran atrapadas en un limbo jurídico, en un país dónde la tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado es la más baja de

Europa. El vagabundeo a la espera de una oportunidad para salir del país es la constante. Otro aspecto del vagabundeo está motivado en los traslados aleatorios de unos centros de detención a otros, en una especie de "confinamiento en movimiento". Las personas detenidas en continuo traslado son menos visibles, sus huellas se pierden más fácilmente, y su posible expulsión puede pasar desapercibida ante la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos<sup>11</sup>.

En la región de los puertos griegos del Adriático hay numerosos lugares de detención. En las proximidades de los puertos se concentran muchas personas migrantes y refugiadas, viviendo en campamentos improvisados o vagones de tren abandonados, esperando para esconderse en camiones con destino a Italia. Aunque algunas intentan la ruta terrestre, la mayoría opta por la ruta marítima, jugándose la vida en los bajos de los camiones que embarcan en los ferrys que les llevarán a Italia. Los puertos griegos más concurridos son los de Ingoumenitsa y Patras, desde dónde salen ferris directos a los puertos italianos de Venecia, Ancona, Bari y Brindisi. Los puertos de ambos lados han sido militarizados: altas verjas, puestos de control, escáneres para camiones y alta presencia policial. Situación excepcional en el marco de una frontera interior del espacio Shengen. Si consiguen sortear todos esos obstáculos y llegar a un puerto italiano, corren el riesgo de ser arrestados por la policía fronteriza y deportados de nuevo a Grecia. Deportaciones que se producen al amparo de un acuerdo bilateral de "readmisión de inmigrantes ilegales" suscrito en 1999 y que se encuentra al margen de normas comunitarias como el Convenio de Dublín y de otras disposiciones internacionales. Muchas de las personas deportadas carecen de garantías mínimas para la defensa de sus derechos y se les impide solicitar asilo<sup>12</sup>. No son debidamente informadas de sus derechos y no se les facilita un intérprete independiente, una situación preocupante dado que la mayoría son potenciales personas refugiadas, e incluso reconocidas como tal, provenientes de Afganistán, Irak, Kurdistán, Somalia, Sudán, Eritrea o Siria. En no pocas ocasiones, la ejecución del convenio de readmisión se traduce en expulsiones colectivas, en clara contradicción con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que las prohíbe expresamente.

Tratando de evitar verse atrapadas en la trampa helena, muchas personas refugiadas intentan deliberadamente no dejar rastro de su paso por Grecia. No solicitan asilo e intentan, con mucha suerte, no tener ningún contacto con las autoridades griegas. Si consiguen superar el blindaje de la frontera greco-italiana, aún albergan

el temor a ser devueltas de nuevo a Grecia desde cualquier país europeo por la posible aplicación del Convenio de Dublín II. Aunque durante años esa ha sido la realidad, está comenzando a cambiar.

En 2008, el ACNUR recomendó a los gobiernos de los países europeos que se abstuvieran de reenviar a solicitantes de asilo a Grecia, al amparo del Convenio de Dublín II, debido a que este país no garantizaba el derecho de asilo y los derechos humanos de las personas migrantes. Recomendación que numerosos Estados europeos siguieron, incluido el Estado español. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 2011 que condenaba a Grecia y a Bélgica por la aplicación del Convenio de Dublín II en el caso de un solicitante de asilo afgano<sup>13</sup>, ha reforzado la recomendación realizada por el ACNUR. En la sentencia se condenaba a Grecia por carecer de un sistema de asilo adecuado, que en la práctica supone la violación del artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) relativo al *derecho a un recurso efectivo*, así como por la violación del artículo 3 que prohíbe expresamente la tortura, situación que se produjo al recluir en condiciones degradantes al demandante. Mientras que Bélgica era condenada por vulnerar el principio de no devolución al entregar a un solicitante de asilo a un país, Grecia, dónde no existían garantías de que esta persona no fuera expulsada a Afganistán, lugar dónde corría riesgo real de sufrir tortura u otros tratos degradantes, incluso la muerte, violando así el artículo 3 del CEDH. El propio gobierno griego ha llegado a solicitar a sus socios europeos que se revise el Convenio de Dublín ante su incapacidad para acoger a personas refugiadas<sup>14</sup>.

Aunque esta presión internacional está obligando al Gobierno griego a realizar mejoras en las condiciones de los centros de detención y en el procedimiento de asilo, aún insuficientes, la grave crisis económica y el clima político adverso a la inmigración que envuelve al país, con un emergente partido neonazi, Amanecer Dorado, está propiciando la adopción de medidas extremas en la contención de los flujos migratorios y de refugiados que provienen de su frontera con Turquía. El Gobierno griego tiene la intención de construir una valla de más de 10 kilómetros en su frontera terrestre, concretamente en el río Evros, límite natural con Turquía, una zona ya patrullada por FRONTEX. La valla seguirá un modelo similar a la existente en Ceuta y entre Israel y Egipto, contando con alambradas dobles de 2,5 metros de altura y cámaras térmicas y sensores de movimiento. Cubrirá la extensión de frontera que se encuentra en zonas de cultivo y que por esta razón no pueden ser

patrulladas constantemente<sup>15</sup>. Grecia alega la existencia de una presión migratoria insostenible, que hace que cada día 300 personas indocumentadas franqueen los límites entre Turquía y Grecia, para justificar la construcción de la valla. En esa área fueron interceptadas 55.000 personas en 2011<sup>16</sup>. Aunque Grecia ha solicitado apoyo económico a la UE para la construcción del muro, este le ha sido negado.

Sin embargo, Europa si financia otros operativos de control de las fronteras y de la inmigración en Grecia, como la Operación Aspis, en la región fronteriza con Turquía, y la Operación Xenion Zeus, en el resto del territorio griego, a pesar de que la propia Comisión Europea ha reconocido la situación límite de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en el país heleno<sup>17</sup>. La Comisión Europea justifica esta ayuda económica y operativa en la necesidad de mejorar los estándares de calidad en la gestión de los flujos migratorios y como un "imperativo" para proteger los derechos humanos<sup>18</sup>.

El inicio de las citadas operaciones coincidió en el tiempo con el comienzo de la crisis humanitaria en Siria, resultante del conflicto que asola aquel país. El gobierno griego ha mostrado una enorme preocupación por la posible avalancha de personas sirias en búsqueda de refugio. El éxito de las operaciones Aspis y Xenion Zeus motivó la transferencia de las personas inmigrantes detenidas a campamentos improvisados que antes habían sido academias de policía y viejos depósitos militares. A los solicitantes de asilo se les mantiene también en celdas de comisarías policiales locales o en otras instalaciones improvisadas en todo el país. En diciembre de 2012 el diario británico *The Guardian* denunció que las operaciones policiales en la frontera con el río Evros estaban cerrando la puerta de entrada a las personas refugiadas sirias que conseguían llegar hasta la frontera greco-turca<sup>19</sup>.

Ante la posibilidad de enfrentarse también a una ola de refugiados sirios por mar, el gobierno heleno ha solicitado una intervención a nivel europeo para evitar su llegada a Grecia y de esta forma al resto de la UE. Se pretende conseguir que las costas del Mar Egeo, a las que llegarían las personas refugiadas procedentes de las costas turcas y chipriotas, cuenten con eficaces dispositivos de vigilancia y estén dotadas de centros de acogida. De esta forma el gobierno Griego espera el refuerzo de FRONTEX en la región y la creación de cuatro centros de acogida en varias islas del mar Egeo para evitar que puedan proseguir su viaje al resto del territorio heleno. Permanecerían en los centros de acogida hasta que pudieran ser expulsados<sup>20</sup>.

Resulta enormemente preocupante la actitud de los gobiernos europeos ante las recientes crisis humanitarias desencadenadas por las revueltas árabes, donde se han blindado las fronteras para tratar de evitar la llegada a territorio europeo de personas refugiadas procedentes de Túnez, Libia o Siria. Esta actitud supone un serio retroceso en el compromiso europeo con el derecho de asilo y los derechos humanos.

## NOTAS

1. Los datos de los Países Bajos aún no están disponibles. La cifra total contiene una estimación de Eurostat de las solicitudes de protección internacional que se produjeron en dicho país en 2012. A estos datos habría que añadir, como miembros del Espacio Común Europeo, los de Islandia (105 solicitudes), Noruega (9.685) y Suiza (28.445).
2. A falta de los datos de Países Bajos.
3. Si se incluyen los datos de Islandia, Noruega y Suiza, el porcentaje total de concesión de protección internacional pasa a ser de 27,45%.
4. Islandia concedió protección en un 20% del total de sus resoluciones, Noruega en un 48,82% y Suiza en un 25,71%.
5. Las estadísticas provisionales de la OAR muestran que el número de solicitudes de protección internacional fue de 2.580. Sin embargo, hay que descontar las producidas en Embajada (177) puesto que, según la Ley de Asilo, no cabe considerar como tales.
6. Fuente OAR, elaboración propia: de los 967 estatutos de protección concedidos en 2011, 835, el 86,35% era de ciudadanos y ciudadanas de solo 8 países (Cuba -548-, Palestina -97-, Somalia -76-, Colombia -47-, Costa de Marfil -28-, Afganistán -20-, Irán -10- e Irak -9-), que supusieron un total de 1.401 solicitudes en 2011 (41,09% del total). La protección internacional alcanzó al 59,60% de las personas procedentes de esos países. En cambio, únicamente 132 estatutos de protección para 2.403 solicitudes (5,49%), pertenecientes a 86 países, tales como Sri Lanka, Guatemala, Nigeria, Etiopía, Myanmar, República Democrática del Congo, Sudán, Honduras, Argelia, Libia o Siria. Datos que dibujan la nacionalidad de determinados estados como fundamental a la hora de conceder la protección y que cuando desaparece ese parámetro, las posibilidades de obtener dicha protección se difuminan casi absolutamente.
7. Grecia se blindó para evitar la entrada de refugiados sirios en el país, diario ABC, 20-09-12: <http://www.abc.es/20120920/internacional/abci-grecia-blinda-refugiados-201209191357.html>
8. Véase epígrafe 2.1. del presente informe.
9. Asylum in the EU27, Eurostat Newsrelease, 22-03-13. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-48\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_en.htm)
10. En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones. Informe 2009-2010. Migreurop.
11. En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones. Informe 2009-2010. Migreurop (p. 113).
12. En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones. Informe 2009-2010. Migreurop (p. 90).
13. Véase el Epígrafe 5.1 de CEAR. Informe 2012 La situación de las personas refugiadas en España. Ed Catarata.
14. Grecia insiste en alzar una valla en la frontera con Turquía. 04/01/11. La Vanguardia.com: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20110104/54097529489/grecia-insiste-en-alzar-una-valla-en-la-frontera-con-turquia.html>
15. Grecia insiste en alzar una valla en la frontera con Turquía. 04/01/11. La Vanguardia.com: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20110104/54097529489/grecia-insiste-en-alzar-una-valla-en-la-frontera-con-turquia.html>
16. La última frontera de Europa. 18-03-2012. El País: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/18/actualidad/1332104183\\_150325.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/18/actualidad/1332104183_150325.html)
17. Greece's National Action Plan on Asylum Reform and Migration Management (Information by Greece, the Commission, Frontex and EASO). Nota del Consejo de la Unión Europea (Brussels, 23 October 2012). <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-com-greece-migration-15358-12.pdf>

18. Refugiados sirios: racismo y detenciones arbitrarias en Grecia:  
<http://www.periodistas-es.org/mundo/derechos-humanos/22546-refugiados-sirios-racismo-y-detenciones-arbitrarias-en-grecia>.
19. La UE hace la vista gorda ante los abusos a los solicitantes de asilo en Grecia: <http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2013/3/20/la-ue-hace-la-vista-gorda-ante-los-abusos-a-los-solicitantes-de-asilo-en-grecia/>
20. Grecia se blindo para evitar la entrada de refugiados sirios en el país (20-09-2012). ABC: <http://www.abc.es/20120920/internacional/abci-grecia-blinda-refugiados-201209191357.html>

Durante 2012 se formalizaron 2.580 peticiones de asilo. Es la cifra más baja registrada desde 1988 y deja de nuevo a España entre los países con menos peticiones de protección internacional de la Europa de los 27, pese a ser una de sus fronteras con África. Entre quienes lograron acceder al procedimiento, las personas procedentes de Siria, Nigeria y Argelia fueron las más numerosas. Las cifras son tan exiguas que 255 personas sirias bastan para convertir a este país en el principal lugar de origen de quienes llegaron en busca de protección en 2012.

Los problemas para acceder al procedimiento de asilo son recurrentes. A las consecuencias nefastas de las políticas de externalización y militarización de las fronteras, que ponen en riesgo a cualquier persona que intenta llegar a Europa, así huya de un conflicto armado o de otra situación donde su vida peligre, se suman algunas malas prácticas nacionales. La violación sistemática del principio de no devolución mediante expulsiones masivas e indiscriminadas; la desinformación sobre el derecho de asilo en los CIE y el desigual acceso de las organizaciones sociales a los mismos; la falta de asistencia adecuada que sufren los polizones, y la violación del derecho a la movilidad de las y los solicitantes de asilo confinados en Ceuta y Melilla, son algunas de las prácticas más graves.

El tratamiento que sufrieron las personas arribadas el pasado verano a Isla de Tierra es uno de los casos que más ha preocupado a CEAR en 2012. La expulsión colectiva practicada por las autoridades españolas, que dejó en territorio



marroquí a más de 70 personas, ha demostrado una vez más la ligereza con que el Gobierno español vulnera las legislaciones de Extranjería y Asilo y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En muchos casos las personas refugiadas que llegan a España son expulsadas a países donde su vida o su libertad corren peligro sin haber podido ejercer su derecho a solicitar protección internacional.

### 3.1. ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS DE SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

Un año más, al analizar los datos de solicitudes de protección internacional presentadas en España, se constata su descenso. Durante 2012 se formalizaron 2.580 peticiones. Es la cifra más baja que se ha registrado en los últimos 25 años<sup>1</sup>. Si repasamos el número total de peticiones presentadas en los últimos años, el descenso de las solicitudes es continuo. Desde el pico de 9.490 solicitudes en 2001, la cifra más alta de la década de 2000, la tendencia ha sido a la baja, con un descenso del 72,8% hasta 2012. Una tendencia que se ha agudizado desde la aprobación de la nueva Ley de Asilo en 2009, siendo los cuatro últimos años los que han registrado las estadísticas más bajas desde 1988, primer año del que se tiene constancia del registro de estadísticas de asilo: 3.007 solicitudes en 2009, 2.744 en 2010, 3.422 en 2011 y las citadas 2.580 de 2012.

Cada año las personas necesitadas de protección internacional que consiguen llegar a nuestro territorio y hacer efectivo el derecho al asilo es menor. En cambio el número de personas refugiadas y desplazadas internas en el mundo aumenta. Según el ACNUR, tal y como se ha explicado en el primer epígrafe de este Informe, hay 43,3 millones de personas refugiadas en el mundo. Frente a esta realidad, nuestro país no está cumpliendo suficientemente con sus responsabilidades internacionales si se atiende a su peso en el escenario internacional. La comparativa con la UE de los 27, deja a España en el puesto 26 en cuanto al número de solicitudes por millón de habitantes<sup>2</sup>, muy por debajo de otros países de similar tamaño económico y político.

En la exposición de motivos de la última Ley de Asilo, se argumentaba la necesidad de la nueva normativa para evitar las prácticas abusivas. Lo que no prevé la Ley es que esas prácticas abusivas las ejerza el Estado en su afán por mermar el acceso a un

derecho fundamental que se encuentra, en la frontera Sur de Europa, al borde de la desaparición, pese a las obligaciones internacionales contraídas con los derechos humanos y el derecho de asilo. El cierre de fronteras implica la privación, de hecho, del derecho a solicitar asilo que ampara a las personas necesitadas de protección.

Si se leen con detenimiento los informes de FRONTEX, se constata que esta agencia presta mucha atención y energías al control de fronteras frente a las garantías del derecho de asilo. Cuando se analiza la información sobre fronteras exteriores, en concreto la que aborda la denominada "Ruta del Mediterráneo del Oeste", se nombran los acuerdos entre Marruecos y Senegal para patrullar y controlar las fronteras y se hace especial mención a la coordinación con Mauritania, pero no se habla de medidas para garantizar el derecho de asilo a las personas necesitadas de protección que se encuentran en dichos países. Estos controles imposibilitan en la práctica la llegada de personas refugiadas.

En relación al lugar de presentación de las solicitudes de asilo, durante 2012 se formularon 1.841 peticiones en territorio nacional, 402 en puestos fronterizos, 160 en CIE y 177 en Embajadas. Cabe aclarar que cuando la OAR ofrece datos de solicitudes en embajadas, alude en realidad a las extensiones familiares del asilo que se han hecho a través de las mismas. Se trata de un mecanismo para que las personas refugiadas puedan extender la protección a sus familias, pero no quiere decir que exista la posibilidad de solicitar asilo por vía diplomática, situación que CEAR ha denunciado reiteradamente.

La posibilidad de pedir asilo por vía diplomática desapareció en 2009<sup>3</sup>. España eliminó uno de los pocos mecanismos que podía evitar a las personas refugiadas tener que huir a través de rutas clandestinas, poniendo en doble riesgo su vida.

Dentro de territorio nacional, Madrid es, por su calidad de frontera a través de Barajas y por la presencia de la OAR, el lugar en el que se presentaron mayor número de solicitudes: 1.282; seguida de Barcelona, con 200, de Ceuta, con 184, de Valencia, con 151 y de Vizcaya, con 62. La conclusión a la que podemos llegar es que en las ciudades en que existe representación de ONG especializadas hay un mayor número de personas refugiadas que logran ejercer su derecho a solicitar protección. La formación para la detección de los casos y el acompañamiento de profesionales especializados son fundamentales para el ejercicio de este derecho.

En relación a las nacionalidades, el país del que llegaron más personas buscando asilo fue Siria, con 255, seguido de Nigeria con 204, de Argelia con 202,

Camerún con 121, Costa de Marfil, con 106 y Mali, con 101. La situación de guerra civil que sufre Siria ha generado una huida masiva de su población. En España hay una gran comunidad asentada de origen sirio que esta ayudando a sus familiares. En relación a Nigeria, un gran número de peticiones son mujeres jóvenes, incluso menores víctimas de trata que han sido captadas bajo engaño, aprovechando una situación de vulnerabilidad y que han sido víctimas de tortura durante el proceso migratorio. De Camerún hay que destacar la situación de persecución extrema que sufren las personas LGTB. El Conflicto de Mali ha generado dos procesos: la huida de personas de los grupos islamistas radicales y el miedo al retorno de las personas que ya se encontraban en el territorio. Costa de Marfil es uno de los principales países de origen de las personas que llegan a España, desde hace muchos años, ya que al conflicto armado se ha sumado la situación de inestabilidad política, que ha puesto en riesgo la vida de muchas personas.

Por debajo de 100 peticiones, las principales nacionalidades de las personas refugiadas fueron Somalia, Pakistán, Palestina, R. D. Congo, Guinea, Cuba, Colombia, Irán y Marruecos. El resto de nacionalidades cuentan con menos de de 50 solicitantes, aunque mención expresa requiere Afganistán al ser un país del que sigue huyendo gente año tras año.

Si se analizan las decisiones adoptadas durante el año 2012, 1.911 peticiones fueron admitidas a trámite, 90 inadmitidas y 368 denegadas. Estos datos han representado un incremento del número de solicitudes admitidas a trámite con respecto a años anteriores, aunque ha crecido la aplicación de las causas de inadmisión en la fase de instrucción del expediente, especialmente en lo que se refiere a la aplicación del Convenio Dublín II. Estas decisiones son traumáticas para los y las solicitantes que ven truncada sus expectativas de poder recibir protección, desmoronándose su proceso de integración, al estar obligadas a continuar con su solicitud de asilo en otro país europeo, en el que tienen que empezar de nuevo.

Este es el caso de Mohamed. En 2011, se vio obligado a huir de su ciudad natal por culpa del conflicto en Siria. Él y su familia son de un pueblo cercano a Al Asaca y son cristianos ortodoxos. Ante la ocupación de su pueblo por parte de los rebeldes, Mohamed se vio obligado a huir a Damasco para que no lo asesinaran al negarse a combatir en las filas de los rebeldes. Su familia también huyó, machándose a Turquía.

En Damasco le resultó imposible obtener un visado para poder huir del país. Cuando el conflicto llegó a la capital, se vio obligado a recurrir a un tratante de personas para poder escapar.

Utilizó todo su dinero para poder llegar a Holanda donde residían algunos familiares que podían ayudarle. Salió de Damasco hacia Argelia y le aseguraron que le llevarían a Holanda. Le dijeron que no se preocupara, que le tramitaban el visado, pero de Argelia lo dejaron en el aeropuerto de Barajas sin pasaporte, sin dinero, sin nada. Él no sabía dónde estaba, hasta que la policía le explicó que se encontraba en España. Solicitó asilo en el aeropuerto y pudo entrar en territorio español. Su expediente se encuentra ahora en trámite. No le quedó más remedio que solicitar asilo en España a pesar de que su objetivo era llegar a Holanda, dónde podría vivir con sus familiares. Si hubiera podido continuar viaje hasta Holanda es probable que lo hubieran devuelto a España en aplicación del Convenio de Dublín, que obliga a que el estudio de la petición de asilo se realice en el primer país europeo que pisó el solicitante. Este Convenio, en una mayoría de casos, se aplica de forma automática, sin tener en cuenta las circunstancias personales del solicitante.

La señora Houda y su marido residían en España. Houda tenía un hijo. Al quedarse embarazada del segundo, viajó a Siria para tenerlo junto a su familia, y cuando iba a tener a su tercer hijo, realizó de nuevo un viaje a su país para dar a luz. Pero en esta ocasión, a causa de complicaciones en el embarazo, decidió quedarse en Siria.

Al poco tiempo del nacimiento de su tercer hijo empezó el conflicto sirio. Vivían en Damasco y tuvieron que marcharse. Su barrio fue bombardeado. Murieron vecinos, familiares y amigos. Su cuñado era militar y se negó a disparar contra la población civil. Fue detenido por la policía y torturado. Otro primo de Houda fue asesinado.

Al final tuvieron que marcharse de Damasco, pagando sobornos para que los dejaran salir. Escaparon por Emiratos Árabes hacia España, país en el que habían residido muchos años, donde tenían un permiso de residencia y a gran parte de la familia.

Pero al bebé recién nacido, al que no habían podido tramitarle la residencia española, no pudieron sacarlo del país. Al llegar al aeropuerto de Barcelona, la policía nacional le retiró la residencia a Houda y la violentó diciéndole que la expulsaría. Fueron momentos de mucha angustia para ella y su familia al ver que no podían

entrar en España y poner su vida a salvo. La policía, en lugar de facilitar la protección internacional a Houda y su familia, le dijo que la expulsaría a Siria. Todo ello a pesar de ser residente, a pesar de las recomendaciones del ACNUR, y a pesar de la guerra en su país. Cuando logró entrar en territorio español y se recuperó del trato policial en el aeropuerto del Prat, solicitó asilo. La resolución de su solicitud se encuentra en trámite.

Su marido solicitó la reagrupación familiar del bebé que se quedó con los abuelos en un campamento de refugiados pero se la denegaron. Al cierre de este informe están a la espera de que se resuelva un recurso al respecto.

Esta historia demuestra las tremendas dificultades por las que, en numerosas ocasiones, pasan las personas refugiadas para poder acceder al procedimiento de asilo en nuestro país.

### 3.2. ZONAS FRONTERIZAS, CENTROS DE INTERNAMIENTO Y POLIZONES

Durante 2012, de la totalidad de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 402 lo fueron en puestos fronterizos y 160 en los Centros de Internamiento de Extranjeros, lo que supone el 21,78% del total de solicitudes.

Aunque en este año las solicitudes presentadas en puestos fronterizos aumentaron respecto al año anterior, la cifra sigue siendo especialmente baja y se enmarca en la línea descendente de los últimos años. Una vez más el régimen de visados, las sanciones a los transportistas y el férreo control fronterizo, entre otros factores, impiden la llegada de personas necesitadas de protección internacional al territorio español. A esto se suma el carácter expeditivo y disuasorio del procedimiento fronterizo, la falta de información y la carencia de intérpretes y de asistencia jurídica especializada. La conjunción de estos factores explica el bajo número de solicitudes presentadas en las fronteras.

Aunque la OAR no especifica en qué aeropuertos se llevaron a cabo las solicitudes, según los datos con que cuenta el ACNUR, se registraron en los aeropuertos de Málaga, 3 solicitudes, 3 en La Coruña, 5 en Canarias, 29 en El Prat y 362 en el aeropuerto de Barajas donde, como viene siendo habitual, se presentó el mayor número de solicitudes. En este aeropuerto se está respetando el acceso al procedimiento con

garantías, lo que posibilitó que CEAR pudiera asistir a 301 solicitantes de protección internacional. En otros epígrafes de este informe se analizará de manera más detallada la valoración de las solicitudes, así como el alto número de denegación de las mismas.

En el informe anterior de CEAR<sup>4</sup>, se expresaba la preocupación por el escaso número de solicitudes presentadas en el aeropuerto de El Prat en Barcelona, las dificultades para acceder al procedimiento de protección internacional, la falta de información y de contacto con entidades especializadas y las consecuencias de la carencia, ya endémica, de un servicio de intérpretes. En 2012 ha sido motivo de preocupación el bajo número de solicitudes que se presentaron en el Prat, donde solo se formalizaron 29 peticiones. CEAR pudo asistir a cuatro casos y prestó asesoramiento a los abogados y abogadas del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Barcelona que asistieron en el resto de solicitudes.

Por su parte, en el aeropuerto de Gran Canaria, CEAR prestó asistencia jurídica en las 5 solicitudes presentadas, la de una persona de origen marroquí y la de cuatro nacionales de la República Democrática del Congo. Solo este último caso fue admitido a trámite. Es de destacar que dos de las personas procedentes de Congo presentaban indicios de ser víctimas de trata, por lo que se puso en marcha el protocolo previsto para estos casos.

El férreo control fronterizo y su externalización, en cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, ha supuesto un descenso considerable en el número de embarcaciones llegadas a las costas españolas. Si en 2006 fueron 39.180 las personas llegadas por medio de embarcaciones, en 2012 el número ha sido de 3.804, de las que 173 llegaron a las islas Canarias. A este descenso de entradas, hay que sumar, como traba en el acceso al procedimiento de asilo, la práctica sistemática de repatriaciones que en 2012 dieron un balance de 26.457 personas repatriadas. Esta cifra es la suma de la puesta en práctica de los distintos mecanismos que recoge la Ley de Extranjería para "expulsar" del país a la población indocumentada: 1.409 personas fueron readmitidas (expulsadas de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países), 6.271 devueltas, 8.647 sufrieron una denegación de entrada y 10.130 fueron expulsadas<sup>5</sup>. Estas prácticas, generalizadas en las islas Canarias y en las costas andaluzas, muestran cómo las autoridades españolas priorizan lo que han dado en llamar la *lucha* contra la inmigración irregular frente al cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos, vulnerando

el derecho de protección internacional que ampara a las personas refugiadas, y a otras personas en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de trata o los menores no acompañados.

Pasando a analizar la situación en Ceuta y Melilla, según las cifras facilitadas por el Ministerio del Interior, el número de extranjeros que han llegado de manera irregular se ha reducido en un 15%, descendiendo de 3.343 en 2011 a 2.841 durante el año 2012. La valla de separación, la vigilancia perimetral en la zona y el control de las fronteras con la colaboración de Marruecos y Argelia, dificultan cada vez más la llegada al territorio español, y con ello la posibilidad de solicitar protección en un lugar seguro. Es motivo de especial preocupación el protocolo seguido por la Jefatura Superior de Policía Nacional de Melilla. Cuando llega una persona extranjera de manera irregular, para que pueda ingresar en el CETI, es necesario que previamente pase por la comisaría de Policía para ser reseñado. Allí será citado para la incoación de un expediente de expulsión, sin información alguna sobre la posibilidad de acceso al procedimiento de protección internacional, corriendo el riesgo de ser devuelta a un país donde su vida o su libertad estén en peligro. Esta apertura de un procedimiento sancionador puede perjudicar además la viabilidad de una posterior solicitud de protección internacional si llegara a formularse.

Cuando las solicitudes son formuladas y admitidas a trámite para su estudio en profundidad se impide a las y los solicitantes su paso a territorio peninsular, como se ha expuesto ampliamente en el Informe del año anterior. No es de extrañar el descenso de solicitudes de protección internacional en estas dos ciudades: en Melilla el número de solicitudes ha pasado de 42 a 33 en 2012 y en Ceuta el descenso es alarmante, pasando de 505 en 2011 a 184 durante 2012, un descenso del 63,5%.

En el Informe del año 2012 de CEAR se abordaba de manera extensa la difícil situación de las personas necesitadas de protección internacional en Ceuta y Melilla, señalando que la política de prohibir la libertad de circulación, que impide el acceso a la península de las personas cuya solicitud de protección internacional ha sido admitida a trámite, se había convertido en el principal impedimento para acceder al procedimiento en estas ciudades. Esta exclusión de la libertad de circulación ha sido ampliamente criticada por CEAR y por distintos actores como el ACNUR, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>6</sup> y la Oficina del Defensor del Pueblo. Durante 2012, CEAR ha continuado con la defensa jurídica de las personas

solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla, dirigiendo al Defensor del Pueblo diferentes quejas por esta actuación del Ministerio del Interior. Esto ha motivado que el Defensor del Pueblo haya estimado procedente formular a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la siguiente recomendación: “Impartir las instrucciones oportunas para permitir el acceso a la península a los solicitantes de protección internacional con solicitud admitida a trámite, dando traslado de las mismas a la Subdirección General de Asilo”.

Mientras el Ministerio del Interior rectifica y se procede a impartir las instrucciones en este sentido, la prohibición a la libre circulación seguirá provocando un descenso del número de solicitudes de protección internacional, como parte de la estrategia de impedir el acceso al procedimiento de asilo, dado que la solicitud de protección lleva aparejada un perjuicio y un trato desigual como es quedarse en estas ciudades a la espera de una resolución, que en muchos casos se demora de manera injustificada durante varios años, más allá de los plazos legalmente establecidos.

El *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*, Sr. Mutuma Ruteere, llamó la atención sobre la situación de hacinamiento en los CETI y sobre las importantes demoras que sufren las personas solicitantes de protección internacional en la tramitación de sus solicitudes, afirmando que la situación de los migrantes y demandantes de asilo “requiere una mayor atención”. Asimismo denunció que existe una “diferencia en los enfoques adoptados con respecto al asilo en la península española y en Ceuta y Melilla que ha llevado a una situación en la que las personas que se encuentran en alguna de estas dos ciudades no solicitan asilo o retiran su demanda para hacerlo en la península, arriesgando a veces su vida al tratar de cruzar ilegalmente el Estrecho de Gibraltar”<sup>7</sup>.

Es así como Ceuta y Melilla se están convirtiendo en una especie de grandes centros de internamiento o ciudades-cárcel, ya que muchas personas no pueden salir de ellas mientras se ejecutan las expulsiones o se tramitan los expedientes de asilo. Los solicitantes de asilo se ven sujetos a medidas de excepción como es la prohibición de la libertad de circulación, derecho del que son titulares de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Española, en lo que representa un retroceso sin precedentes en el régimen de protección internacional en España.

En los Centros de Internamiento para Extranjeros se presentaron, durante 2012, un total de 160 solicitudes, lo que representa un descenso considerable, de un



40% en relación con el año anterior, en que se presentaron 261. La cifra es especialmente preocupante, ya que en estos centros se priva de libertad a personas que llegan a las costas españolas de manera irregular (siempre que no hayan podido ser devueltas en las primeras 72 horas) sin que medie ningún procedimiento para identificar sus posibles necesidades de protección internacional, corriendo el riesgo de ser devueltas a un país donde su vida o su libertad corra peligro.

En el CIE de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria, CEAR asistió a 13 solicitantes de protección internacional, 11 de ellos saharauis llegados en una embarcación en el mes de agosto, y otros dos procedentes de Marruecos. Tras su desembarco, y sin ninguna opción de manifestar sus necesidades de protección, se ordenó su devolución y fueron privados de libertad en el CIE. Dentro del centro lograron acceder al procedimiento de asilo pero sus solicitudes fueron denegadas. Llama la atención que la Administración empleara, en algunos casos, como argumento para denegar la petición, que la persona solicitante demandara protección internacional “con posterioridad a ser ingresado en un Centro de Internamiento de Extranjeros y tras tener una orden de devolución al país de procedencia, circunstancias que no contribuyen a otorgar credibilidad a su peticitorio”. La OAR está dando a entender que el extranjero pretende usar la figura del asilo para evitar su devolución, ignorando al parecer, que hasta el momento en que es internado en el CIE no ha tenido la posibilidad de realizar la solicitud. Los integrantes de esta patera debían haber sido informados de sus derechos, incluido el derecho a pedir asilo, a su llegada, en la toma de datos o, en su caso, ante el Juez de instrucción que dicta el Auto de Internamiento.

Ese hecho muestra el perjuicio que sufren las personas solicitantes de protección internacional, cuya buena fe se pone en duda como consecuencia de la inexistencia de un proceso de identificación para el acceso al procedimiento de asilo, en el momento de su llegada. También muestra la instrumentalización del procedimiento de protección en la *lucha* contra la inmigración irregular. Tras la denegación de las solicitudes, seis de ellas pidieron el reexamen de sus casos, que finalmente fueron también desestimados. En dos casos se presentaron recursos ante la Audiencia Nacional, pidiendo a su vez la suspensión cautelar de la ejecución de la medida de expulsión. Ambos casos se presentaron ante el TEDH que resolvió de manera favorable para los solicitantes, impidiendo así su retorno forzado hasta que los respectivos tribunales resuelvan las demandas planteadas.

Cabe destacar un año más, las diferencias en cuanto al acceso de las organizaciones no gubernamentales a los Centros de Internamiento para Extranjeros que tiene, entre otras consecuencias, un desigual acceso a la información de personas candidatas a la protección internacional. En Valencia y en Madrid, los jueces de control de los CIE de Zapadores y Aluche reconocieron el derecho de las ONG a entrar en los CIE y a tomar contacto con las personas que allí permanecen privadas de libertad, lo que permitió facilitar información sobre el derecho de asilo en España.

De las 160 solicitudes presentadas en estos centros, la mayoría se formularon en el CIE de Aluche en Madrid, donde, según datos facilitados por el ACNUR, se registraron 58 peticiones, siendo la mitad atendidas por CEAR. En el CIE de Algeciras hubo 46 solicitudes, y en el CIE de Zapadores 28, 3 de ellas, casos de mujeres que alegaban ser víctimas de trata o de otras formas de violencias de género atendidas por CEAR.

El bajo número de solicitudes presentadas en el CIE de Zona Franca, en Barcelona, donde solo se registraron siete, indica que las dificultades para acceder al procedimiento de asilo persisten en dicho centro en la actualidad, como la falta de acceso de las ONG al centro o la obligación de expresar de manera inequívoca la intención de solicitar asilo. Es especialmente preocupante que en los CIE de Málaga<sup>8</sup> y de Murcia solo se registraran cuatro y una solicitudes respectivamente, lo que parece indicar que la información sobre la protección internacional no es accesible a quien permanece privado de libertad en los mismos.

Parece razonable, a la vista de la situación anterior, que se incluya en el futuro Reglamento de la Ley de Asilo una disposición que garantice el derecho a la información en los CIE sobre la posibilidad de solicitar protección internacional en España. Un reglamento que aún se encuentra en elaboración pese a que debió publicarse hace más de tres años.

Si nos acercamos a la situación específica de los polizones veremos que no es tampoco muy alentadora. Tras la respuesta del Gobierno en sede parlamentaria<sup>9</sup> a una pregunta de CEAR formulada a través del grupo parlamentario de la Izquierda Plural, se constataba que desde el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2012, el número de polizones que habían logrado desembarcar en distintos puertos españoles había sido de 95.

Durante el año 2012, llegaron 13 personas que viajaban como polizones, cinco a Barcelona, tres a Algeciras, dos a Tenerife y Las Palmas, respectivamente, y uno a

Sevilla. Entre los mismos, se encontraban 11 menores que fueron trasladados a Centros de Menores o pasaron a disposición de la Fiscalía de Menores.

A la especial situación de vulnerabilidad y desprotección que sufren los polizones que llegan a los puertos españoles escondidos en buques de carga, se añaden las trabas y dificultades reglamentarias que impiden el acceso al procedimiento de asilo. Como ejemplos de esta afirmación, se relata a continuación lo sucedido en varios casos de Polizones que llegaron al puerto de Valencia. El 17 de diciembre de 2012, el buque Smaragd, procedente de Argelia y con bandera de Antigua y Barbuda, atracaba en el puerto de Valencia informando de su llegada con cinco polizones a bordo, localizados dentro de un contenedor<sup>10</sup>. Estas personas declararon ser de nacionalidad siria y dos de ellos afirmaron ser menores de edad. Tras sacarlos del contenedor y recibir atención médica, todos fueron devueltos al buque, pues la Policía no consideró acreditada su nacionalidad y las pruebas médicas no confirmaron la condición de menores de edad.

Ante esta situación que imposibilitaba el acceso al procedimiento de asilo, CEAR exigió a la Subdelegación del Gobierno que se garantizara la asistencia letrada a estas personas, solicitando el acceso al buque de sus abogados. Sin embargo, el barco partió rumbo a Barcelona, donde el Servicio Jurídico de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat advirtió a la OAR, al ACNUR y a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, pidiendo una vez más asistir a estas personas. De manera informal se comunicó que se había realizado un cuestionario a los polizones que, a juicio de la policía, no acreditó de manera satisfactoria su nacionalidad, supuso una irregularidad pues en ningún momento se puso en marcha el procedimiento de protección. Finalmente el barco partió del puerto de Barcelona con los polizones a bordo. Estas irregularidades motivaron la presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo, cuya investigación aún no ha finalizado. Esta institución insistía, en su informe anual a las Cortes Generales, en la necesidad de mejorar y unificar las distintas prácticas administrativas con el fin de impedir situaciones que dificulten o imposibiliten que las solicitudes de protección internacional sean examinadas con las debidas garantías<sup>11</sup>.

Este caso ilustra los impedimentos para acogerse a la protección internacional en España como la falta de información o de asistencia jurídica especializada, lo que volvió a repetirse en el puerto de Valencia el 26 de diciembre de 2012 cuando

atraco el buque Pluto procedente de Tánger, con bandera de las Islas Marshall. En su interior se hallaba una persona en situación de polizonaje, que declaraba ser menor de edad y de nacionalidad ghanesa. Sin embargo, en ningún momento recibió asistencia jurídica para ser informado de su derecho a solicitar protección internacional en España, desembarcar en un país seguro y detener así su penoso periplo de puerto en puerto.

Unos días después, el 28 de diciembre de 2012, el ACNUR informó de la prevista llegada el 1 de enero de 2013 de un polizón al puerto de Valencia que deseaba solicitar asilo en España, y que viajaba el barco italiano Grande Portogallo de la compañía Marittima Atlantica S.p.A di Navigazione, que había zarpado del puerto de Gemlik/Bursa en Turquía. El polizón, de nacionalidad siria, había manifestado su intención de solicitar asilo en España, derecho que pudo ejercer finalmente a su llegada al puerto de Valencia, gracias a la información por parte del ACNUR y CEAR, que advirtieron y alertaron a las autoridades de la situación de esta persona y de su derecho a solicitar protección. Esta persona pudo ser asistida por una Letrada del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Valencia, informada y asesorada por el servicio jurídico de CEAR en Valencia. En un principio la solicitud se tramitó según el procedimiento establecido para las solicitudes presentadas en frontera. Sin embargo, al carecer el puerto de Valencia de unas dependencias adecuadas para la custodia del solicitante, la OAR modificó el tipo de tramitación para que fuera similar a las presentadas en territorio, autorizando así su entrada y permanencia en España. Sin embargo, esta decisión, que resultaba más favorable para el solicitante, nunca le fue comunicada ni a él ni a su abogada, por lo que no pudo ejercer los derechos que amparan a los solicitantes de asilo en territorio, como el ingreso en un centro de acogida. Probablemente asustado por su situación, no se le pudo volver a localizar para informarle y asesorarle de los derechos que la asistían como solicitante de asilo.

En conclusión, el tratamiento jurídico y protocolo de actuación a las personas que viajan como polizones, continúa siendo preocupante. Los que en muy pocos casos acceden al procedimiento de protección internacional, siendo necesaria la modificación del protocolo e instrucciones vigentes, estableciendo mayores garantías para el ejercicio de los derechos de los polizones al acceso al procedimiento de asilo.

### 3.3. LA EXPULSIÓN COLECTIVA DE ISLA DE TIERRA

En la noche del 3 al 4 de septiembre de 2012 las autoridades españolas procedieron a entregar a Marruecos a 73 personas de origen subsahariano que habían arribado al pequeño islote de Isla de Tierra, de soberanía española, frente a las costas del reino alauí. Esta expulsión colectiva supuso la violación de la legislación española, al imposibilitar el acceso de las personas subsaharianas a las garantías establecidas en la Ley de Extranjería y en la Ley de Asilo. Supuso además la vulneración de la legislación internacional, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otras normativas, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas. Además, la expulsión se produjo hacia un país, Marruecos, que viola sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Este hecho atrajo la atención de los principales medios de comunicación españoles y provocó la denuncia pública de diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas.

La sucesión de hechos, tras la llegada de las primeras personas de origen subsahariano a la Isla de Tierra refleja unas prácticas más que preocupantes por parte de las autoridades españolas. Prácticas que solo cobran sentido bajo el análisis de las férreas políticas de control de los flujos migratorios que buscan desincentivar el uso de determinadas rutas por parte de las personas migrantes y refugiadas. Como se verá a continuación, la vulneración de la legislación nacional e internacional no ha sido la única práctica preocupante, la omisión de prestar asistencia humanitaria y sanitaria durante varios días supuso otra dejación de las obligaciones de nuestro país para con los derechos humanos.

El 28 de agosto de 2012 arribó a la denominada Isla de Tierra, perteneciente al archipiélago del Peñón de Alhucemas, de soberanía española pese a encontrarse a unos 50 metros de la costa marroquí, una embarcación con 19 personas de procedencia subsahariana: 10 hombres, seis mujeres y tres menores de edad. Hecho del que se harían eco diversos medios de comunicación españoles<sup>12</sup>.

Ese mismo día, una embarcación de la Guardia Civil accedió al islote y se llevó a tres menores y a tres de las mujeres (una embarazada y las madres de los menores), dejando en el lugar al resto del grupo. No obstante, a pesar del conocimiento de las autoridades españolas de su presencia, no recibieron ningún tipo de atención sanitaria y humanitaria hasta el 31 de agosto, tres días después de haber

llegado. Una situación injustificable teniendo en cuenta que no muy lejos se encuentra un destacamento militar español, ubicado en el Peñón de Alhucemas, y que la Delegación de Gobierno de Melilla había sido alertada por algunas ONG de la red Migreurop en España, que se encontraban en contacto telefónico con las personas del islote y conocían sus necesidades de agua, alimentos, mantas y atención sanitaria.

El 1 de septiembre, otra embarcación con 68 personas en su interior, llegó a la Isla de Tierra, que sumadas a las anteriores se convirtieron en un grupo de 81 personas. Aunque recibieron asistencia humanitaria, en ningún momento se les informó de su situación legal en territorio español ni sobre los derechos y obligaciones de esta circunstancia, hasta que en la madrugada del 3 al 4 de septiembre se procedió a su expulsión.

De la expulsión de las personas que se encontraban en Isla de Tierra fueron testigos algunos de los principales medios de comunicación españoles, que realizaron una narración bastante completa de los hechos<sup>13</sup>. En la madrugada del martes, 4 de septiembre, la Guardia Civil entregó a las Fuerzas de Seguridad de Marruecos las 73 personas subsaharianas que se encontraban aún en Isla de Tierra, ya que algunas mujeres y niños habían sido trasladados previamente a la ciudad de Melilla (bien al CETI bien a Centros de Menores). Viajaron en embarcaciones zodiac, esposadas la mayoría de ellas. Fueron obligadas a bajar de las zodiac y a ir caminando por el agua los últimos 20 o 30 metros hasta la orilla, en territorio de Marruecos, dónde les estaban esperando agentes de seguridad marroquíes. Los agentes de la Guardia Civil no descendieron en ninguno de los viajes, ni llegaron a estar en suelo marroquí. Como es práctica habitual en Marruecos, las personas de Isla de Tierra fueron llevadas en autobuses a la frontera con Argelia, cerca de Oujda, para su expulsión al país argelino.

De esta forma, el dilema que se le planteaba al Gobierno español entre no ceder al "chantaje de las mafias", según palabras del delegado de Gobierno de Melilla, o velar por los derechos de las personas llegadas a nuestro territorio, se resolvió poniendo en riesgo a las víctimas de esa situación. Se impuso la lógica de Estado que prioriza las políticas de contención de las migraciones internacionales sobre cualquier otra consideración de índole humanitaria, convirtiendo las zonas fronterizas en enclaves opacos dónde la salvaguarda de los derechos humanos se somete a la efectividad de la lucha contra la inmigración irregular. A la excusa de

combatir a las mafias del tráfico de seres humanos y de no “ceder a su chantaje”, se sumó la búsqueda de un marco legal que amparase la polémica expulsión. Para ello se invocó un acuerdo bilateral negociado en 1992 entre el Reino de Marruecos y el Reino de España que posibilitaba la readmisión a Marruecos de las personas extranjeras que hubieran entrado irregularmente en territorio español a través del reino alauí<sup>14</sup>. Esta maniobra obvia que la aplicación de este acuerdo bilateral no puede suplantar a la legislación nacional vigente, en este caso la correspondiente a la Ley de Extranjería que garantiza a estas personas la atención, resolución y asesoramiento individualizado de cada caso.

La legislación obliga a estudiar de forma individual si cada una de las personas inmigrantes reunía los requisitos establecidos en la Ley para acceder a territorio español, hecho que no se produjo al resolver de forma colectiva sobre su suerte. Entre las diversas garantías que establece la Ley se contempla la posibilidad de acceder a un abogado, a un intérprete y a la tutela judicial, así como a la identificación de perfiles vulnerables que no pueden ser expulsados por cuestiones de índole humanitaria o por tratarse de potenciales personas refugiadas o víctimas de trata. Más allá de los menores y las madres que no fueron expulsadas al ser enviadas a Melilla, dada la procedencia subsahariana de la mayoría de las personas inmigrantes las autoridades españolas deberían haber constatado, caso por caso, que no provenían de ningún país en conflicto o en el que se produzcan graves violaciones de los derechos humanos.

Fueron además entregadas a unas fuerzas de seguridad que han sido denunciadas reiteradamente por las palizas y los malos tratos que dispensan a las personas inmigrantes. En el mismo momento de la entrega de las personas de Isla de Tierra, las autoridades marroquíes ya habían dispuesto los autobuses que utilizan habitualmente para expulsar a las personas de origen subsahariano a través de la frontera con Argelia, dónde son abandonadas en mitad del desierto. Situación que podría haberse producido en la misma noche de la expulsión, según relataba la crónica del diario *El País*<sup>15</sup>.

La gravedad de los hechos relatados llevó a que las organizaciones españolas pertenecientes a Migreurop, entre las que se encuentra CEAR, hicieran público un comunicado de denuncia de esta situación, en el cuál anunciaban “la posibilidad de poner en conocimiento de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos el asunto”<sup>16</sup>.

Una de las primeras acciones consistió en presentar una queja colectiva a la Defensora del Pueblo. Dicha queja motivó la solicitud de información de esta Institución a la Secretaría de Estado de Seguridad sobre las actuaciones de las autoridades españolas. La información ofrecida por la Secretaría daba cuenta de las gestiones diplomáticas realizadas con el Gobierno de Marruecos para la readmisión de las personas inmigrantes y la atención humanitaria prestada durante el tiempo que permanecieron en territorio español. También se aludía a las “circunstancias espacio temporales” concurrentes que impidieron poder iniciar un procedimiento individualizado con cada persona conforme a la legislación, y finalizaba informando que ninguna de las personas que se encontraban en Isla de Tierra solicitaron asilo ni asistencia letrada.

La Defensora del Pueblo consideró suficientes las explicaciones ofrecidas por las autoridades españolas al ser “consciente de las dificultades que conlleva el control de los flujos migratorios en estas situaciones y circunstancias geográficas”, si bien recordó a la Secretaría de Estado de Seguridad “la necesidad de respetar en todo caso el procedimiento previsto en la Ley Orgánica 4/2000 [Ley de Extranjería] para aquellos supuestos de interceptación de extranjeros que intenten acceder a territorio nacional de manera irregular”<sup>17</sup>. Una respuesta que no satisfizo a las organizaciones que presentaron la queja, pues sostienen que no pueden concurrir “circunstancias espacio temporales” excepcionales en un territorio, sea cuál sea su ubicación geográfica, dónde el Estado ejerce de forma efectiva su soberanía y, por consiguiente, está obligado a aplicar la legislación española sin excepción.

CEAR, al igual que el resto de organizaciones españolas de Migreurop, consideran que se ha violado la legislación internacional, especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe las expulsiones colectivas y prohíbe exponer a las personas al riesgo de sufrir tratos inhumanos y degradantes, como se produjo al expulsar a las personas de Isla de Tierra a Marruecos. La prohibición de expulsar a seres humanos a lugares o países dónde puedan sufrir torturas y tratos inhumanos o degradantes constituye una norma completamente consolidada en la legislación internacional con varias sentencias que así lo avalan. El principio de no devolución, de *non-refoulement*, no solo está recogido en la Convención de Ginebra sobre los refugiados de 1951, si no que consta en importantes disposiciones de derechos humanos como el citado convenio europeo o la Convención contra la Tortura y otros tratos inhumanos y degradantes de 1984. A su vez, diversas



sentencias de cortes internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se han pronunciado contra la devolución de personas refugiadas e inmigrantes a países dónde pueda ponerse en riesgo su integridad física o moral y se vulneren los derechos humanos de forma generalizada.

Tal es el asunto de la sentencia del TEDH relativa al caso Hirsi Jamaa contra Italia, dónde se condena al Estado italiano por ejecutar en 2009 la devolución a Libia de una embarcación interceptada en alta mar con más de 200 personas procedentes de Somalia y Eritrea. Lo relevante de esta sentencia es que establece claramente que la existencia de circunstancias excepcionales o de acuerdos bilaterales entre Estados, no exime de respetar el principio establecido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos en su artículo 3, que prohíbe expresamente el sometimiento de ninguna persona a tortura ni a penas o tratos inhumanos y degradantes. Dicha prohibición posee carácter absoluto, según el TEDH.

La sentencia del caso Hirsi, junto a otras, está asentando una importante jurisprudencia internacional que obliga a los Estados a respetar y aplicar la normativa internacional de protección de los derechos humanos más allá de sus fronteras, siempre que agentes y autoridades de los Estados ejerzan su soberanía efectiva. Esto incluye a patrulleras de agentes de fronteras, embarcaciones militares en aguas internacionales o destacamentos militares en terceros países.

De la citada sentencia se desprende que las argumentaciones esgrimidas por el Estado español para justificar la expulsión de Isla de Tierra, sustentadas en la concurrencia de causas excepcionales, como la ubicación del islote a escasos metros de la costa marroquí y el acuerdo bilateral de readmisión con el Reino de Marruecos, no son válidas a ojos del derecho internacional si no condenables.

Pero no solo se han violado el principio de no devolución y las obligaciones inherentes a la protección contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, también se ha vulnerado la prohibición de expulsiones colectivas de personas extranjeras (artículo 4 del protocolo adicional cuarto del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Esta prohibición obligaba al Estado español a estudiar de forma individualizada la situación de cada una de las personas que se encontraban en el islote, identificando a quienes podrían estar necesitadas de protección internacional o, en su caso, pudieran reunir los requisitos establecidos por la Ley de Extranjería para acceder a territorio español. La sentencia del caso Hirsi también

condenó la expulsión colectiva que supuso la entrega de los tripulantes de la embarcación interceptada a las autoridades libias, sentando un importantísimo precedente legal contra las expulsiones colectivas de personas migrantes y refugiadas.

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, las organizaciones españolas de Migreurop están estudiando la posibilidad de interponer una demanda contra el Gobierno español ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Para tal fin se realizó una misión a Oujda para localizar a personas que hubiesen estado en Isla de Tierra y conocer de primera mano su situación<sup>18</sup>. Desafortunadamente, cuando se produjo la misión, a principios de octubre de 2012, un mes después de que fueran expulsadas, no quedaba ninguna persona en Oujda. La mayoría se habían trasladado hasta los montes cercanos a Nador para intentar acceder a Melilla y de ahí a la península.

Las personas de Isla de Tierra, fueron trasladadas hasta Oujda por las autoridades marroquíes, para su expulsión a Argelia. La mayoría consiguieron retornar a Oujda desde la frontera argelina. Durante el tiempo que permanecieron en Oujda se alojaron en la Facultad de Medicina recibiendo la solidaridad de organizaciones de derechos humanos marroquíes y de organizaciones de migrantes subsaharianos en Marruecos. Al poco tiempo, optaron por trasladarse a otras zonas de Marruecos, principalmente los montes de Nador. Esta circunstancia obligó a realizar una investigación de su paradero en colaboración con organizaciones marroquíes pertenecientes a Migreurop, con el fin de conseguir demandantes ante una eventual acción ante el TEDH. Al cierre de este artículo aún se continúa con las indagaciones.

La misión permitió conocer de primera mano la situación de las personas migrantes subsaharianas que se encuentran en Oujda, la mayoría de ellas expulsadas a Argelia y retornadas a la ciudad. Gran parte acampan en los montes cercanos a Oujda, en tiendas de campaña improvisadas o donadas por organizaciones como Médicos Sin Fronteras. Sin luz, sin agua, con los utensilios básicos para poder prepararse la comida y unas cuantas mantas para soportar el frío. En el campamento al que tuvimos acceso, todos eran hombres procedentes de diversos países del África subsahariana y algunos llevaban viviendo en esas condiciones cerca de tres años. En repetidas ocasiones han sido expulsados con violencia por parte de la policía marroquí y en todas han regresado de nuevo. En otras, la policía ni siquiera les

expulsa, se dedica a hacer batidas para amedrentarles a base de palizas y malos tratos, e incluso robarles sus escasas pertenencias.

Su relación con los vecinos y vecinas de Oujda no es mucho mejor, aunque hay personas solidarias con ellos, la mayoría tiene enormes prejuicios hacia los migrantes subsaharianos. Esta situación les lleva a sufrir todo tipo de discriminaciones y actos de desprecio. Tal es así, que tienen idealizadas Europa y España. "Afro" nos relataba como consiguió llegar hasta territorio español, dónde fue atendido por ONG españolas e incluso acogido en un centro antes de emigrar hasta Bélgica, país del que fue expulsado. Para él, "los españoles sois buena gente, los marroquíes, no", siendo su meta retornar a España y abandonar el "infierno" en que se ha convertido su vida en Marruecos. Poco importa la brutal crisis económica que padece nuestro país o que las personas de origen subsahariano tengan escasas posibilidades de acceder a regularizar su situación, la urgencia es salir de Marruecos a toda costa. Sin embargo, la falta de recursos económicos, agotados ya a estas alturas de su odisea por el continente africano y por los intentos fallidos de entrar en España, les impide siquiera abandonar Oujda.

En la misión no solo se recabó información directa de la situación de las personas de origen subsahariano en Marruecos, también se mantuvieron reuniones con organizaciones de derechos humanos y de defensa de las personas migrantes marroquíes. Numerosos fueron los informes facilitados sobre la situación generalizada de discriminación y de violación de derechos humanos por parte de las autoridades marroquíes, así como de la inexistencia de un marco efectivo de protección de las personas refugiadas. A su vez, la presión por transformar al país en una "frontera externa de Europa" de contención de los flujos migratorios, ha convertido a Marruecos en un eficaz gendarme sin escrúpulos. Los acuerdos de readmisión que países como España mantienen con Marruecos, obvian las violaciones de derechos humanos a que se ven sometidas la mayoría de personas expulsadas. Baste recordar las expulsiones colectivas en mitad del desierto mauritano que sucedieron a los intentos de salto de las vallas de Ceuta y Melilla en 2005 e incluso las personas murieron a manos de agentes marroquíes durante esos acontecimientos.

## NOTAS

1. Tomando como referencia 1988 que es el primer año desde el que se tiene constancia de la existencia de estadísticas de asilo en España.
2. Fuente: Asylum in the EU27, Eurostat Newsrelease, 22-03-13. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-48\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_en.html)
3. Véase Informe 2010. La situación de las personas refugiadas en España. CEAR. Ed. Entinema.
4. CEAR. Informe 2012 La situación de las personas refugiadas en España, Ed Catarata, pág 43
5. MINISTERIO DEL INTERIOR. Gobierno de España..Balance de Lucha contra la Inmigración irregular, 2012.
6. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25/10/2010, 28/10/2010, 10/02/2011, 13/01/2011, 24/02/2011 y 05/01/2012
7. Nota de prensa CEAR, 30/01/2013, <http://cear.es/index.php/2013/01/30/cear-comparte-la-preocupacion-del-relator-especial-de-la-onu-por-la-situacion-de-los-solicitantes-de-asilo-en-ceuta-y-melilla/>
8. El CIE de Málaga ha sido definitivamente clausurado por el Ministerio del Interior a comienzos de 2013. Se encontraba en cierre provisional desde mediados de 2012 debido a la falta de unas instalaciones adecuadas, situación que había sido denunciada constantemente por organizaciones sociales e incluso por el fiscal de extranjería.
9. Respuesta del Gobierno a Solicitud de Informe a la Administración General del Estado 186/494, 13/02/2013.
10. Véase: <http://www.lasprovincias.es/v/20121218/sucesos/cinco-polizones-llegan-puerto-20121218.html>.
11. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe_2012.pdf)
12. Véase noticia de ABC: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1240200>. Y Público: <http://www.publico.es/espana/441534/una-patera-con-tres-embarazadas-y-tres-menores-llega-a-las-alhucemas>
13. Véase artículo de El País: [http://politica.elpais.com/politica/2012/09/04/actualidad/1346787691\\_331460.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/09/04/actualidad/1346787691_331460.html)
14. Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid, de aplicación provisional. Disponible versión electrónica en : [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-8976](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-8976)
15. Véase noticia de El País: [http://politica.elpais.com/politica/2012/09/04/actualidad/1346787691\\_331460.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/09/04/actualidad/1346787691_331460.html)
16. Comunicado firmado por Andalucía Acoge, Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Asociación Elin y la Federación SOS Racismo. <http://cear.es/index.php/2012/09/04/el-gobierno-ha-violado-la-legislacion-espanola-al-entregar-a-los-inmigrantes-de-isla-de-tierra-a-marruecos/>
17. Carta de la Defensora del Pueblo remitida a las organizaciones firmantes de la queja colectiva con fecha de 31 de diciembre de 2012.
18. Dos miembros de CEAR, en el marco de su participación en un proyecto que la organización tiene en Marruecos, se trasladaron hasta Oujda entre el 6 y el 15 de octubre para contactar con las personas expulsadas y verificar las condiciones en que se encuentran las personas migrantes en esa zona fronteriza.



En este capítulo se analizarán las estadísticas de admisión a trámite, constatándose un descenso de las mismas en 2012. Una tendencia que viene de largo. También se constatará que el lugar dónde se realice la solicitud de protección internacional, en territorio o en frontera, determinará en gran medida el resultado de la misma.

Se analizará en profundidad los motivos alegados por las autoridades españolas para inadmitir o denegar, en su caso, las peticiones de asilo. Por último, se prestará especial atención a los colectivos de menores no acompañados y de mujeres víctimas de trata con la finalidad de explotación sexual.

#### 4.1. ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ADMISIONES A TRÁMITE Y RECHAZOS EN FRONTERA

2012 ha supuesto un descenso en el número de solicitudes de protección internacional admitidas a trámite. Si en 2010 se admitió el 82% de las solicitudes formuladas en España y en 2011 el 84,5%, en 2012 el porcentaje de admisiones a trámites se redujo al 80,29%.

Dicho descenso es aún más significativo si se analiza en términos absolutos, debido al reducido número de personas que accedieron al procedimiento de

protección internacional en 2012. Así, se ha pasado de 2.712 solicitudes admitidas a trámites en 2011, a tan solo 1.911 en 2012.

Desde la entrada en vigor de la actual Ley de Asilo, en 2009, se confirma la tendencia a la baja de las admisiones a trámite, también observada en los últimos años de aplicación de la anterior Ley de Asilo. Si bien es cierto que en 2010 se produjo un aumento de la admisión a trámite, este se debió, principalmente, al cambio legislativo producido a finales de 2009<sup>1</sup>.

En efecto, la actual Ley de Asilo elimina como causa de inadmisión (al menos, en las solicitudes presentadas en territorio) los dos supuestos sobre los que se basaban la mayoría de las resoluciones de inadmisión a trámite hasta finales de 2009: que el solicitante no alegara ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado y que la solicitud se basara en hechos, datos y alegaciones manifiestamente falsas, inverosímiles o carentes de vigencia. Actualmente, los motivos de inadmisión regulados en el art. 20 de la Ley de Asilo<sup>2</sup> son de carácter formalista y se limitan a la falta de competencia del Estado Español para estudiar las solicitudes de protección internacional o a la falta de requisitos de dichas solicitudes, tal y como se explica en el siguiente epígrafe sobre la no admisión en territorio.

Esta nueva regulación ha provocado que el número de solicitudes inadmitidas haya bajado exponencialmente respecto a años anteriores. Mientras que en 2009, 2.119 solicitudes fueron inadmitidas, en 2010, primer año de aplicación de la actual Ley de Asilo, tan solo se inadmitieron 121, tendencia que se ha mantenido en 2011 y 2012 con tan solo 90 inadmisiones a trámite.

Sin embargo, como se ha señalado, las solicitudes admitidas a trámite siguen cayendo año tras año, debido al cambio sustancial que introdujo la actual Ley de Asilo en el procedimiento en frontera. Desde entonces, las solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIE, además de poder ser inadmitidas por los motivos del art. 20, también podrán ser denegadas, en el mismo plazo reducido, sin que hubiera habido un proceso previo de admisión a trámite, según los motivos recogido en el art. 21<sup>3</sup>.

La inadmisión a trámite, en general, impide la posibilidad de que una solicitud pueda ser estudiada con el fin de la concesión o no del estatuto de protección internacional, cuando se cumplan una serie de condiciones tasadas por ley, sin entrar en el fondo de lo alegado. La denegación, en cambio, es la resolución final del procedimiento de asilo en el cual y, como es obvio, se deniega la concesión del asilo o de

la protección subsidiaria por no existir indicios suficientes del temor alegado. Sin embargo, en el procedimiento de protección internacional en frontera (aplicable también a las solicitudes en CIE) no existe esa diferenciación tajante sino que ambas figuras, inadmisión y denegación, de un modo u otro, se superponen, pudiendo una solicitud presentada en puesto fronterizo o CIE, bien inadmitirse (por unos motivos), bien denegarse (por otros).

Como se analiza en el siguiente apartado sobre la denegación en frontera, el Ministerio del Interior fundamenta la mayoría de resoluciones de denegación en dos supuestos, a saber, que la solicitud esté basada en alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre el país de origen, o bien, que no se aleguen motivos de persecución susceptibles de ser amparados en las figuras del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. Precisamente, los dos motivos de la anterior Ley de Asilo en que se basaban la mayoría de las inadmisiones a trámite hasta 2009.

Por tanto, al menos en relación a la admisión en frontera y CIE, se observa simplemente un cambio terminológico, llamando denegación lo que antes era inadmisión, pero no en cuanto a las cifras.

De las 562 solicitudes formuladas en frontera y en CIE en 2012, el 65,4% fueron denegadas, alcanzando la cifra de 368 resoluciones denegatorias, lo que representa el 15,46% de todas las resoluciones dictadas en esta fase del procedimiento.

Realizando un análisis comparativo con los dos años anteriores, desde la aplicación de la actual Ley de Asilo, los porcentajes de denegación en frontera se mantienen con un ligero descenso. Si en 2011 fueron denegadas el 64,79%, en 2012 el porcentaje se situaba en el 65,4%. A estas cifras habría que añadir, el número de solicitudes inadmitidas en frontera y CIE, que al no disponer de datos desgregados, se desconocen. En cualquier caso, dichos porcentajes de denegación, demuestran la aplicación restrictiva de los motivos del art. 21 por parte del Ministerio del Interior, que serán analizados en profundidad en el último epígrafe de este capítulo.

Esta diferencia terminológica entre inadmisión y denegación tiene una consecuencia directa en el sistema de recursos contra las resoluciones dictadas en esta fase del procedimiento. De esto modo, los recursos contra las inadmisiones a trámite de las solicitudes de protección internacional serán resueltos por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, mientras que la Audiencia Nacional será la encargada de conocer los recursos contra las denegaciones en frontera y CIE.



En 2012, se han interpuesto 36 recursos contra resoluciones de inadmisión a trámite en territorio, lo que supone que tan solo el 4,0% de solicitantes que fueron inadmitidos accedieron al sistema judicial. Dicho porcentaje es aún más exiguo en el caso de frontera y CIE, donde solo 54 de las 368 personas que vieron denegada su solicitud, recurrieron esta decisión (14,6%). La falta de información a las personas solicitantes denegadas e inadmitidas sobre las posibilidades de presentar recursos contra las resoluciones dictadas y las deficiencias del sistema de justicia gratuita, dificultan enormemente el acceso a la justicia de estas personas necesitadas de protección.

A la hora de analizar los datos de las sentencias dictadas en 2012, hay que tener en cuenta dos factores que distorsionan estas estadísticas. En primer lugar, la dilatación de los procedimientos judiciales, en algunos casos hasta de dos años, que hace que el número de recursos presentados en un año no coincida con el de sentencias. Por otro lado, solo se cuenta de manera oficial con las cifras de sentencias relativas a resoluciones de inadmisión, ya que las que afectan a resoluciones de denegación en frontera y CIE se suman al resto de sentencias contra resoluciones de denegación dictadas en el procedimiento en territorio tras la fase de instrucción.

Así las cosas, de las 345 sentencias dictadas en 2012 contra resoluciones de inadmisión a trámite, solo nueve estimaron totalmente el recurso, admitiendo a trámite la solicitud de protección internacional. Se trata de cuatro solicitantes de nacionalidad nigeriana, una persona de Egipto, otra de Eritrea, Etiopía, Colombia y Afganistán.

En un caso, se concedió por sentencia la protección subsidiaria a una persona de Costa de Marfil y en otros dos, la permanencia en España por razones humanitarias a nacionales de Costa de Marfil y Nigeria. Sin embargo, el 93% de las sentencias (322) fueron desestimatorias.

La conclusión evidente de este análisis de las estadísticas de admisión a trámite es que el acceso a la protección internacional se ve determinado, en esta primera fase, por el lugar de petición, más que por lo que se alegue, cómo se alegue y la documentación que se aporte. Así, las personas que solicitaron protección internacional en territorio en 2012 tuvieron muchas más opciones de ser admitidas a trámite (el 95% de las solicitudes presentadas en territorio lo fueron), que las personas que formalizaron la solicitud en frontera o CIE (solo el 44% fue admitida). El condicionar de manera distinta la admisión a trámite de las solicitudes de asilo,

según se lleven a cabo en un lugar o en otro, sin ningún argumento que justifique dicho tratamiento diferenciado, vulnera, sin duda, el principio de igualdad.

#### 4.2 LA NO ADMISIÓN EN TERRITORIO

Tal y como se ha recogido en anteriores informes anuales de CEAR, una de las principales consecuencias de la Ley de Asilo aprobada en octubre de 2009 es la admisión a trámite de un elevado porcentaje de las solicitudes de protección internacional que desde entonces se han formulado en territorio ante las autoridades españolas. En concreto, durante el año 2012, de las 1.841 solicitudes formuladas en territorio (de un total de 2.580, si se incluyen las presentadas en puestos fronterizos y en Centros de Internamientos de Extranjeros), tan solo 90 han sido inadmitidas a trámite.

Ello se debe a que los motivos de inadmisión más frecuentemente utilizados por la Oficina de Asilo y Refugio con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley (estos son, que los hechos alegados por la persona en su solicitud de protección internacional no guardaran relación con los motivos recogidos en la Convención de Ginebra de 1951 —raza, religión, nacionalidad, opinión social o pertenencia a un grupo social determinado— o que estos resultaran manifiestamente incoherentes, contradictorios o inverosímiles) se han suprimido como tales, quedando recogidos en la actual Ley de Asilo únicamente como causas de denegación.

De esta manera, el artículo 20 de la actual Ley recoge aquellas causas por las cuales el Ministerio del Interior podrá no admitir a trámite las solicitudes de protección internacional presentadas dentro del territorio nacional, clasificándolas en aquellas derivadas de la falta de competencia para el examen de las solicitudes y las relativas a la falta de requisitos (véase epígrafe anterior).

Entre las primeras, se encuentran las siguientes: cuando no corresponda a España el examen de la solicitud de asilo en aplicación del Convenio de Dublín II, correspondiendo a otro Estado europeo o no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte.

Por su parte, entre las segundas, las relativas a la falta de requisitos, se incluyen las siguientes: cuando la persona tenga el estatuto de refugiada reconocido por otro Estado o proceda de un tercer país seguro; cuando la persona solicitante

hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España; o cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la UE.

No obstante, y a pesar de que fueron pocas las solicitudes de protección internacional presentadas ante las autoridades españolas no admitidas a trámite, a la hora de analizar estas cifras surgen diversos los problemas. El primero de ellos es que no existen datos segregados que permitan distinguir entre las admisiones o no admisiones a trámite de las solicitudes de protección internacional presentadas en territorio de aquellas formuladas en puestos fronterizos o Centros de Internamiento para Extranjeros. Otro de los problemas es que no existen datos oficiales que permitan establecer los motivos de no admisión a trámite aplicados por la Oficina de Asilo y Refugio.

A pesar de esa carencia de estadísticas, se puede afirmar que los principales motivos de no admisión son los recogidos en el artículo 20 de la Ley de Asilo. Como cuando se ha considerado que España no era el Estado responsable del estudio de una solicitud de asilo, correspondiendo dicha competencia a otro Estado miembro de la UE. Normalmente esta competencia viene derivada de que en ese Estado miembro resida como refugiado algún miembro de la familia del solicitante, o más frecuentemente, que la persona venga documentada con pasaporte y visado expedido por otro Estado europeo distinto a España. También puede darse el caso de que haya pedido asilo con anterioridad en otro de estos Estados.

Entre las personas solicitantes de protección internacional a quienes se les haya aplicado este motivo, destacar el caso de un matrimonio cubano a quienes no se admitió su petición en España y se les trasladó a Francia, al haber efectuado su entrada en la UE por ese Estado. De tal suerte, que se consideró que el Estado francés era él mismo el responsable del estudio de la petición en aplicación del Convenio de Dublín II. Si bien es cierto que se actuó según la legalidad, bien podría haberse aplicado una cláusula humanitaria basada en motivos culturales, teniendo en este caso concreto, la Oficina de Asilo y Refugio potestad suficiente para asumir de oficio la competencia para el estudio de estas peticiones.

Relevantes son también los casos de aquellas personas solicitantes de asilo cuyas peticiones no han sido admitidas a trámite y que han preferido quedarse en España indocumentadas a viajar al Estado competente para el estudio de su petición, al entender que en ese país en concreto, como por ejemplo, Hungría, no se daban las condiciones mínimas de seguridad ante una eventual devolución a su país de origen.

En cuanto al motivo relativo a cuando la persona ya había presentado una solicitud previa que fue denegada, se ha apreciado un gran número de los mismos. A continuación se describirán algunos casos destacados.

Tafari, ciudadano de Eritrea, formuló solicitud de asilo en el aeropuerto de Barajas, siendo los principales hechos alegados su pertenencia a un grupo religioso minoritario e ilegal, así como su desertión del servicio militar, obligatorio en su país por tiempo indefinido. Esta primera solicitud fue denegada ya que, al encontrarse indocumentado, se consideraba que no había acreditado su nacionalidad y se dudaba de la misma, por lo tanto, no se entendían verosímiles los hechos expuestos por el solicitante.

Algún tiempo después y al poder obtener documentación probatoria de su identidad y nacionalidad, presentó nueva solicitud de protección internacional la cual, a pesar de contar con informe de apoyo del ACNUR, no fue admitida a trámite al interpretarse que era una mera reiteración de la anterior petición.

Otro caso relevante es el de Ranil, ciudadano de Sri Lanka. Ranil formuló solicitud de protección internacional también en el aeropuerto de Barajas en el año 2009. Esta petición estaba basada, principalmente, en la persecución sufrida dentro del conflicto bélico existente en su país y derivada de su pertenencia a la etnia minoritaria Tamil. Esta solicitud fue denegada al considerarse que "los principales hechos constitutivos de la persecución alegada por el solicitante han perdido toda vigencia actual, pues en su país de origen se han producido cambios fundamentales que atañen directamente a los problemas alegados, de tal manera que puede afirmarse que la persecución alegada o el temor manifestado carecen de fundamento en las actuales circunstancias".

Posteriormente, tras la publicación de diferentes informes que verificaban que a pesar del cese del conflicto armado, la situación continuaba siendo muy complicada en el Norte y Este del país, especialmente para los jóvenes tamiles, el interesado presentó una nueva solicitud de protección internacional. Entendía que de estos informes se desprendían nuevas circunstancias relevantes, tanto en cuanto a sus condiciones particulares como a la situación de su país de origen.

A pesar de ello, esta segunda petición no fue admitida a trámite al considerarse que "el solicitante reitera una petición ya denegada en España, y no plantea nuevas circunstancias relevantes en cuanto a su situación particular, o la situación de su país de origen".

Por último, destacar el caso de Adedoyin, ciudadana de Nigeria, quién formuló solicitud de asilo en el aeropuerto de Barajas en noviembre de 2008. Esta petición, que se hizo bajo una identidad y nacionalidad falsas, fue denegada por la Oficina de Asilo y Refugio. Poco después de que se le notificara esta resolución denegatoria, la solicitante presentó una nueva petición, en esta ocasión ya facilitando —y acreditando— su verdadera identidad y nacionalidad, y exponiendo los hechos que realmente habían motivado su huída del país. Estos hechos estaban basados, principalmente, en haber sido víctima de violencia intrafamiliar en su país de origen y víctima de trata con fines de explotación sexual, sufriendo como consecuencia de ello, numerosos episodios de violencia física, psicológica y sexual.

Ante estas nuevas alegaciones, la interesada explicaba que en su primera solicitud se había visto obligada a mentir al ser asesorada, y amenazada, en este sentido por la red o mafia que la traía. Igualmente se justificaba con sendos informes que, habiendo transcurrido ya varios años desde su llegada a España, durante los cuales había sido asistida por el Proyecto Esperanza, dedicado al apoyo integral de mujeres víctimas de la trata con fines de explotación sexual, había sido capaz de reconocer su situación personal y superar el miedo a las amenazas recibidas.

Sin embargo, a pesar de toda la información disponible que corroboraba que esa reacción de la solicitante es frecuente en personas víctimas de trata, así como de las consecuencias y secuelas sufridas por estas, esta segunda petición fue inadmitida al estimarse que “la solicitante reitera, con otros datos personales, una petición ya denegada en España, y no plantea nuevas circunstancias relevantes en cuanto a su situación particular, o la situación de su país de origen”.

No obstante, el día 30 de mayo de 2012 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7, en un caso similar, en el que la solicitante era igualmente originaria de Nigeria y víctima de violencia de género y de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, dictó una importante sentencia estimatoria al entender que este tipo de peticiones deberían admitirse a trámite pues no pueden considerarse meras reiteraciones. En ese caso concreto, la sentencia recoge que “si aquellas fueron las únicas alegaciones que realizó en la primera ocasión, en esta segunda se han alegado expresamente, o se han aportados datos suficientes para que deban ser tenidas en cuenta, forzosamente, nuevas circunstancias personales de la solicitante que resultan ciertamente relevantes a la luz de las disposiciones

legales y la jurisprudencia; así, en primer lugar, se aportó al expediente informe médico del que resulta que la recurrente fue sometida a mutilación genital y constan igualmente datos de los que puede suponerse fundadamente que la recurrente ha sido obligada a ejercer la prostitución en España, probablemente por persona o personas de su misma nacionalidad, y, por tanto, con posibles conexiones en su país de origen. En el mismo sentido, el ACNUR en su informe preceptivo, manifestó que esta solicitud debería ser admitida a trámite, sin que pueda considerarse una mera reiteración de la anterior; en este informe se valora especialmente la mutilación genital y la posibilidad de que la solicitante sea o haya sido víctima de un delito de trata de seres humanos, constatando que esas circunstancias o elementos no se valoraron en la anterior solicitud y por lo tanto deberían ser objeto de examen detallado”. Y continúa, “pues bien, teniendo en cuenta las fundadas conclusiones del informe del ACNUR y el resto de los datos indicados, no puede admitirse que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 20.1.e) de la Ley de Asilo, por lo que debe estimarse el presente recurso, declarando la nulidad de la resolución recurrida y ordenando a la Administración la admisión a trámite de la solicitud de asilo”.

#### 4.3. LA DENEGACIÓN EN FRONTERA

Las solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos en España en el año 2012 han experimentado un incremento en un porcentaje aproximado del 16%. Antes de entrar en un análisis más exhaustivo conviene detallar las nacionalidades mayoritarias por lugar de procedencia, el lugar de formalización y aspectos concretos de los perfiles de las personas que se han visto obligadas a solicitar protección internacional en nuestro país.

En el año 2012 se formalizaron 402 solicitudes en los puestos fronterizos de Madrid-Barajas y de El Prat. Es importante tener en cuenta que 371 de esas peticiones se realizaron en Madrid-Barajas respecto a las 30 solicitudes que se realizaron en El Prat (véase el capítulo 3).

La Ley de Asilo establece la posibilidad de inadmitir a trámite las solicitudes de protección internacional formalizadas en frontera en determinadas circunstancias, así como causas de denegación inexistentes en las solicitudes formuladas en territorio.

En el año 2012 solo en una ocasión se ha contemplado en frontera una resolución de no admisión a trámite de la solicitud formulada, aplicándose en el resto de resoluciones causas de denegación basadas en supuestas alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradicen información contrastada del país de origen; o de alegaciones que no guarden relación con la protección internacional.

Tal y como CEAR ha venido reiterando desde la entrada en vigor de la Ley de Asilo, resulta contradictorio que en la mayor situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un solicitante de asilo, como es en un puesto fronterizo, dónde no se pueden llevar a cabo en muchas ocasiones diligencias imprescindibles para valorar la solicitud con las máximas garantías, y en el plazo de siete días, se valore una petición con criterios propios de la fase de elegibilidad pero careciendo de los medios necesarios para realizar una instrucción adecuada. Además, en aquellos casos en los que la Ley de Asilo, en su artículo 46, contempla la necesidad de un tratamiento diferenciado, este es inexistente.

Desde mediados del año 2012 en el aeropuerto de Barajas, la policía del grupo de fronteras ha asumido la formalización de la realización de las entrevistas de solicitud de protección internacional, mejorando la calidad de las mismas.

A estos efectos debería ser objeto de reflexión la diferencia tan importante en las cifras de formalización de las solicitudes según el lugar dónde se producen, ya que debe garantizarse el acceso al procedimiento en las mismas circunstancias, con independencia del lugar por dónde se realice la entrada a territorio español.

En el caso del puesto fronterizo de Madrid-Barajas, 371 personas solicitaron protección internacional, siendo la nacionalidad mayoritaria de procedencia las personas de Siria (76), Palestina (29), Nigeria (34), Camerún (24) y República Democrática del Congo (21)<sup>4</sup>. Los índices de admisión a trámite de las solicitudes se situaron en torno al 35%.

En el año 2011 se formalizaron en los puestos fronterizos 344 solicitudes de protección internacional, por lo que en el año 2012 hubo un incremento de un 16% de las solicitudes, motivada, principalmente, por las personas procedentes de Siria.

En Madrid-Barajas se formalizaron 78 solicitudes en comparación con las 46 peticiones en el año 2011. Es importante recordar, como así se recogió en el Informe de 2011 de CEAR, que en el mes de septiembre de 2011 se impuso en España la obligación de visado de tránsito aeroportuario para las personas de

nacionalidad siria. Ello motivó en los primeros meses un descenso muy significativo en la llegada de nacionales sirios, pero el recrudecimiento del conflicto en Siria se impuso sobre la medida acordada.

Sin embargo el acceso a territorio español de las personas procedentes de Siria no ha sido fácil. La imposición del visado de tránsito aeroportuario ha favorecido la intervención de redes de tráfico de personas a las que se han visto obligadas a recurrir. Los itinerarios han ido variando, la entrada en España se ha realizado desde países de África o Latinoamérica, como Ecuador o Colombia, según los intereses y dictados de las redes que trafican con las vidas humanas. Prácticamente, en su mayoría, familias con niños de origen kurdo.

Si bien la totalidad de las solicitudes formuladas por las personas procedentes de Siria fueron admitidas a trámite, la Oficina de Asilo y Refugio impuso la necesidad de realizar durante la formalización de la entrevista, un test de nacionalidad con el fin de acreditar la nacionalidad alegada por las personas solicitantes. En el caso de las personas procedentes de Siria, y dado su origen kurdo, se realizaron dos test de nacionalidad. Sin embargo, la mayoría de las personas kurdas, alegaron, por ejemplo, no haber estado nunca en la capital, Damasco, por lo que desconocían muchos de los aspectos sobre los que fueron preguntados: localización de las mezquitas, nombres de los hospitales, farmacias, etc. Por consiguiente, es necesario que los test de nacionalidad se ajusten a las necesidades y particularidades de los solicitantes en atención a su origen étnico, formación, lugar de procedencia, etc.

Un matrimonio sirio de origen kurdo, que viajaba con sus cinco hijos, cuatro de ellos menores de edad, vio como les fue denegada su solicitud de protección internacional alegando que no había quedado acreditada su nacionalidad. Tras haber sido sometidos a un test de nacionalidad extremadamente riguroso sin tener en cuenta la formación de los solicitantes, en el caso de la madre de familia, una mujer analfabeta. Una vez notificada la denegación de entrada en territorio español, familiares de la familia solicitante hicieron llegar a CEAR los registros de nacimiento de los interesados, lo que motivó una segunda petición de protección internacional, que fue admitida a trámite tras aportar la documentación acreditativa de su identidad. Lamentablemente si la documentación no hubiera llegado a tiempo, la familia hubiera sido obligada a volver al lugar de procedencia.



Pero el acceso al procedimiento de protección internacional no siempre refleja la situación de las personas necesitadas de dicha protección. Prueba de ello es que solo tres personas procedentes de Mali formalizaron su solicitud de protección internacional en el aeropuerto de Barajas.

Mención especial merece la situación de los menores no acompañados que acceden al puesto fronterizo y que manifiestan su voluntad de solicitar protección internacional. En el caso de que el menor no esté documentado, es puesto a disposición de la Fiscalía de Menores y se llevan a cabo las pruebas médicas para la determinación de la edad. Si el decreto de la Fiscalía establece la minoría de edad, es puesto a disposición del Servicio de protección de menores de la comunidad en el centro de primera acogida.

Por consiguiente, no se formaliza la solicitud en frontera. Sin embargo, no tenemos constancia que los menores en los que concurrieron dichas circunstancias hayan podido formalizar su solicitud en territorio, por lo que sería conveniente mejorar la coordinación entre los servicios de protección de menores, la Oficina de Asilo y Refugio y los puestos fronterizos con el fin de garantizar que puedan ejercer el derecho a solicitar asilo a su llegada a territorio español.

El artículo 47 de la Ley de Asilo establece expresamente que se adoptarán medidas para asegurar que el representante legal del menor actúe en su nombre y le asista con respecto al examen de su solicitud de protección internacional.

Por último, es imprescindible tomar en consideración la situación de muchas mujeres que solicitaron protección internacional en el aeropuerto de Barajas en el año 2012 procedentes de Nigeria, República Democrática del Congo y Mali en las que en el marco de su solicitud de protección internacional, se detectaron indicios de que las mismas pudieran ser víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. La Oficina de Asilo y Refugio ha denegado todas y cada unas de las solicitudes planteadas, alegando que no guardan relación con los requisitos de la protección internacional y obviando que las solicitudes de las víctimas constituyen un motivo de persecución por género.

En algunos casos, el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata fue activado por la policía de fronteras tras realizar la entrevista de petición de asilo y en otros casos por la Oficina de Asilo y Refugio. En estos casos, los grupos especializados de la policía se trasladaron al aeropuerto de Barajas para realizar entrevistas a las mujeres que serán el fundamento de los informes que se remitirán a la

Delegación de Gobierno sobre la posible concesión de un periodo de restablecimiento y reflexión. Solo a cuatro mujeres en Madrid les fue concedido el período y se les permitió la entrada y acceso a un recurso especializado.

Sin embargo el procedimiento de identificación en frontera en esta materia sigue teniendo muchas lagunas. En relación con la asistencia jurídica, no se garantiza que los letrados que han asistido a la víctima durante su solicitud de protección internacional estén presentes durante la formalización de la entrevista.

Durante el año 2012, no se ha permitido el acceso a las dependencias aeroportuarias a las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata de seres humanos, únicamente para hacerse cargo de la acogida cuando les fue concedido el período de restablecimiento y reflexión. Estas circunstancias impiden una valoración adecuada teniendo en cuenta que se encuentran retenidas en frontera y que no es idóneo el marco en el que se llevan a cabo las entrevistas.

Como conclusión, y en atención al índice de admisión de las solicitudes de protección internacional formuladas en frontera, cabe señalar el bajo porcentaje de las mismas teniendo en cuenta que a excepción de las personas ciudadanas de Siria y Palestina, las cifras de admisión a trámite se desploman, situándose en torno a un 10% y el número de solicitudes de reexámenes estimados no alcanza la decena.

El servicio jurídico de CEAR ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional frente a la denegación de solicitudes de protección internacional en determinados supuestos y ha solicitado la adopción de medidas cautelarísimas ante la Audiencia Nacional. Solo en uno de los supuestos la Audiencia Nacional acordó la adopción de la medida cautelarísima, dada la concurrencia de circunstancias de especial urgencia, de un solicitante de protección internacional, procedente de un país africano, que alegó un temor fundado de persecución por su militancia política, en base a la concurrencia de *periculum in mora* y apariencia de buen derecho.

En otro supuesto, en el caso de una mujer en la que concurrían indicios suficientes de que pudiera ser víctima de trata con fines de explotación sexual, tras ser denegada la adopción de la medida cautelarísima por la Audiencia Nacional, se solicitó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la aplicación de la regla 39 para evitar la devolución al país de procedencia, por entender que en tal caso la interesada pudiera ser objeto de actos contrarios al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A modo de conclusión, es necesario garantizar el acceso al procedimiento en igualdad de condiciones en todos los puestos fronterizos, con especial atención a los menores no acompañados al procedimiento; instruir las solicitudes de asilo de acuerdo con los criterios propios de la fase de admisión a trámite; adecuar los test de nacionalidad a los perfiles y circunstancias de cada una de las personas; garantizar la calidad del procedimiento mediante la formación continuada de todos los agentes que intervienen en el procedimiento; garantizar el trato diferenciado en todos los supuestos, en especial en los casos contemplados en el artículo 46 de la ley de asilo, en relación a la especial vulnerabilidad de los solicitantes, tales como menores no acompañados, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores de edad, personas que han sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

## NOTAS

1. Véase Informe 2011. La situación de las personas refugiadas en España. CEAR. Ed. Entinema. Capítulo 3.
2. El ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
  - Por falta de competencia para el examen de las solicitudes:
    - a. cuando no corresponda a España su examen con arreglo al Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país;
    - b. cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución por la que se acuerde la no admisión a trámite se indicará a la persona solicitante el Estado responsable de examinarla. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente su responsabilidad y se obtendrán garantías suficientes de protección para la vida, libertad e integridad física de los interesados, así como del respeto a los demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.
  - Por falta de requisitos:
    - a. cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2.b y en el artículo 26 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, la persona solicitante se halle reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado, siempre que sea readmitida en ese país, no exista peligro para su vida o su libertad, ni esté expuesta a tortura o a trato inhumano o degradante y tenga protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra;
    - b. cuando la persona solicitante proceda de un tercer país seguro, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo y, en su caso con la lista que sea elaborada por la UE, donde, atendiendo a sus circunstancias particulares, reciba un trato en el que su vida, su integridad y su libertad no estén amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política, se respete el principio de no devolución, así como la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, exista la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, a recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra; siempre que el solicitante sea readmitido en ese país y existan vínculos por los cuales sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Para la aplicación del concepto de

- tercer país seguro, también podrá requerirse la existencia de una relación entre el solicitante de asilo y el tercer país de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país;
- c. cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes en cuanto a las condiciones particulares o a la situación del país de origen o de residencia habitual de la persona interesada;
  - d. cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la UE.
3. Asimismo, el ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concorra alguno de los siguientes supuestos:
- a. los previstos en las letras c, d y f del apartado primero del artículo 25 [que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria; que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d, y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual;
  - b. cuando la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley].
  - b. cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.
4. Fuente CEAR.



## EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

Según cifras extraídas de los boletines mensuales de la OAR, en el año 2012, el reconocimiento de estatutos de algún tipo de Protección Internacional descendió en comparación con los dos últimos años en que viene aplicándose la actual Ley de Asilo, siendo este año el de menor número de concesión del estatuto de refugiado, con 220. También sufren un importante descenso el número de concesiones de Protección Subsidiaria, con 289, y de Razones Humanitarias, con 13.

Otro año más resulta preocupante los criterios de elegibilidad utilizados por la OAR en las solicitudes de personas pertenecientes al colectivo de personas LGBT, así como la denegación generalizada de las solicitudes de asilo de personas víctimas de trata.

En lo que respecta a los recursos interpuestos y la revisión judicial de las decisiones del Gobierno, en 2012, se interpusieron solo 36 recursos contra resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo y 54 contra resoluciones de denegación de la protección solicitada en frontera y CIE.

En cuanto a las sentencias dictadas por los juzgados y tribunales españoles en el año 2012, fueron desestimatorias el 93,33% en lo que respecta a la inadmisión y el 88,73% respecto a las denegaciones. Con ello el número de resoluciones judiciales este año fue inferior al año anterior, con una disminución destacada del 66,41% en resoluciones judiciales relativas a la inadmisión a trámite y del 16,46% en resoluciones relativas a la denegación de las solicitudes. Continúan

dictándose sentencias en la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo que reconocen la apatridia a los solicitantes saharauis provenientes de los campamentos de refugiados, mientras que la OAR no resuelve estos casos, o los deniega contraviniendo la jurisprudencia.

## 5.1. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA

Pese a ser el año con menor número de solicitudes de asilo de los últimos 25, no es el año que menos concesión y reconocimiento de estatutos de Protección Internacional ha habido por parte de la OAR. Si bien este número ha descendido si lo comparamos con los dos últimos años en que viene aplicándose la actual Ley de Asilo, siendo el año 2012 el de menor número de concesiones del estatuto de refugiado. Sufrieron también un importante descenso las concesiones de Protección Subsidiaria, así como del otorgamiento de Razones Humanitarias. En lo que respecta a las decisiones tomadas por la CIAR durante el 2012 estas son las en cifras más bajas de los últimos 5 años.

El total de propuestas de resolución acordadas en la CIAR durante el año 2012 fue de 2.379, de ellas 1.680 fueron desfavorables, lo que representa el 70,61% del total, 78 de ellas fueron archivadas, el 3,27% y 52 casos fueron devueltos a la instrucción correspondiente, lo que supone el 2,18%.

Se concedieron 220 estatutos de refugiado, lo que representa el 9,24% de las resoluciones acordadas. Un 8,53% con respecto al total de los solicitantes de asilo en 2012, lo que supone un descenso de casi un punto con respecto al 9,5% del año 2011, con 326 reconocimientos. Hubo 289 resoluciones de concesión de la Protección Subsidiaria que representan el 12,14% del total de resoluciones, un 11,20% si se compara con el total de solicitantes de protección internacional. Por otro lado, las concesiones de Razones Humanitarias fueron 13, el 0,54% del total de resoluciones (un 0,50% si se compara con el total de solicitantes), mientras que se produjeron cuatro concesiones de la reagrupación familiar, el 0,16% del total de resoluciones (un 0,15% sobre el total de solicitantes). Finalmente también hubo 18 concesiones de la Protección Subsidiaria en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Asilo (cambio de la Protección del art. 17.2 de la antigua Ley de Asilo, a la Protección Subsidiaria de la actual)<sup>1</sup>, y 25 denegaciones de dicha concesión.

El análisis de las estadísticas muestra que año 2012 es el que menor número de concesiones de asilo, Protección Subsidiaria y Razones Humanitarias se han concedido desde la aprobación de la actual Ley de Asilo, frente a las 245 de 2010 y las 326 de 2011. Es muy significativo en este año, el descenso de concesiones de Protección Subsidiaria en comparación con los dos años anteriores, en los que estuvo vigente el acuerdo político entre el gobierno de Cuba y de España para la acogida de presos cubanos y sus familiares, que permitió la llegada a España de 379 personas en el año 2010, y 390 en el año 2011. Las concesiones de Protección Subsidiaria de esos años, fueron de 351 y 595 respectivamente, mientras que en 2012 esta cifra ha caído a 289 concesiones de dicha Protección, pese a que en ellas se incluyen los 76 reconocimientos de esta protección correspondientes a las 80 personas que accedieron al programa de reasentamiento en España 2012-2013, "Programa de Reasentamiento Túnez 2012", descrito en el epígrafe 6.2 de este informe.

También las cifras de concesión por Razones Humanitarias son inferiores a las de los dos últimos años de aplicación de la actual ley, en los que fueron de 20 y 18 concesiones respectivamente, mientras que en 2012 fueron 13 concesiones las concesiones de este tipo de protección.

El número total de personas que solicitaron acogerse a la Disposición Transitoria segunda de la Ley de Asilo, cuyo caso fue resuelto por la CIAR fue inferior al del año anterior, así como el número de concesiones del mismo, que recordamos permite acceder a la concesión de la Protección Subsidiaria previsto para aquellas personas que en virtud de la anterior ley, la OAR fueron autorizadas a permanecer en España según el art. 17.2 de la derogada anterior Ley de Asilo.

Las estadísticas oficiales disponibles a la fecha del cierre de este informe, no permiten analizar el reconocimiento del asilo y de otros tipos de protección internacional ni por nacionalidades, ni por sexo, ni por edad. Un análisis que puede efectuarse hasta la publicación de la memoria anual, por parte del Ministerio del Interior, con los datos consolidados de 2012.

Otro año más, resultan preocupantes los criterios de elegibilidad utilizados por la OAR para valorar las solicitudes de personas pertenecientes al colectivo de personas gais, lesbianas, bisexuales y transexuales (LGBT). Al igual que la denegación sistemática de las solicitudes de asilo de personas víctimas de trata, casos estos últimos, que la CIAR considera que no encajan dentro de los motivos de la Convención de Ginebra sobre los refugiados, debiendo ser reconducidos a los



supuestos contemplados en la Ley de Extranjería para obtener permiso de residencia o de protección en España. Como ejemplo de ello, se reproduce la fundamentación alegada por la OAR en una denegación de protección a una persona víctima de trata: “Denegar la solicitud de Protección Internacional al concurrir la circunstancia contemplada en la letra a) del art. 21.2 de la Ley de Asilo, en tanto que la solicitud plantea cuestiones que no guardan relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria, ya que la solicitante basa su petición en alegaciones de persecución por agentes distintos de las autoridades de su país —proxenetas— que no pueden ser considerados como agentes de persecución sin que del expediente se deduzca que las autoridades de su país hayan promovido o autorizado los hechos alegados, o hayan permanecido inactivos ante los mismos, existiendo en la legislación española, medidas de protección a favor de las víctimas que colaboran en la lucha contra las redes de tráfico y explotación de seres humanos, a las que pudiera acogerse la solicitante...”.

Asimismo, debe destacarse las resoluciones desfavorables dictadas por la OAR sobre las solicitudes presentadas por nacionales de Costa de Marfil. Resoluciones dictadas desoyendo las recomendaciones realizadas por el ACNUR y obviando la jurisprudencia sentada por la Audiencia Nacional al respecto. Numerosos casos de solicitantes marfileños que en el momento de realizar su petición de protección internacional estaban amparados por las citadas recomendaciones y jurisprudencia, debido a la inexplicable tardanza en resolver sus expedientes por parte de la OAR, se han visto privados de ningún tipo de protección. Según las recomendaciones del ACNUR, fundamento de la doctrina de la Audiencia Nacional, las personas procedentes de Costa de Marfil no debían ser devueltas a este país, si no que debía reconocérseles, al menos, la protección subsidiaria. En 2012, si bien el posicionamiento del ACNUR varía, debido a la evolución del contexto en Costa Marfil, se recomienda que se estudie individualmente cada caso atendiendo a la región de procedencia dentro del país, a su pertenencia étnica o a sus ideas políticas.

En lo que respecta al número de solicitantes del estatuto de apatridia, hasta septiembre de 2012, fecha en la que se tienen registro de las mismas, se realizaron 87 solicitudes, siendo 50 de ellas de solicitantes saharauis. La falta de estadísticas para el cuarto trimestre del año, no recoge las 322 solicitudes de apatridia de personas de origen saharauis solicitadas por CEAR Euskadi. De tal suerte, que las cifras

reales son superiores a las que aparecen en las estadísticas oficiales, y seguramente, supondrán un importante aumento con respecto a otros años.

De todas las solicitudes de apatridia instruidas en 2012, solo se firmaron ocho resoluciones, de las que siete fueron desfavorables. En la octava resolución, se tramitó el desistimiento. Los datos evidencian la falta de actividad instructora por parte de la oficina de asilo, cuando solo se han tramitado ocho resoluciones de las más de 400 solicitudes presentadas tan solo en 2012. Reviste especial gravedad la inactividad respecto a las solicitudes de las personas de origen saharauí desoyendo la jurisprudencia reiterada de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. En el año 2012 ha habido 30 sentencias favorables al reconocimiento de la apatridia de ciudadanos saharauis<sup>2</sup> por parte de la Audiencia Nacional y dos del Tribunal Supremo.

## 5.2 RECURSOS INTERPUESTOS Y REVISIÓN JUDICIAL DE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO

En 2012 fueron 36 los recursos interpuestos contra resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo, siendo Nigeria con nueve, la nacionalidad con mayor número de recursos interpuestos, seguida de Guinea con cinco y Costa de Marfil con tres. Con dos recursos interpuestos, Colombia, Eritrea, Kosovo, Somalia y Sri Lanka y con uno recurso Afganistán, Angola, Bielorrusia, Camerún, Sahara, Sudáfrica Rusia, Senegal y Sierra Leona. La cifra de recursos contra la inadmisión ha venido sufriendo un gran descenso en los últimos años, baste recordar que en 2010 la cifra fue de 366 y en 2011 de 82. Este hecho obedece al aumento que la admisión a trámite ha experimentado en los últimos años, con el consiguiente descenso los recursos contra las inadmisiones de solicitudes, y, por tanto, de las resoluciones judiciales al respecto.

En lo que respecta a los recursos interpuestos contra resoluciones de denegación de protección solicitada en frontera y CIE, en el año 2012 fueron 54. Esta cifra es inferior a la de 2011 que fue de 77, pero superior a la de 2010 cuando solo se presentaron 11 recursos. Por nacionalidades, fueron Sahara y Colombia con siete, las que más recursos interpusieron, seguidas de Nigeria con cinco y Brasil y Camerún con tres.

Finalmente y en lo que respecta al número de recursos interpuestos contra resoluciones desfavorables de algún tipo de protección internacional, en el año

2012 la cifra fue de 593, siendo esta cifra inferior a la de los últimos años, frente a las 814 de 2010 y las 714 de 2011. Por nacionalidades fue Nigeria la que más recursos interpuso con 106, seguida de Colombia con 75, Guinea con 42 y Camerún con 32.

En lo que respecta al número de sentencias dictadas en los Juzgados y Tribunales españoles en el año 2012, fueron 345 las relativas a la inadmisión a trámite de solicitudes y 914 en relación a la denegación de solicitudes de Protección Internacional. De las 345 sentencias relativas a la admisión a trámite, 322 fueron desestimatorias, lo que representa un 93,33% del total, dos de ellas se archivaron, y hubo seis desistimientos. Únicamente 12 sentencias se estimaron total o parcialmente, solo un 3,47% del total. Una de ellas se resolvió con la concesión de Protección Subsidiaria y en dos casos se estimaron Razones Humanitarias según cifras de la OAR.

También según estas cifras, del total de 914 sentencias que resolvían la concesión o no de algún tipo de Protección, 811 fueron desestimatorias un 88,73% del total, se archivaron 36, y hubo desistimiento en cuatro casos. Únicamente 34 sentencias fueron estimatorias, lo que representa un 3,71% del total. Se concedieron razones humanitarias en 28 casos, un 3,06%, y protección subsidiaria solo en un caso.

El número de resoluciones judiciales en 2012 fue inferior al año anterior, con una disminución significativa del 66,41% en resoluciones relativas a la inadmisión a trámite de las solicitudes de protección internacional. De tal suerte, que se pasa de las de las 1.027 resoluciones de 2011, a las 345 de 2012. Este dato obedece, como ya se ha señalado, al aumento de la admisión a trámite de las solicitudes de asilo en los últimos años por la aplicación de la actual Ley de Asilo. Respecto a las cifras de resoluciones de los Tribunales en lo relativo a la denegación de las solicitudes, la disminución es mucho menor, siendo de 1.094 resoluciones en 2011 y de 914 en 2012, lo que representa un 16,46% menos.

A título de ejemplo, destacar una sentencia del Tribunal Supremo que reconocía la apatridia a un solicitante saharauí, con fecha de 14 de diciembre de 2011. Una sentencia que venía a reiterar la jurisprudencia que la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo<sup>3</sup> estaban asentando sobre esta materia.

Ahmed tuvo que abandonar su país en 1975, a causa de la guerra y la ocupación del Sahara Occidental por parte de Marruecos, y ser acogido en los campamentos de refugiados de Tinduf. Unas décadas más tarde, en 2007, Ahmed llegaría a España portando pasaporte argelino. Fue entonces cuando solicitó el estatuto de apátrida

en virtud del artículo primero de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Solicitud que fue denegada por el Ministerio del Interior, decisión ratificada posteriormente por la Audiencia Nacional. Finalmente, el Tribunal Supremo acogiendo a la doctrina jurisprudencial sentada sobre el reconocimiento de la apatridia, determinó, "que la concesión y uso del pasaporte argelino como título de viaje con la finalidad humanitaria de poder desplazarse, no supone el reconocimiento de la nacionalidad argelina a los saharauis, acto que además precisa de una relación de voluntariedad y mutua aceptación que en el caso no se da, y que la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se creó la MINURSO, en modo alguno reconoce al recurrente la protección y asistencia exigida, que esta se limita a determinados ámbitos de la mencionada misión y en todo caso a los refugiados en Argel, y no al recurrente que reside en España", por lo que estimaba el recurso y concedía el estatuto de apatridia.

Esta sentencia sirve para ejemplificar la abundante jurisprudencia favorable a la concesión del estatuto de apatridia a personas saharauis provenientes de los campamentos de refugiados. La OAR debería aplicar los criterios seguidos por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, teniendo en cuenta el gran número de casos de este tipo que actualmente se encuentran en fase de instrucción.

## NOTAS

1. El art. 17.2 de la ley de asilo 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, reformada por la ley 9/1994 de 19 de mayo, disponía que por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación de extranjería la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligados a abandonar el país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta ley. La disposición Transitoria segunda de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, dispone que las personas que hubieran obtenido una autorización para permanecer en España por razones humanitarias conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la ley 5/1984 y en los términos de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 31 de su reglamento de aplicación, podrán beneficiarse del derecho a la protección subsidiaria previsto en esta ley.
2. En el informe 2011 de CEAR se explica ampliamente la situación en los territorios ocupados en el Sahara Occidental.
3. Sentencia Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Recurso nº 3541/2010. Jurisprudencia STS 4119/2011, y de la Audiencia Nacional entre otras, SAN 2884/2012, SAN 3358/2012, SAN 3358/2012, SAN1824/2012, SAN 3083/2012.



En el presente capítulo se relaciona la situación de las políticas sociales de integración con el contexto de grave crisis económica y su impacto en el sistema de bienestar social estatal. Ante la escasez de recursos específicos, tras la clausura parcial o total de entidades sociales no gubernamentales y de servicios sociales comunitarios, la colaboración entre instituciones públicas y sociedad civil, tanto a nivel político como técnico, es más necesaria que nunca para minimizar el impacto sobre la población destinataria de los programas de integración social, en este caso el colectivo de personas refugiadas.

Como cierre del capítulo, se describe y analiza la implementación del programa de refugiados procedentes de Túnez reasentados en España, experiencia puesta en marcha en el año 2012 y que se encuentra en pleno desarrollo. El reasentamiento supone un reto para el Estado español y las organizaciones implicadas en el proceso de integración de estas personas, de cara a garantizar el compromiso real de nuestro país con las personas refugiadas y la solidaridad internacional con aquellos países que actualmente están asumiendo la responsabilidad de acoger a la mayoría de las personas refugiadas que hay en el mundo.

## 6.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ejercicio 2012 se caracteriza por un recrudecimiento de la crisis económica y por los recortes que han sufrido las políticas sociales, lo que afecta de manera directa a la situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional. Nos encontramos en un contexto en el que un alto número de personas españolas siguen emigrando en búsqueda de las oportunidades laborales que no facilita el mercado de trabajo nacional, del mismo modo en el que un porcentaje muy alto de personas extranjeras que conviven en nuestra sociedad han regresado a su lugar de origen, situación que en el caso de las personas refugiadas si quiera se puede plantear ante la situación sociopolítica que se vive en sus países de origen.

Es inevitable relacionar en sentido bidireccional las políticas sociales de integración con la situación económica de los países receptores de personas migrantes. La crisis económica está afectando seriamente a las políticas de integración de las personas migradas y refugiadas, específicamente, y al conjunto de las políticas de bienestar social que afectan a la población en general.

Existe entonces una nula correspondencia entre las necesidades y los recursos disponibles para el colectivo de personas solicitantes de asilo y refugiadas. Dicha situación ha provocado una profunda "herida" en el sistema de protección como consecuencia de los recortes económicos, al afectar seriamente su objetivo primordial: la cobertura de necesidades y la integración de los colectivos en situación de vulnerabilidad. Se puede afirmar que los recortes están generando una situación de desprotección social en un contexto de situación económica caótica.

Se ha detectado un aumento de personas refugiadas que habiéndose encontrado en situación de autonomía social necesitan de nuevo los sistemas de protección social. Como principales demandas destacan la dificultad de acceso al mercado laboral, la finalización de prestaciones económicas derivada de una inactividad laboral prolongada y una mayor complejidad en la consulta de los procesos de reagrupación o retorno familiar.

Ante la escasez de recursos específicos, tras la clausura parcial o total de entidades sociales no gubernamentales y de servicios sociales comunitarios, la colaboración entre instituciones públicas y sociedad civil, tanto a nivel político como técnico, es más necesaria que nunca para minimizar el impacto sobre la población destinataria de los programas de integración social.

Para centrar la situación socioeconómica en el colectivo que nos refiere, no se debe de perder de vista que las personas incluidas en el sistema de protección internacional presentan una idiosincrasia propia en lo referente al ámbito socio familiar, que se traduce en hándicaps en sus procesos de integración, con niveles de deterioro psicosociales en origen, que hacen necesaria una cobertura inicial específica y especializada para paliar, en la medida de lo posible, dichos efectos en la futura normalización de su situación psicosocial y económica. Así, por ejemplo, la inexistencia de apoyos de recursos técnicos socio familiares e informales, la inexistencia de un entorno de seguridad socio económica, que sufren por partida doble (la de origen y la de acogida) o que debido a la imposibilidad de retorno a sus países de origen requieran de unas políticas sociales integrales.

Es por ello que debe normalizarse lo antes posible su situación en nuestro país, favoreciendo la autonomía de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en el menor tiempo posible, facilitando los trámites legales de incorporación al mercado laboral con el fin de acelerar así los procesos de integración y poder racionalizar los recursos existentes. Unos recursos cuyo destino prioritario deben ser los perfiles de personas por tener mayores dificultades de acceso al mercado laboral, por razones de cuadro médico, por edad o por cargas familiares.

#### A) NUEVA NORMATIVA EN CUANTO AL ACCESO A LA ATENCIÓN SANITARIA

En lo referente a las normativas estatales relacionadas con las políticas sociales, debe resaltarse la nueva normativa de acceso a la atención sanitaria, con el grave recorte en derechos de la población extranjera no regularizada en nuestro país, y su consecuente repercusión en los solicitantes de asilo denegado.

La Ley de Asilo en su Disposición Adicional Cuarta "Cooperación con otras Administraciones Públicas", en relación al trabajo coordinado con administraciones públicas, recoge que: "las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social gestionarán los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado".

En su artículo 16 dispone que: "tendrán garantizado el derecho a asistencia sanitaria, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación



del procedimiento, y que se prestará en los términos previstos en la legislación española en esta materia”.

No obstante, la entrada en vigor de los RD Ley 16/2012, de 20 de abril y RD 1192/2012, de 3 de agosto, supuso una paralización en la prestación del derecho a la asistencia sanitaria para personas solicitantes de protección internacional, sin que las autoridades competentes se pusiesen de acuerdo en la prestación de dicha asistencia dado lo repentino e improvisado del nuevo decreto y las especiales particularidades legales y administrativas de las personas solicitantes de protección internacional. No obstante esta situación fue resuelta desde la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La falta de entendimiento inicial entre administraciones, ocasionó que el Instituto Nacional de la Seguridad Social se desentendiese de su responsabilidad en la tramitación de las tarjetas sanitarias, y por ende, del acceso a la asistencia sanitaria normalizada, para transferir su responsabilidad a las comunidades autónomas en las excepciones que se recogen en ambos decretos, paralizando así el normal proceder a estas y negando el derecho de acceso durante más de dos meses a este colectivo. Por si fuera poco, en ocasiones y dependiendo del municipio u oficina, se ha detectado que la propia Tesorería de la Seguridad Social se desvinculaba de la obligatoriedad de asignar un número de seguridad social a las personas que lo solicitaban con documentación en vigor. La intervención de la SGII consiguió corregir esta situación.

En agosto de 2012, 12 organizaciones sociales de todo el país, entre ellas CEAR, realizaron un llamamiento en defensa del derecho a la salud como derecho humano fundamental y universal que debe aplicarse a todas las categorías de población, entre las que se cuentan las personas inmigrantes y refugiadas. Una controvertida negación del derecho a la salud que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por la Comunidad Autónoma del País Vasco. El 18 de diciembre de 2012 un auto del citado tribunal respaldaba que el Gobierno vasco continuase prestando atención sanitaria a todas las personas migrantes en espera de la sentencia. El auto anticipaba una doctrina, que según todos los pronósticos, reconocerá el derecho a todas las personas residentes en España a acceder a la sanidad pública. CEAR celebró esta noticia en un comunicado público, coincidiendo con el Alto Tribunal en considerar que el derecho a la salud es un derecho humano del que no se puede excluir a ninguna persona<sup>1</sup>.

## B) MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI 2011-2014) respecto a las personas refugiadas recoge como objetivo potenciar el grado de autonomía en cuanto al acceso a bienes y servicios, así como el ejercicio de sus derechos y de sus deberes en igualdad de condiciones con respecto a la población española. Con relación al desarrollo de sus derechos como persona con protección reconocida, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, subvencionó durante el ejercicio 2012 a entidades sociales, como Cruz Roja, ACCEM o la propia CEAR, con el fin de poder dar atención especializada en el ámbito de la integración social y laboral. La especial situación y condición de las personas refugiadas, requiere de recursos especializados que contribuyan a facilitar su integración social en los términos que refiere la Ley de Asilo. Para ello el Ministerio de Empleo y Seguridad Social subvenciona programas y recursos complementarios necesarios para facilitar que los beneficiarios puedan desenvolverse en el nuevo entorno, acceder a un empleo e integrarse en la sociedad de acogida. Sin embargo, hay que destacar que dichos programas han sufrido serios recortes económicos desde 2010, incidiendo directamente en la calidad de los servicios y las ayudas prestadas al colectivo de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

El PECI 2012-2014, especifica en su apartado de Área de Servicios Sociales e Inclusión (6.5) el aumento de los niveles de inclusión social, haciendo especial hincapié en la Protección social y garantía de derechos de los menores extranjeros no acompañados, incluyendo temas de asilo y trata de personas (2.1.6) o la perspectiva de Género (7.4), con la especificidad en lo referente a la Trata de seres humanos y Otras formas de violencia (mutilación y matrimonios forzados).

Con relación a la acogida, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI 2011-2014), recoge en su apartado de Área de Acogida (6.1), la definición de la acogida como primera etapa del proceso de integración, siendo pues una fase de importancia crucial en las trayectorias migratorias. En coherencia con las premisas y principios de dicho Plan, la acogida implica una atención integral que permita acceder a unas condiciones básicas de vida y que promueva la aceptación y participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad española, así como reforzar la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la diversidad. La acogida, por tanto,

implicará no solo el desarrollo de exigencias dirigidas exclusivamente a la población atendida, sino también el desarrollo de instrumentos, herramientas y servicios que permitan dar el apoyo, la orientación y los conocimientos necesarios para crear unas condiciones mínimas que faciliten la integración, el acceso a los recursos sociales y el ejercicio de derechos y deberes. Por este motivo se hace necesaria una acogida especializada dirigida a colectivos específicos, como los solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, incluyendo a personas que puedan llegar a España en el marco de programas de reasentamiento, en la medida en que requieran un tratamiento especializado.

En su línea de actuación, apartado "Adecuación de los dispositivos de acogida", recoge en su punto 2.1.1 el Mantenimiento y adaptación de los dispositivos de acogida en situaciones de emergencia haciendo especial referencia en su punto 2.1.5 al mantenimiento de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas bajo sistemas de protección internacional.

La Dirección General de Migraciones (DGM) dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, desarrolla las medidas anteriormente citadas mediante el mantenimiento de una red estatal de acogida, que engloba los Centros de Acogida a Refugiados, destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, solicitantes y beneficiarios del reconocimiento de la condición de apátrida en España, así como otros dispositivos de acogida gestionados por las entidades colaboradoras, entre las que se encuentra CEAR.

Estos programas son gestionados por entidades sociales a través de Convenios anuales de colaboración, así como a través de los programas financiados por el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) y Fondo Social Europeo (FSE). Para ejecutar dichos programas el PECEI 2011-2014, destina del FER 1.377.087,60 euros y del FEI 12.532.648,79 euros sin que estos datos se hayan podido corroborar en su porcentaje de inversión, al no existir en el momento de la elaboración del presente informe las memorias estatales<sup>2</sup>.

Con relación a la Normativa Europea, se recogen en el Decreto 2003/9/CE, del Consejo, de 27 de enero de 2003, las Normas Mínimas para la Acogida de Solicitantes de Asilo en los Estados miembros, que garantiza la prestación de servicios sociales, entre ellos la Acogida de este colectivo, durante el tiempo de estudio y resolución de los expedientes. Decreto que motivó la aprobación de la

Ley de Asilo de 2009. En el mismo se determina, igualmente, que los Estados miembros velarán por que se proporcione a las personas solicitantes de protección internacional información sobre las organizaciones o grupos de personas que proporcionan asistencia jurídica específica y que puedan ayudarles o informarles por lo que respecta a las condiciones de acogida disponibles, incluida la atención sanitaria.

En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008, se establece como uno de los principales objetivos favorecer la integración de las personas extranjeras que residen legalmente mediante un equilibrio de derechos y deberes.

En el proceso de armonización de las políticas de inmigración y asilo emprendido por la UE se han aprobado diversos instrumentos y mecanismos para la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El SECA cuenta con normas en materia de procedimiento, condiciones de acogida, definición común del estatuto de refugiado, de determinación del estado responsable para conocer de una solicitud (Reglamento de Dublín), así como para el cotejo e intercambio de huellas de los solicitantes de asilo (Eurodac).

El Fondo Europeo para los Refugiados, dotado con 614 millones para el período 2008-2013, dentro del programa general "Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios", del que se dota financieramente una partida para el desarrollo del PECE 2011-2014, dentro del apartado destinado a acciones nacionales, contempla:

- las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, en particular infraestructuras, ayuda material, médica y jurídica;
- la integración de los grupos destinatarios en el Estado que los acoge, en particular, medidas relativas a educación, participación en la vida cívica y cultural, acceso al mercado laboral, formación lingüística y ayuda al alojamiento.

Estas acciones se reflejan en el PLAN PLURIANUAL FER 2008-2013 para el Estado español, con acciones de Integración y con la implementación de "medidas específicas con el fin básicamente de incrementar el asesoramiento y accesos a la información que sobre estos recursos públicos poseen los colectivos mencionados"<sup>3</sup>. Así, según se recoge en el Plan anual FER 2012, se realizan acciones de

financiación de programas destinados a la inserción social, acceso a la vivienda, reagrupación familiar, sensibilización o programas que incorporen la visión de la perspectiva de género. Programas que se desarrollan por medio de subvenciones a entidades como CEAR, ACCEM o Cruz Roja.

Además de dichas acciones, el FER III en su programa de reasentamiento, creado para “responder a propuestas y necesidades puntuales y urgentes de reasentamiento de personas en situaciones de emergencia o de grave riesgo”, se canaliza en el Estado español a través de subvenciones destinadas a las tres entidades anteriormente citadas. Dentro de la planificación desarrollada en dicho programa, se recogen las siguientes previsiones de acogida<sup>4</sup>:

- 2011: 75 personas reasentadas
- 2012: con una previsión de 100 personas
- 2013: con un previsión de 125 personas

Para su desarrollo se recoge un aportación comunitaria del 75% de los fondos, alcanzando dicha financiación los 1.348.000,00<sup>5</sup>.

Para personas con algún tipo de protección internacional concedida en España, migrar a otros países de la UE donde cuentan con red de apoyo familiar o de compatriotas, se convierte en una medida desesperada ante el desempleo continuado y la dificultad de acceso a ayudas de servicios sociales tras haber agotado los plazos como personas beneficiarias de ayudas. Por ello, más que nunca, se ve necesario reclamar la responsabilidad de las instituciones públicas en la lucha contra la pobreza creciente, y aumentar y reforzar las sinergias y colaboraciones con las entidades sociales que históricamente están luchando por la defensa de los derechos sociales y la integración social de las personas con protección internacional en nuestro país.

## 6.2. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE REASENTAMIENTO EN ESPAÑA

El 17 de julio de 2012, algunos medios de comunicación se hacían eco de la noticia: “Esta tarde llagaban al aeropuerto de Madrid-Barajas un grupo de 80 refugiados procedentes del campo de refugiados de Soussa, en Túnez”<sup>6</sup>. Se trataba de un grupo

de 80 personas que habían permanecido cerca de un año en el citado campo, tras haber huido del conflicto bélico que estalló en Libia en febrero de 2011. Dicho grupo estaba compuesto por 22 hombres, 25 mujeres y 33 niños de Eritrea, Etiopía y Sudán, en su mayoría familias y algunas personas solas.

El 20 de noviembre de 2009, con la entrada en vigor de la Ley de Asilo España, dio un paso más en su compromiso con las personas refugiadas, más allá de sus obligaciones como Estado parte firmante de la Convención de Ginebra de 1951, incorporando el reasentamiento como una forma garantista y extensible del sistema de protección internacional, y habilitando expresamente al Gobierno español para llevar a cabo programas de reasentamiento de refugiados en nuestro territorio<sup>7</sup>.

En lo que respecta a los antecedentes históricos sobre reasentamiento en España, entendido este en los términos definidos por el ACNUR<sup>8</sup>, y desde que en 1978 firmase la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, en los años 1979 y 1980 España acogió a los primeros refugiados reasentados, procedentes de Vietnam y Laos. En 1980, 500 cubanos que formularon su solicitud de asilo en la embajada española en Perú, pasaron a formar parte de ese cupo de reasentados en territorio español y entre los años 1987 y 1995 el gobierno español aprobó varios casos de reasentamiento de iraníes, kurdos, iraquíes, víctimas de la guerra del Golfo (procedentes de Jordania, Arabia Saudí, Kuwait), cubanos de los llamados "balseros" de la base de Guantánamo (133), de Bosnia-Herzegovina (700) y bosnios de origen judío-sefardí (154). En 1999, junto a 31 países más, el gobierno español respondió a la petición realizada por el ACNUR para acoger a 1.426 albanos-kosovares, procedentes del conflicto de los Balcanes, en el marco de un Programa de Evacuación Humanitaria y protección temporal. Estos fueron acogidos por ONG, instituciones privadas e incluso ciudadanos particulares. En el año 2000, diecisiete refugiados afganos procedentes de Uzbekistán fueron reasentados en España y entre 2003 y 2008, fueron acogidos un total de 23 refugiados reasentados de diferentes nacionalidades (colombianos, palestinos...).

Ya en el Informe Anual de CEAR de 2010<sup>9</sup>, se avanzaba sobre este tema lo siguiente: "La Comisión Europea presentó en 2009 una propuesta de establecimiento de un programa europeo de reasentamiento que prevé apoyo financiero a los Estados miembro que voluntariamente decidan acoger a las personas refugiadas". España, de acuerdo con la nueva Ley de Asilo y en el marco de su presidencia de la UE, había tomado la iniciativa para la creación de un programa de reasentamiento que

comenzaría en el año 2010 con 75 personas. Si bien se consideraba que ese compromiso continuaba siendo pequeño en relación al peso de España en la UE y en el mundo, en comparación con los programas de otros países de su entorno, si entendemos que es un avance en dicho compromiso para con las personas refugiadas, así como un impulso para el esperado establecimiento del programa en España.

### C) DESARROLLO Y APLICACIÓN DE UN PROGRAMA DE REASENTAMIENTO

La Disposición Adicional primera de la actual Ley de Asilo no establece concreciones en cuanto al desarrollo del procedimiento para reasentar al cupo anual de refugiados en España. En este sentido, los diferentes países que cuentan con estos programas de reasentamiento poseen un amplio escenario de criterios para estos reasentamientos. Y de esta forma son los propios países los que deciden las categorías prioritarias para sus programas, siempre dentro de los criterios de protección, y guiándose su mayoría por la aplicación de la definición de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951. No obstante, se tiene en consideración aquellos criterios planteados por el ACNUR<sup>10</sup>, especialmente para aquellos colectivos de refugiados que presentan necesidades especialmente urgentes de protección<sup>11</sup>.

La puesta en marcha de un programa de reasentamiento implica la participación de varios actores, que tienen un papel y peso específico a lo largo de todo el proceso: el ACNUR, Estados y administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales), Organizaciones Internacionales, ONGs, UE, agentes sociales, y organismos comunitarios y locales en los países de reasentamiento, y por supuesto las propias personas refugiadas y sus compatriotas en los países de acogida. A lo largo de este epígrafe se describirá el papel desempeña cada uno de estos actores en las diferentes fases del programa.

En lo que respecta al desarrollo e implementación del procedimiento de reasentamiento en España 2012-2013 "Programa de Reasentamiento Túnez 2012", utilizando la distinción que realiza Rosario García Mahamut<sup>12</sup> de las tres posibles fases de un programa de reasentamiento, se puede diferenciar entre:

*Primera parte o inicial:* aquella relativa a la decisión y acuerdos para la puesta en marcha del programa, es decir, el inicio de la participación del Estado español en las Consultas Anuales Tripartitas, a invitación del ACNUR, y las posteriores decisiones y declaración de intenciones de pasar a formar parte del grupo de países

de la UE con programas de reasentamiento. Esta fase incluiría la formulación de estrategias, es decir, cuota, perfiles, plazos, actores participantes, etc. En este sentido, el Consejo de Ministros celebrado en octubre de 2011, a propuesta del antes Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Ministerio del Interior (y oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio), aprobó una cuota de 80 personas reasentadas para el programa de reasentamiento de 2012 y sus perfiles. Aquí el ACNUR ha jugado un papel fundamental, proponiendo como países de asilo Egipto o Túnez, bajo criterios y conocimientos considerados por dicha entidad. Finalmente, fue el campo de refugiados de Soussa en Túnez el elegido para reasentar al grupo de personas refugiadas acordado. Entre los criterios elaborados por el Estado para seleccionar a las personas integrantes del grupo se estableció que fueran mujeres monoparentales, solas o familias, prioritariamente procedentes de Sudán, Eritrea o Etiopía. Según el ACNUR, dichos criterios fueron respetados a la hora de realizar una primera selección por parte de esta organización, ya que, como se ha dicho anteriormente, son los Estados los que toman la última decisión en cuanto a las políticas y prioridades, criterios y en últimas, sobre las personas refugiadas que aceptarán en sus países.

*Parte intermedia:* que consiste fundamentalmente en la puesta en marcha del Programa en el país de asilo, es decir, todas aquellas gestiones de carácter procedimental y de gestión administrativa: la identificación de las personas refugiadas, el estudio de los casos y comprobación de los criterios de admisibilidad, la selección, el registro y creación de informes y expedientes, la preparación en origen para la salida, organización de traslados y viaje. En esta fase toma especial relevancia el papel del ACNUR, y en el caso concreto de este programa, la identificación y selección de las personas a reasentar fue más sencilla al encontrarse en un campo de refugiados. Dichas personas se encontraban ya registradas, lo que permitió al ACNUR una identificación de necesidades especiales de protección y asistencia, en base a las categorías que el propio ACNUR establece. Así, en diciembre de 2011, el ACNUR en terreno comenzó a preparar los informes de identificación y preselección de personas refugiadas, en base a los criterios de selección y requisitos marcados con anterioridad por el gobierno español. Dichos Informes con las personas candidatos fueron enviados a España. El Gobierno español envió una misión al propio campo de Soussa entre el 4 y el 10 de junio de 2012, formada por miembros de la Dirección General de Política Interior,



con la función de determinar la selección definitiva conforme a los criterios de elegibilidad establecidos por el Gobierno español, y por miembros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de evaluar las necesidades biopsicosociales de las personas refugiadas a reasentar, así como de todo el proceso posterior de acogida e integración y su corresponsabilidad con los recursos disponibles en nuestro país. Por su parte, el ACNUR se encargó para dicha misión de la logística de traslados así como de la provisión de intérpretes, alojamientos, etc., junto con la OIM, que además fueron los encargados de los certificados médicos previos al traslado a España de las personas refugiadas.

También, y como preparación previa del viaje a España del grupo de personas a reasentar, se facilitó, con ayuda de intérpretes, información básica sobre nuestro país, tales como organización política, organización social y cultural (usos y costumbres, responsabilidades familiares), datos geográficos, clima, sistema económico español, gastronomía, lengua, etc. Así como una valoración de expectativas y detección de posibles necesidades específicas de cada una de las personas integrantes del grupo.

Fue en julio de 2012 cuando por fin se realizó el viaje de las personas a reasentar a España. Los trámites antes de la salida englobaron los exámenes médicos pertinentes, preventivos pero no vinculantes para el traslado, tramitación del visado de salida, coordinación y planificación de los trámites referidos a la llegada a España del grupo (OIM y el ACNUR junto con la administración del Estado español), el alojamiento y los servicios de apoyo iniciales (estos últimos trámites serían organizados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de las ONGs).

*Tercera parte: acogida e integración.* En esta fase adquiere especial relevancia, por una parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Subdirección General de Integración de Inmigrantes, y por otra parte, pero no menos importante, las ONGs españolas. Tampoco se debe olvidar el papel que jugarán, en mayor o menor medida, las respectivas CC. AA. del territorio donde se reasienten los refugiados, en cuanto a la articulación de determinados recursos. Un papel no suficientemente articulado dentro del proceso, ya que dicha participación ha dependido del acercamiento a las mismas de los CAR y las ONGs. Sin embargo, en muchas ocasiones este acercamiento ha sido complicado y en ocasiones ha sido necesaria la intervención de la Administración estatal para articular dichos apoyos.

En esta fase, ha sido fundamental el papel de las ONGs (concretamente, para el Programa de Reasentamiento referido: Cruz Roja, Accem y CEAR), junto con los CAR, debido a la experiencia y las infraestructuras con las que cuentan para la acogida de personas refugiadas en nuestro país. Facilitando así la consecución del objetivo fundamental de favorecer soluciones duraderas a las personas necesitadas de protección internacional. Así, en esta fase, el responsable de la recepción y la acogida de las personas reasentadas ha sido el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de las organizaciones no gubernamentales citadas. Para tal fin, el Ministerio a prestado apoyo financiero.

El proceso de integración ha sido definido con una duración máxima de dos años para cada una de las personas acogidas en el programa de reasentamiento y dividido en tres fases fundamentales:

*Fase I: la vida en un centro de acogida:* el sistema estatal de acogida a las personas refugiadas se sustenta en los Centros de Acogida a Refugiados de la DGII (los CAR) y los Centros de Acogida de Cruz Roja, CEAR y Accem distribuidos por todo el territorio español. Serán estos centros lo que contribuyan a alcanzar el objetivo fundamental de esta fase: proporcionar un alojamiento y una acogida inicial para su adaptación al entorno y creando las condiciones para su posterior vida independiente. Los servicios que se han prestado en estos centros son: información y orientación básica para el conocimiento del entorno y demás cuestiones prácticas; ajustes culturales y de expectativas; atención social y psicológica; enseñanza del idioma y capacitación en habilidades sociales, culturales y lingüísticas adecuadas para facilitar su posterior participación en la sociedad de forma autónoma; inicio de itinerarios de apoyo y orientación formativas y laborales; asesoramiento legal; y demás gestiones administrativas tales como empadronamiento, solicitud de tarjeta sanitaria, escolarización de los menores en su caso, información para el acceso a los diferentes recursos sociales de la zona y apoyo en la búsqueda de vivienda para su salida del Centro.

Un aspecto fundamental en esta fase es el de la concesión del derecho a la protección internacional en España, siendo documentados con el permiso de residencia y trabajo correspondientes en cada caso. Concretamente, del cupo de 80 personas que llegaron a España con este programa, una ha recibido el reconocimiento de refugiada y el resto protección subsidiaria (para saber más al respecto, consultar el punto 5.1. de "Análisis de las concesiones", del presente informe). Es importante señalar este aspecto, dado que el echo de estar o no documentadas les permite

poder realizar todos aquellos trámites administrativos necesarios en esta primera parte de acogida, tales como el empadronamiento, la solicitud de tarjeta sanitaria que les dará derecho a la asistencia médica gratuita, y el acceso a determinados cursos formativos. En cambio fueron documentados casi dos meses después de su llegada, algo que desde los Centros de Acogida ya se ha trasladado a los órganos competentes en la materia como una dificultad que hay que mejorar para futuros programas.

En esta fase el objetivo inicial ha consistido en la cobertura de necesidades básicas de las personas con protección internacional. Igualmente es en esta fase en la que ya se han marcado los objetivos a corto, medio y largo plazo, en itinerarios de intervención social diseñados y ejecutados por los trabajadores sociales y los equipos técnicos de los Centros de Acogida, atendiendo así a un diagnóstico inicial de necesidades específicas de cada una de las personas acogidas en el programa, a dos niveles, individual y familiar. Todo ello encaminado a facilitar su autonomía.

En base a la información compartida en las diferentes reuniones que se han mantenido por parte del Grupo de Seguimiento del Programa de Reasentamiento, en el que participan el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (concretamente la Dirección General de Integración de Inmigrantes), el ACNUR, las tres ONGs participantes (Cruz Roja, CEAR y Accem), y los CAR (Alcobendas, Vallecas, Mislata y Sevilla), los tiempos inicialmente marcados de seis meses para esta fase se han visto modificados, debido a la valoración realizada por los equipos técnicos de los Centros de Acogida. Dicha valoración se ha basado fundamentalmente en la falta de adquisición, por parte de las personas acogidas, de las herramientas necesarias para dar el paso a una vida autónoma (principalmente debido a las dificultades presentadas por el grupo en general para el aprendizaje del castellano). Así, ha sido necesaria la ampliación de 3 meses más de tiempo para la salida de los Centros. En este punto señalar que las personas que vinieron solas, tanto hombres como mujeres, han podido realizar su salida dentro del plazo de los seis meses inicialmente marcados, debido a que, a pesar de presentar igualmente importantes dificultades con el idioma, la falta de responsabilidades familiares y la mayor facilidad para acceder a un alojamiento compartido, ha favorecido dicho paso a la segunda fase del proceso de vida independiente. Señalar también que, de las personas que ya han realizado dicho paso a la segunda fase, este cambio ha supuesto para ellos un importante avance en sus itinerarios, habiéndoles favorecido una necesaria

adquisición de habilidades sociales que hasta el momento no habían tenido, quizá por un relajo en las responsabilidades ante el apoyo continuo de los equipos técnicos de los Centros. Así, por ejemplo, las cuatro personas solas que han estado acogidas en un Centro de CEAR en Madrid y que han salido de dicho centro a los seis meses de estancia ahí, manifestaron su incremento de preocupaciones en cuanto a su futuro incierto, ante la actual situación del país, pero también su aumento de la responsabilidad consigo mismos para con dicho futuro.

En el otro lado se encontraban aquellas familias, algunas de hasta siete miembros, que a pesar de su deseo de abandonar los Centros de Acogida para iniciar su vida independiente, estaban encontrando importantes dificultades para acceder a una vivienda. Así, al hándicap del idioma, se añadía dicha dificultad de alojamiento, ya que difícilmente cumplían con los requisitos que se suelen pedir al intentar alquilar una vivienda en el mercado. Este hecho está retrasando en cierto modo el paso a la segunda fase. Señalar también que con esta dificultad se encuentran todas las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional a su finalización del tiempo de estancia máximo en los Centros de Acogida, y no solo el grupo de personas reasentadas que se encuentran actualmente en los Centros.

*Fase II: la vida independiente.* En esta fase se valora el nivel de autonomía que las personas hayan adquirido durante su tiempo de estancia en los Centros de Acogida, ya que el objetivo fundamental de esta fase es el de facilitar su vida independiente en la sociedad de acogida tras su salida del Centro. Para ello contarán con el apoyo de las ONGs que gestionan la cobertura de sus necesidades básicas mediante el sistema de ayudas económicas para el alquiler de una vivienda y los gastos de manutención y necesidades básicas. Al cierre de este informe, el programa de reasentamiento se encontraba en este punto del proceso, en el paso de la primera a la segunda fase.

A lo largo de esta fase es importante apoyarles en su participación activa comunitaria, social, civil, económica y cultural, en igualdad de condiciones y oportunidades que el resto de la población. También es fundamental favorecer vínculos de identidad, como ciudadanos de pleno derecho en la sociedad de acogida, mediante el fortalecimiento de habilidades, competencias, actitudes y redes sociales. En esta fase se inician Proyectos Integrales de Intervención Social y Laboral, con apoyo de itinerarios formativos diseñados para cada una de las personas refugiadas, dando continuidad a la intervención iniciada ya con las familias desde los Centros de Acogida.

También se presta asesoramiento y apoyo para su inserción laboral, favoreciendo su independencia económica para así poder dar paso a la tercera y última fase.

En este punto señalar las especiales dificultades con las que previsiblemente se encontrarán las personas integrantes del programa de reasentamiento, ya que son las mismas que para el resto del colectivo de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Dificultades derivadas de la actual situación del mercado laboral en nuestro país y de las limitaciones y recortes en materia de protección social. (Para saber más referente a este tema, consultar el punto 6.1. de "Políticas públicas" del presente Informe). No obstante es necesario el mantenimiento del programa de reasentamiento, independientemente de la situación de crisis en la que el país se pueda encontrar, en aras de la defensa de la obligatoriedad de cooperación y solidaridad internacional de los países desarrollados para con los países que están asumiendo la responsabilidad de acoger a la mayor parte de las personas refugiadas existentes en el mundo.

*Fase III: en busca de autonomía.* En esta fase, el objetivo fundamental será completar el camino que se ha ido desarrollando en las fases anteriores, alcanzando su plena integración y autonomía en la sociedad de acogida. Se tendrán en cuenta las necesidades específicas para las personas del grupo que puedan presentar situaciones especialmente vulnerables, así como las dificultades anteriormente ya señaladas con respecto a la actual situación económica y laboral del país. En esta fase y utilizando el término empleado por el ACNUR en su "Módulo Autoformativo"<sup>13</sup>, se procurará favorecer la "autosuficiencia de los refugiados", entendida esta como "la capacidad social y económica de una persona, un hogar o una comunidad para satisfacer sus necesidades esenciales (incluida la protección, alimentos, agua, vivienda, seguridad personal, salud y educación) de una manera sostenible y con dignidad".

El reasentamiento no termina con el proceso de traslado de las personas beneficiarias de protección internacional a un tercer país, sino que la fase de acogida e integración en dicho país es la pieza clave del proceso, tendente a conseguir una solución duradera para las personas refugiadas que se encontraban en campos de refugiados. Para ello, el garantizar un adecuado acceso a los derechos civiles, políticos, sociales y económicos en igualdad de condiciones que el resto de población, es fundamental. Así mismo, se estará favoreciendo la función estratégica del reasentamiento, que es la de convertirse en un proceso beneficioso no solo para las

personas reasentadas sino para el propio estado que los acoge, mediante su participación independiente en la vida social, económica y cultural del país.

#### D) EL REASENTAMIENTO EN PRIMERA PERSONA. TESTIMONIO DE UNA FAMILIA REASENTADA DEL CAMPO DE REFUGIADOS DE SOUSSA POR ESPAÑA

Ibrahim salió de su país de origen, Sudán, en el año 1992, a causa de los conflictos étnico-religiosos que comenzaron con la proclamación en ese año de la “guerra santa (*yihad*)” contra el sur del país. En ese momento su mujer e hijos, cinco, de entre 10 y 20 años, se trasladaron a la aldea de la familia de ella, donde en ese momento aún no había llegado el conflicto, mientras él abandonaba el país, dirigiéndose a Libia. Residió en Libia durante casi seis años, hasta 1998. En ese momento y ante las dificultades que veía para reunificar a su familia, decidió regresar a Sudán para intentar sacar a su familia. No sería hasta 2002 que conseguiría salir con su familia por culpa de interminables trámites administrativos. Tras conseguir todos los permisos, se trasladaron a Trípoli (Libia) buscando la seguridad y protección que en ese momento no les otorgaba su país. Permanecerían en Libia cerca de nueve años, hasta 2011. Una etapa que consideraron muy buena, en la que contaban con permiso de residencia y con trabajo y vivienda. Ibrahim trabajó como profesor de educación primaria y su mujer como profesora de inglés y árabe en academias privadas. Residían en una vivienda que les había facilitado el Estado, de cerca de 250 metros cuadrados, con cuatro dormitorios, y por la que pagaban 35 dinares (17 euros aproximadamente). No se hubiesen marchado de allí si no hubiesen sido por el estallido del conflicto bélico en el país, en febrero de 2011. No sería hasta agosto que el conflicto alcanzó la capital, pero meses antes comenzaron los ataques y bombardeos sobre Trípoli, y es en ese momento en que Ibrahim y su mujer decidieron salir inmediatamente del país. Así, el 26 de julio de 2011 abandonaron Libia y se dirigieron a Túnez, donde fueron acogidos en el Campo de Refugiados de Soussa. Una vez allí, el ACNUR estudiaba la situación de las personas refugiadas, valorando quiénes podían regresar a sus países de origen y quienes no, como era el caso de la familia de Ibrahim. En estos casos debían permanecer en dicho campo a la espera de un posible reasentamiento en terceros países, asignándoles una tienda de campaña (en su caso les dieron tres tiendas para distribuir de forma adecuada a los siete miembros de la unidad familiar). Su estancia en el

campo fue más llevadera gracias a la gran labor realizada por el ACNUR, con un personal muy entregado que les facilitaba la cobertura de todas las necesidades que presentaban (de higiene, alimentos, ropa, asistencia médica, psicológica, etc.). Durante el tiempo que residieron allí, Ibrahim trabajó como profesor de árabe e inglés para una organización danesa, su mujer como profesora de alfabetización a mujeres y su hija mayor apoyando actividades de ocio y tiempo libre para mujeres y niños.

En diciembre de 2011 les plantearon la posibilidad real de un reasentamiento en un tercer país. Durante esos meses acudieron periodistas, entre ellos medios de comunicación españoles, que denunciaban la situación en la que se encontraban allí y la necesidad de apoyar con soluciones más estables. El matrimonio cree que el papel de estos periodistas fue importante para que los países europeos asumieran este compromiso.

A mediados de diciembre del 2011, ACNUR les comunica que sería España el país de acogida para ellos. En un primer momento les informaron que sería en marzo de 2012 cuando se pondría en marcha el programa, si bien no sería hasta junio de ese año cuando comenzó el proceso, con la visita de una comisión del Gobierno español al Campo de Soussa. Les entrevistaron para confirmar la situación general de la familia, y les informaron sobre el programa de reasentamiento y sobre cuestiones generales del país. Hasta ese momento no tenían ningún conocimiento sobre España.

Es conveniente señalar una dificultad que surgió durante esta etapa de selección e información, relativa a la transmisión de las características del programa de reasentamiento. Ibrahim y su familia entendieron que sería el gobierno español, con apoyo de las ONGs, quienes les facilitarían alojamiento, tanto en los Centros de Acogida como posteriormente en viviendas individuales para cada familia. En el momento del cierre de este informe, la familia estaba encontrando enormes dificultades para alquilar una vivienda. A pesar del apoyo recibido por parte de los Centros de Acogida y ONGs, esta situación les ha generado muchas preocupaciones, frente a las expectativas iniciales de que sería el Gobierno quién les facilitaría vivienda pública. No sabían a que respondía este "malentendido", si a una falta de información más detallada o a un problema de traducción por parte de los intérpretes en el campo. Una problemática que la Subdirección General de Integración de Inmigrantes ha manifestado intentará solucionar en futuros programas de reasentamiento.

Otras problemáticas detectadas han sido: por una parte, el idioma ha supuesto una importante barrera a la hora de poder cumplir con los plazos inicialmente planteados para la primera fase de acogida. Seis meses ha demostrado ser un período escaso para poder adquirir un nivel adecuado de castellano como para desenvolverse de forma autónoma. Por otra parte, que la llegada del grupo de personas reasentadas fuera en pleno período estival, supuso un retraso general en muchos de los trámites, especialmente en el inicio de los cursos de aprendizaje del castellano. Por último, se deberá tener más en cuenta las especificidades presentadas por algunas de las familias, en cuanto a su tamaño, para procurar apoyos más adecuados para la adquisición de una vivienda. Una propuesta consistiría en que las administraciones autonómicas y municipales pudieran apoyar este programa con las viviendas de protección públicas con las que cuentan.

Ibrahim y su familia han estado recibiendo clases para aprendizaje del castellano y, a pesar de las dificultades, han conseguido avanzar en el idioma. Los menores fueron escolarizados en el municipio donde se ubica el Centro de Acogida y donde están buscando la vivienda para residir. El matrimonio por su parte está pendiente de comenzar un itinerario formativo en cuanto alcancen el adecuado nivel de castellano. A ambos les gustaría poder trabajar mientras realicen el itinerario formativo, impartiendo clases de inglés y árabe, tal como hicieron en Libia y con lo que pudieron finalmente ganarse la vida allí. La hija mayor, por su parte, quiere ir a la Universidad y ejercer medicina en España.

A pesar de las dificultades, Ibrahim y su familia están agradecidos por las oportunidades que España les ha brindado, así como la buena acogida que sienten haber tenido por parte de la población española en general y de las organizaciones en particular. Confían poder labrarse un futuro profesional aquí. También consideran como muy beneficioso el Programa de Reasentamiento “por el hecho de que nos han tendido una mano ya que estábamos atrapados, no podíamos volver a nuestro país ni a Libia donde habíamos vivido los últimos años”.

La Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, planteó<sup>14</sup> su total compromiso para continuar con el Programa de Reasentamiento en los próximos años, a pesar del difícil escenario de crisis. Según declaraciones, se proponen alcanzar tres objetivos claros (“objetivo moral, social y político”): uno, cumplir con la necesaria solidaridad internacional; dos, la integración plena y real de estas personas con necesidad de protección



internacional; y tres, un objetivo más político de “subirnos al tren” europeo de los programas de reasentamiento, que a pesar del bajo cupo inicial ofrecido, deberá aumentarse progresivamente para ganar mayor peso en el contexto europeo en esta materia<sup>15</sup>.

## NOTAS

1. Véase comunicado de CEAR: <http://cear.es/index.php/2012/12/18/cear-celebra-el-auto-del-tribunal-constitucional-que-avala-la-atencion-sanitaria-a-todas-las-personas-migrantes/>
  2. Fuente: PECCI 2011-2014, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Trabajo e Inmigración, en su aprobación).
  3. Fuente: Plan Plurianual FER 2008-2013, Estado España, Fondo Europeo para los Refugiados, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
  4. Fuente: Plan Anual del Fondo Europeo para los Refugiados 2012 (Dirección General de Migraciones, perteneciente a la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
  5. Ídem.
  6. Ver RTVE, 17 de julio de 2012: <http://www.rtve.es/alicarta/videos/telediario/llegan-espana-80-desplazados-eritrea-sudan-somalia-para-ser-reasentados/1467165/>
  7. En la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se recoge: “El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas. Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente ley”. De esta forma, el marco jurídico nacional aporta una perspectiva duradera al reasentamiento en nuestro país, al facilitar el acceso a la nacionalidad española a los 5 años desde la llegada y residencia legal en España.
  8. Módulo Autoformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento, ACNUR, Octubre de 2009. Según definición del ACNUR, el reasentamiento “es el traslado de los refugiados desde los países donde han buscado asilo a otro Estado que haya accedido a admitirlos como refugiados y a concederles la residencia permanente”. Se trata de un instrumento de protección internacional que ofrece una solución duradera para aquellas personas refugiadas que ven peligrar sus derechos fundamentales en el país donde habían buscado inicialmente protección. De este modo, el reasentamiento no solo es un mecanismo de protección de refugiados sino también una solución duradera para aquellos refugiados que ni pueden regresar a su país de origen ni continuar en el segundo país con unas mínimas garantías de protección de sus derechos fundamentales. Se trata así mismo, de un instrumento de solidaridad con los países que reciben el mayor número de refugiados y distribución de responsabilidades de los Estados para compartir equitativamente la carga que supone a estos países principalmente receptores. Ya que, como nos recuerda el ACNUR, el reasentamiento supondría un ejercicio de responsabilidad y solidaridad internacional para compartir la carga que algunos de los países más pobres del mundo están soportando con la acogida de refugiados procedentes a menudo de los países vecinos huyendo de sus países y buscando en estos protección.
- En las Consultas Globales sobre Protección Internacional realizadas en 2003, tanto los Estados como el propio ACNUR afirmaron que el objetivo fundamental del reasentamiento debe ser siempre y en todo caso, la protección individual para aquellas personas a las que no se puede dar una protección adecuada en el país de asilo, y cuyo propósito debe ser el de una solución duradera y una herramienta para repartir la carga (debemos tener en cuenta que la gran mayoría de los refugiados del mundo han podido huir a los países fronterizos, en África, Asia y Oriente Medio, es decir, países en su mayoría en desarrollo, y con recursos limitados para poder acoger e integrar a estos grupos numerosos).
9. Informe 2010. La situación de las personas refugiadas en España, CEAR, junio de 2010.

10. *Módulo Autoformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento*, ACNUR, octubre de 2009.
11. El ACNUR (ACNUR, Manual de Reasentamiento, noviembre de 2004) establece una serie de criterios para la selección del reasentamiento de refugiados:
  - Falta de protección jurídica y física de los refugiados en el país de asilo.
  - Sobrevivientes de la violencia y la tortura.
  - Necesidades de atención médica y que esta no esté disponible en el país de asilo.
  - Mujeres y niñas en situación de riesgo, con especial atención a un riesgo de exposición a violencia sexual o de género.
  - Reunificación familiar, cuando el reasentamiento es el único medio para esta reunificación.
  - Niños, niñas y adolescentes, cuando el reasentamiento apoye su interés superior.
  - Refugiados de edad avanzada vulnerables.
  - Falta de integración local o perspectiva de repatriación voluntaria.
12. GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Reflexiones Constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria*, UNED, *Revista de Derecho Político*, nº 78, mayo-diciembre de 2010, pp. 43-93.
13. *Módulo Autoformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento*, ACNUR, octubre de 2009.
14. Entrevista realizada el 20 de marzo de 2013 a representantes de la Subdirección General de Integración de Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para el Programa de Reasentamiento Túnez 2012.
15. Ver: <http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-979-10872>  
 El Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2012 en pleno (un nuevo programa comunitario para el reasentamiento de refugiados en la UE, dentro del Fondo Europeo para los Refugiados. Actualmente cerca de 200.000 refugiados en el mundo buscan asilo. La UE recibe al año una media de 4.500 personas. El nuevo programa tiene como objetivo animar a los países de la UE a que acojan más refugiados, y amplía la lista de personas cuyo reasentamiento estará financiado por el fondo, como las mujeres en riesgo, los menores no acompañados, las personas con problemas de salud serios o los refugiados que necesitan instalarse con urgencia. El programa presenta también una serie de prioridades geográficas anuales para 2013, que incluyen a refugiados iraquíes en Turquía, Siria, Líbano y Jordania; refugiados afganos en Turquía, Pakistán e Irán; refugiados congoleños en Burundi, Malawi, Ruanda y Zambia, y refugiados somalíes en Etiopía. También estarán incluidos Los refugiados procedentes de países o regiones designados para programas regionales de protección, como Europa Oriental (Bielorrusia, República de Moldavia y Ucrania), el Cuerno de África (Yibuti, Kenia y Yemen) y el norte de África (Egipto, Libia y Túnez), también estarán incluidos en el programa comunitario.  
 La financiación del programa también se incrementa.



En este capítulo tratamos de analizar objetivamente las políticas públicas de empleo que se han implementado en España durante el año 2012, centrándonos fundamentalmente en la nueva Reforma Laboral, impuesta sin negociación de ningún tipo, a principios de año, en un país sumido en una crisis económica sin precedentes. Crisis que se alarga por un periodo ya de cinco años. Conforme a la tesis de que el desequilibrio en el mercado laboral provenía, fundamentalmente, de los desajustes internos y rigideces del propio mercado y, en modo alguno, de la estructura del sistema productivo español, lo sucedido en realidad en el último año en la economía española y, más en particular, en su mercado laboral, lo desmiente. Un análisis necesario para entender el marco en el que se desenvuelven las personas refugiadas y solicitantes de asilo como trabajadoras, un marco laboral que afecta por igual a todas las personas residentes en nuestro país, pero cuyas consecuencias son más nefastas en el caso de los colectivos más vulnerables.

## 7.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO

Un año después de aprobarse la reforma laboral<sup>1</sup> es momento de hacer balance para determinar en qué medida se están cumpliendo sus objetivos. Dicha reforma se desgana en un documento de 64 páginas, con una serie de medidas que no responden al criterio de urgente necesidad. Además de no ser fruto de ningún proceso de debate público ni de diálogo social, se pospuso el debate parlamentario, que partió de una situación de hechos consumados y previamente decididos. Por tanto, es una reforma estructural con vocación de permanencia que responde a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) acordado en la UE en la primavera del 2011<sup>2</sup>, donde se "recomendaba" la necesidad de reformas profundas del mercado laboral, con vistas a reducir su rigidez y abaratar el despido, aceptadas por el gobierno español del momento y asumidas por el actual.

Los dos principales objetivos eran, en teoría, frenar en el corto plazo la sangría de destrucción de puestos de trabajo y sentar las bases para la creación de empleo estable cuanto antes. Ninguno de ellos se ha cumplido, al contrario, y la reforma laboral, al aplicarse en un momento en el que la economía española entraba en una nueva recesión, ha favorecido la destrucción de empleo.

Respecto al primer objetivo, la evolución del paro registrado es un indicador preciso de que el mercado laboral está lejos de haber tocado fondo y que la destrucción de empleo, lejos de frenarse, continúa a pasos acelerados. Los datos hablan por sí mismos: en un año, la cifra total de desempleados se ha incrementado en 691.700 personas, el empleo se ha reducido en 850.500 personas y la tasa de paro se sitúa en el 26,02%, un 3,17% más que al final de 2011. Además, sigue creciendo el desempleo de larga duración y entre los jóvenes y la ocupación baja ya a niveles de 2004, por debajo de los 17 millones<sup>3</sup>, con el correspondiente y doloroso impacto sobre las cuentas de la Seguridad Social<sup>4</sup>.

El tiempo ha demostrado que ninguna reforma crea puestos de trabajo y esta no es una excepción: se restringe a definir el marco jurídico que regula el mercado de trabajo y, por sí misma, no recoge medidas que generen actividad ni crecimiento económico, que son las claves para generar empleo.

La condición fundamental para generar empleo está en la evidente y estrecha relación que existe entre crecimiento económico y empleo, esto es, en el buen funcionamiento del sistema económico. Lo que ocurre es que esta condición

imprescindible no se da en España desde el ya lejano año 2008, donde la economía española comenzó su imparable deterioro. Mientras se mantenga la contracción del Producto Interior Bruto (el PIB cayó un 1,4% en 2012)<sup>5</sup> y no se alcancen tasas de crecimiento superiores al 1,5%, no hay posibilidad de crear empleo. De hecho, el FMI ha empeorado las últimas previsiones de variación del PIB español respecto del año pasado, señalando que "aumenta la velocidad de la recesión y agrava el pronóstico para 2013", anunciando que "se contraerá este año un 1,5%"<sup>6</sup>.

En el estado en el que se encuentra la maltrecha economía española, se ha abocado a la Seguridad Social al que probablemente es el déficit más abultado de su historia, debido al aumento del gasto del sistema de pensiones y al deterioro del mercado laboral en 2012 (sumado al acumulado durante los cuatro años previos de destrucción de empleo). En esta coyuntura, el peso de los costes sociales seguirá aumentando durante 2013, pero el dinero que se paga a los pensionistas y desempleados al menos se devuelve al PIB en forma de consumo, no ocurriendo así con los costes de los intereses y la amortización de la deuda acumulada, prioridad absoluta del Gobierno este año y que acumuló un gasto de 28.848 millones el año pasado<sup>7</sup>, casi un tercio del gasto total proyectado.

El Banco de España achacó la pésima evolución de la economía española fundamentalmente a una aportación más negativa de la demanda nacional, ya que los indicadores de consumo privado muestran en general una "tónica contractiva" en 2012 superior a la prevista<sup>8</sup>. No es de extrañar: en un contexto recesivo, la aconsejada prudencia en el gasto es una máxima que cualquier ciudadano aplica a su economía doméstica, esté o no en situación de desempleo.

Pero no solo la reforma laboral favorece el despido de trabajadores, sino que además, las estadísticas confirman una caída de la remuneración por asalariado del 3,6% en 2012<sup>9</sup>, delineando una política económica muy clara: devaluación de los salarios para aumentar la competitividad y una composición del ajuste laboral que combina los despidos con el hundimiento de los salarios para responder a la profunda depresión de la actividad. Para pretender frenar en seco la destrucción de empleo, como se anunció, las medidas no han resultado en absoluto efectivas. A esto también hay que sumar que la cobertura de las prestaciones por desempleo (porcentaje de desempleados que cobran subsidio sobre el total registrado con experiencia laboral) ha experimentado un descenso de cinco puntos porcentuales en 2012, y que ha acontecido un cambio significativo de la mecánica de disminución del empleo: asciende

de forma intensa la destrucción de empleo indefinido frente al temporal, con respecto a años precedentes, al tiempo que se erigen en protagonistas las nuevas figuras de despido con indemnización de 20 días por año trabajado y límite de un año frente a los 45 días y límite de 42 meses, modelo mayoritario con anterioridad a la reforma.

Así las cosas, la devaluación interna vía salarios y los despidos más baratos ya nos está dejando negativas consecuencias al menos en dos planos: 1) En cuanto a la demanda interna, se podría generar una caída de precios, aunque en bastante menor medida que los salarios, lo que deteriora el poder adquisitivo general y, como se está exponiendo, se reduce la demanda del consumo. Mientras, la demanda de inversión, en la medida que no ve inmediatamente realizada la rentabilidad de la caída salarial, no se incrementa y, por tanto, la demanda interna cae. Añádase que el propio deterioro de las relaciones laborales en un contexto de desempleo masivo como el actual, induce a su vez a caídas en el consumo también entre quienes aún mantienen su puesto de trabajo, como medida de cautela ya apuntada. Ante el temor a perder el empleo optan por ahorrar. 2) En cuanto a la demanda externa, el efecto inmediato sería obviamente de mejora de las exportaciones, pero dicha mejora debería compensar el efecto negativo sobre la demanda interna previa, y esto es altamente improbable, por lo que la posible mejora de las exportaciones derivadas de la caída salarial no compensará el descenso de la demanda interna.

Es una lógica que cae por su propio peso: la reforma laboral ha acelerado la destrucción de empleo, aumentando las cifras de desempleo hasta rozar los seis millones de parados, un abaratamiento del despido y, por añadidura, una presión añadida para reducir los salarios, una función esta última que solo será beneficiosa para aumentar el empleo en el momento que se inicie la recuperación económica, nunca antes.

Todo el examen anterior bastaría para confirmar con hechos los análisis más escépticos que se hicieron sobre los beneficios de la reforma laboral a corto plazo en el momento de su aprobación. La conclusión es que el balance de la reforma laboral no es en absoluto bueno. Los problemas del mercado laboral permanecen enquistados donde estaban antes de la reforma y se agravarán todavía más de cara al próximo año, con unas consecuencias sociales ya insostenibles que, como no, afectan a las capas sociales más vulnerables, entre las que se encuentran los colectivos de atención de CEAR: solicitantes de asilo, personas refugiadas y extranjeras vulnerables.

Respecto al segundo objetivo mencionado, esto es, poner las bases para la creación de empleo estable cuanto antes, los defensores de la reforma laboral afirman, de forma sorprendente, que sus mayores virtudes se observarán en el largo plazo, sin especificar de cuánto tiempo estamos hablando y sin cuantificar ni analizar rigurosamente cuáles serán esas consecuencias que anuncian tan positivas. Lo bueno del largo plazo es, sin duda, que es un plazo sine die, que siempre está por llegar. La mejora de la productividad, esa variable que es la que mejor determina la evolución de la renta per cápita y del bienestar y en la que tanto se insiste entre los adalides de la reforma, dicen que debe de producirse con las medidas adoptadas.

Estando de acuerdo que es en el largo plazo donde se aprecian los cambios sustanciales en la productividad, los únicos determinantes de esta son el stock de capital (inexistente en las empresas de nuestro país actualmente), el progreso técnico (ausente por completo de las prioridades de las políticas de nuestros gobernantes) y el capital humano, es decir, la formación de los trabajadores o valor de la fuerza de trabajo.

Pero, ¿qué ocurre con este último factor que afecta de manera más que sustancial a los trabajadores? Pues que las políticas activas de empleo no solo no se han instalado como eje fundamental de las políticas de empleo, sino que estas han sufrido un recorte del 21,2% en el año 2012 respecto al año anterior (para 2013, el recorte anunciado es del 34,6%)<sup>10</sup>. El argumento dado por el Gobierno para tal descenso fue que estas políticas no eran eficaces.

El subsidio de desempleo, como eje central de las políticas pasivas, debe servir para garantizar al trabajador una renta digna una vez que ha sido despedido de su empleo anterior, cosa que como hemos visto ya, ha sido eliminada. Pero, al menos, esta exigua renta es imprescindible que vaya acompañada de unas políticas activas eficaces que impliquen un proceso de activación del trabajador desempleado para volver a encontrar un empleo adecuado a sus capacidades en el menor tiempo posible, porque si no, abocan a los trabajadores a una espiral de pobreza y a un claro riesgo de marginalidad y exclusión social.

Para que esto no ocurra es necesario acometer cambios estructurales en el diseño y funcionamiento de los cursos de formación, modernizando su diseño y funcionamiento, dotando a estas políticas de un sistema permanente de evaluación y actualización, aprovechando el desarrollo tecnológico y la experiencia de otros países de nuestro entorno, con modelos de activación de parados más eficaces que



el nuestro, y adecuando la formación de los desempleados a las necesidades de las empresas. Lo que no parece de recibo es dejarlas de lado, cada vez con menos recursos, lo que está provocando que muchas personas no puedan tener acceso a una formación cada vez más necesaria para reincorporarse al mercado laboral. Esta situación se agrava todavía más en el caso de las personas refugiadas, al ser la demanda de formación cada vez mayor debido al número creciente de parados, y al haberse visto los recursos mermados y con requisitos de acceso cada vez más exigentes.

Al final, parece claro que el bienvenido objetivo de aumentar la productividad se producirá mediante la reducción de los derechos de los trabajadores y la flexibilidad laboral. Y es que en este ámbito de la flexibilidad, la ley recoge medidas que conculcan derechos tradicionales que los trabajadores atesoraban y que, sobre todo, golpean en la línea de flotación de la negociación colectiva. Sin extendernos en las medidas para facilitar la movilidad geográfica (se establecen condiciones objetivas para seleccionar a aquellos trabajadores con menores cargas familiares), la modificación de horarios (facilita que un empresario pueda cambiar la jornada de trabajo, el horario y el sistema de rendimiento, entre otros) o la eliminación de las categorías profesionales (para facilitar la adaptación de los trabajadores a nuevas funciones, a demanda de la empresa), lo más importante, sin duda, es todo lo referente a los convenios colectivos y la merma de representación de peso de los trabajadores en la negociación colectiva.

Así, la regulación de la inaplicación en la empresa del convenio colectivo que estuviera en vigor (sectorial o de empresa), debido a la nueva redacción dada al artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores en la reforma laboral<sup>11</sup>, facilita el acceso a un mecanismo legal (antes absolutamente excepcional), cuya utilización está proliferando de manera extraordinaria, que permite a las empresas descolgarse de la regulación convencional de correspondiente aplicación, por las mismas causas objetivas que las que pudieran justificar un despido (incluso reduciendo a dos trimestres la disminución de ingresos ordinarios o ventas, en comparación con los mismos del año anterior, para la existencia de causa económica que justificaría la medida). A lo anterior, habría que añadir dos nuevos cambios que afectan también de forma directa, ya que la nueva Ley reconoce que los Convenios sectoriales pueden ser objeto de regulación de condiciones de trabajo y salariales distintas en virtud de un posterior Convenio de empresa (artículo 84.2 del ET). De esta forma, no solo el Convenio provincial sectorial está desprotegido frente a la regulación a la

baja en las condiciones de trabajo que pueda establecer cualquier convenio de empresa, sino que esa posibilidad afecta a cualquier Convenio Colectivo sectorial autonómico, estatal, o acuerdo interprofesional. Además, la ultraactividad del Convenio Colectivo operará durante un plazo máximo de dos años a partir de la finalización del anterior (artículo 86.3 del ET). Si en dos años desde la denuncia del Convenio Colectivo no se suscribiera una nueva norma que pacte la totalidad del contenido, este perderá su vigencia. Se elimina así casi de facto la ultraactividad de los convenios siempre que las patronales opten por demorar las negociaciones.

Estas medidas resultan especialmente lesivas para el derecho de libertad sindical y son una declaración de guerra contra el modelo anterior de negociación colectiva, un modelo que es obligado poner en valor como fruto del obligado diálogo social habido hasta ahora en España. El sistema de solución autónoma de conflictos, creado por los interlocutores sociales durante años, que con pleno respeto de la autonomía colectiva permite de manera rápida y fluida solucionar los conflictos derivados de la negociación y la inaplicación de Convenios Colectivos, está claramente en riesgo. El nuevo modelo da entrada a posibles abusos por parte del empresariado sin que haya una garantía efectiva de que los procesos de negociación en las empresas se someten a concertación y vigilancia real, abriendo la puerta a una negociación salarial menos sensible a la evolución de los precios y más a las de la productividad, los beneficios y el ciclo económico. Situación que puede redundar en un reajuste de los salarios, aunque sin garantizar que este se haga buscando una mayor adecuación a la productividad, ni ofrece protección a los trabajadores ante los previsibles abusos. La precariedad y pérdida de derechos laborales a la que nos aboca la reforma resulta más que evidente.

En resumen, es necesario señalar que en documentos gubernamentales posteriores a la reforma se aludía a objetivos distintos del de la paralización de la destrucción de empleo y la creación de puestos de trabajo, que es el que hacían suyos en la Ley 3/2012. La reforma ha actuado, en términos estrictos, del siguiente modo:

- a) Potenciando la flexibilidad externa de las empresas a través, principalmente, de los mecanismos de salida del empleo (despido).
- b) Disminuyendo la "generosidad" del sistema de prestaciones por desempleo, limitando las condiciones de acceso y mantenimiento de esas

- prestaciones y sin que haya una apuesta clara por regular, ampliar y mejorar las políticas activas de empleo.
- c) Reforzando la flexibilidad salarial, sobre todo de los salarios reales, en función de los cambios que se produzcan en la situación del conjunto de la economía o de las propias empresas.
  - d) Aumentando la flexibilidad interna de las empresas, permitiendo una mayor adaptación de las condiciones de trabajo, como la jornada laboral, a los cambios en la situación económica interna de la propia empresa, sea esta real o no.
  - e) Mediante el desmantelamiento de un buen número de derechos sociales, lo que contribuye a deteriorar la arraigada paz social existente en nuestro sistema laboral.

Esta es una reforma que está sirviendo y servirá para bajar sueldos, empeorar las condiciones de trabajo, facilitar el despido y restar derechos a trabajadores y parados. Todo un logro.

## NOTAS

1. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se crea en 1997 para dar paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y coordinar las políticas presupuestarias nacionales, constituyendo su finalidad principal el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas.
3. Encuesta de Población Activa (EPA). Cuarto Trimestre de 2012, Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0412.pdf>): la cifra de personas paradas se sitúa en 5.965.400 personas; La tasa de paro masculina aumenta 89 centésimas hasta el 25,58%, mientras que la femenina sube 1,14 puntos y se sitúa en el 26,55%, manteniéndose la composición del paro observada desde el año 2008, con relativamente poca distancia entre las tasas masculina y femenina y mayor número de hombres en paro que mujeres.
4. CINCO DÍAS, 4 de febrero de 2013, Edición digital, sección Economía: [http://www.cincodias.com/articulo/economia/recesion-agrava-cuentas-seguridad-social-2012/20130204cdscdseco\\_5/](http://www.cincodias.com/articulo/economia/recesion-agrava-cuentas-seguridad-social-2012/20130204cdscdseco_5/)
5. Instituto Nacional de Estadística (INE): Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2008, Cuarto trimestre de 2012; <http://www.ine.es/prensa/cntro412.pdf>.
6. EL PAÍS, 23 de enero de 2013, edición digital, sección Economía: [http://economia.elpais.com/economia/2013/01/23/actualidad/1358953235\\_658603.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/01/23/actualidad/1358953235_658603.html)
7. CINCO DÍAS, 3 de abril de 2012, edición digital, sección Mercados: [http://www.cincodias.com/articulo/mercados/espana-gastara-28848-millones-pagar-intereses-deuda/20120403cdscdmer\\_7/](http://www.cincodias.com/articulo/mercados/espana-gastara-28848-millones-pagar-intereses-deuda/20120403cdscdmer_7/)
8. BANCO DE ESPAÑA, Boletín Económico, diciembre de 2012: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Dic/Fich/be1212.pdf>
9. Instituto Nacional de Estadística (INE): Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) Cuarto Trimestre de 2012 <http://www.ine.es/daco/daco42/etcl/etcl0412.pdf>
10. EL PAÍS, 3 de abril de 2012, edición digital, sección Economía: [http://economia.elpais.com/economia/2012/04/03/actualidad/1333450706\\_167128.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/04/03/actualidad/1333450706_167128.html): la partida destinada a Políticas Activas de Empleo en los Presupuestos Generales del Estado fue de 5.765 millones en 2012 y de 7.322 millones en 2011.
11. Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

## 1. LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL SON ACOGIDAS EN PAÍSES EMPOBRECIDOS

Aunque los últimos datos sobre personas refugiadas en el mundo, al cierre de este informe, son de 2011, lo que puede suponer cierta descontextualización en relación con hechos acaecidos en 2012, como la crisis humanitaria en Siria o el conflicto en Mali, las cifras totales son muy parecidas año tras año, lo que permite ofrecer una mirada global sobre el fenómeno del desplazamiento forzado.

En 2011 había un total de 42,5 millones de personas en situación de desplazamiento forzado en el mundo: 15,2 millones personas refugiadas (10,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 4,8 millones de refugiados y refugiadas palestinas bajo la responsabilidad de la UNRWA), 26,4 millones desplazadas internas y aproximadamente 895.000 personas cuyas solicitudes de asilo están pendientes de resolución. Además, se estimaba en 12 millones las personas en situación de apatridia.

De nuevo, son los países denominados “en vías de desarrollo” por el ACNUR los que acogían a las 4/5 partes de la población mundial refugiada. El 45% de las personas refugiadas bajo el mandato del ACNUR residían en países con un PIB per cápita inferior a 3.000 dólares. Muchos de estos países son también generadores de población desplazada y refugiada.

De hecho, los desplazamientos forzados que se produjeron dentro del mismo país, desplazamiento interno, y del mismo continente, personas refugiadas que buscaban protección en países limítrofes, fueron de una dimensión enorme en relación con las personas refugiadas que lograban “tocar la puerta” de los países más industrializados. Los datos estadísticos demuestran que la mayoría de las personas refugiadas huyen a países vecinos. Las principales regiones que generan flujos de personas refugiadas acogieron de media entre el 76% y el 93% de las personas refugiadas de la misma región.

De las 876.100 solicitudes de asilo que se produjeron en el mundo, los 44 países más industrializados recibieron 441.300 solicitudes, el número más alto desde el año 2003 en el que fueron presentadas más de 505.000 solicitudes. Sudáfrica, país en vías de desarrollo, fue el mayor receptor de solicitudes de asilo, con 107.000. En el periodo 2006-2011 ha registrado 816.000 solicitudes, lo que sitúa al país como el principal destino de los últimos seis años. Tras este país se sitúa Estados Unidos, que recibió el mayor número de solicitudes de los países más industrializados por sexto año consecutivo, con 76.000.

## 2. LOS CONFLICTOS MÁS MEDIÁTICOS: SIRIA Y MALI

El conflicto interno sirio, fruto de la “primavera árabe”, fenómeno que tanta atención mediática despertó en 2011, acaparó, junto con la internacionalización del conflicto en Mali, la atención de los medios españoles por encima de otras crisis humanitarias. Ambos conflictos tuvieron su impacto en las estadísticas de solicitudes de asilo en España, colocando a los y las solicitantes de origen sirio como el principal colectivo, con 255 solicitudes, frente al maliense que se situaba en sexto lugar con 101 peticiones de protección internacional.

Mientras nuestro país paralizaba las expulsiones de nacionales de Mali ante la dramática situación que se vive en esa zona del Sahel, inexplicablemente mantenía la exigencia de visado de tránsito para las personas que procedían de Siria. Frente al millón de personas que han tenido que huir de Siria, la llegada de 255 personas buscando protección en España no justifica de ningún modo una medida así. Sobre todo por su condición de refugiadas, condición que obliga a nuestro país a acogerlas

y a facilitar su acceso al procedimiento de asilo. En ningún caso a obstaculizar su llegada a territorio español.

### 3. AUMENTAN LAS SOLICITUDES DE ASILO EN EUROPA, MIENTRAS DISMINUYEN EN ESPAÑA

Existe un marcado desequilibrio entre los países de la UE en cuanto al número de solicitudes de protección internacional y en cuanto a los porcentajes de concesión de la misma, lo que constata un estancamiento en el proceso de armonización de las políticas de asilo que emprendió la Europa de los 27 en 2010 con la adopción del Programa de Estocolmo y la implantación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). De tal suerte, que la efectividad de los derechos reconocidos a las personas solicitantes y las condiciones en la acogida son muy dispares entre los diferentes Estados, estando, en algunos casos, por debajo de los estándares internacionales y europeos. Todavía queda mucho por hacer a nivel práctico y legislativo para lograr el establecimiento de un sistema de protección justo y eficaz homogéneo para toda la UE.

Según datos de Eurostat, el número de solicitudes de protección internacional en la UE ha aumentado considerablemente respecto del año anterior: de 301.375 a 331.975, lo que significa un aumento de casi un 10% en 2012. Dicho aumento fue homogéneo en toda la UE. Solo seis Estados recibieron menos solicitudes de protección internacional que en 2011, entre los cuáles se encuentran Italia, con un descenso del 53,94% (de 34.115 a 15.715 solicitudes) y España, con el 25%.

La mayoría de las solicitudes de protección internacional se concentraron en unos pocos Estados: Alemania, con 77.540 solicitudes, Francia, con 60.560, Suecia, con 43.865, Reino Unido, con 28.175, y Bélgica, con 28.105, recibieron el 72% del total de solicitudes de protección internacional presentadas en la UE.

Teniendo en cuenta la población del país de acogida, Malta fue el Estado que mayor número de solicitudes por millón de habitantes recibió en 2012, con 4.980, seguido de Suecia, con 4.625 o Luxemburgo, con 3.905. Mientras que los Estados miembros con un porcentaje menor respecto de su población fueron Portugal,

con 30, España, con 55 o Estonia, también con 55. Muy por debajo de la media de la UE, que fue de 660 solicitudes de protección internacional por millón de habitantes. Esos datos colocan a nuestro país en el puesto número 26 de 27, a la cola del club europeo.

En lo que se refiere a las concesiones de protección internacional, los Estados miembros de la UE emitieron resoluciones favorables en el 26,65% de los casos planteados (13,87% concesiones de asilo, 10,39% de protección subsidiaria y 2,38% de razones humanitarias), siguiendo la tendencia del año 2011. En cambio, España concedió solo el 20,19% de resoluciones favorables de protección internacional, por debajo de la media.

Las estadísticas españolas quedan muy por debajo de los estándares europeos, resultando especialmente preocupante el número de solicitudes de asilo realizadas en nuestro país. Las 2.565 peticiones recibidas en España frente a las 77.540 de Alemania o las 60.560 de Francia, evidencian, con respecto a los países de su entorno, un menor interés por cumplir con los compromisos internacionales adquiridos.

#### 4. LOS GENDARMES DE EUROPA: ESPAÑA, ITALIA Y GRECIA

El hecho de que las solicitudes de asilo hayan descendido de manera significativa en Italia, superando el 50%, y en España, con el 25%, y se hayan mantenido en Grecia, cuando estos tres países ejercen de frontera de la UE con dos regiones especialmente convulsas, norte de África y Oriente Próximo, reflejan la prioridad otorgada a las políticas securitarias y de control de fronteras por encima de la protección de los derechos humanos y del derecho de asilo.

El éxito de las políticas de externalización de fronteras de la UE en su frontera sur, ha trasladado buena parte de la presión migratoria hacia Grecia. Los acuerdos de readmisión suscritos por Italia y España con los principales países de emisión y tránsito de las migraciones hacia sus fronteras, así como el blindaje de las costas, gracias a la vigilancia desplegada por FRONTEX, y la militarización de zonas fronterizas, baste el ejemplo de las vallas de Ceuta y Melilla, han tenido como consecuencia una significativa disminución de la llegada de personas migrantes y refugiadas hacia las penínsulas ibérica e itálica.

Se estima que nueve de cada 10 personas que entran irregularmente a Europa, lo hacen a través de Grecia, siendo la principal puerta de entrada para personas vulnerables necesitadas de protección internacional. En cambio, el país heleno tiene una de las estadísticas más bajas de la UE en cuanto a concesiones de asilo y protección internacional. De las 9.575 personas que solicitaron asilo en Grecia en 2012, solo 95 personas obtuvieron algún tipo de protección internacional, un 1% escaso. Un dato alarmante, pues implica que el 99% de solicitantes son denegados.

Dicha política de asilo actúa como factor disuasorio que inhibe de solicitar protección internacional en el país heleno a muchas personas necesitadas de la misma. Factor disuasorio al que se suman otros elementos inhibidores. La aplicación de agresivas medidas de control de fronteras y la violación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en su territorio han colocado a Grecia en el punto de mira de instituciones internacionales y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La práctica imposibilidad de obtener asilo y los enormes obstáculos para abandonar el país, convierten, en la práctica, a todo el territorio griego en un gran centro de retención.

## 5. LA CIFRA DE SOLICITUDES DE ASILO MÁS BAJA EN 25 AÑOS

Durante 2012 se formalizaron 2.580 peticiones. Es la cifra más baja que se ha registrado en los últimos 25 años. Si se repasa el número total de peticiones presentadas en los últimos años, el descenso de las solicitudes es continuo. Desde el pico de 9.490 solicitudes en 2001, la cifra más alta de la década de 2000, la tendencia ha sido a la baja, con un descenso del 72,8% hasta 2012.

Una tendencia que se ha agudizado desde la aprobación de la nueva Ley de Asilo en 2009, siendo los cuatro últimos años los que han registrado las estadísticas más bajas desde 1988, primer año del que se tiene constancia del registro de estadísticas de asilo: 3.007 solicitudes en 2009, 2.744 en 2010, 3.422 en 2011 y las citadas 2.580 de 2012.

En relación a las nacionalidades, el país del que llegaron más personas buscando asilo fue Siria, con 255, seguido de Nigeria con 204, de Argelia con 202, Camerún con 121, Costa de Marfil, con 106 y Mali, con 101.



Por lugar de presentación, 1.841 peticiones se realizaron en territorio nacional, 402 en puestos fronterizos, 160 en CIE y 177 en embajadas.

## 6. EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS EN ESPAÑA

Aunque las solicitudes presentadas en puestos fronterizos en 2012 aumentaron respecto al año anterior, la cifra sigue siendo especialmente baja y se enmarca en la línea descendente de los últimos años. Una vez más el régimen de visados, las sanciones a los transportistas y el férreo control fronterizo, entre otros factores, impidieron la llegada de personas necesitadas de protección internacional al territorio español. A esto se suma al carácter expeditivo y disuasorio del procedimiento fronterizo, la falta de información, la carencia de intérpretes y de asistencia jurídica especializada. La conjunción de estos factores explica el bajo número de solicitudes presentadas en las fronteras.

El férreo control fronterizo y su externalización, en cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, ha supuesto un descenso considerable en el número de embarcaciones llegadas a las costas españolas. Si en 2006, año de la denominada "crisis de los cayucos", fueron 39.180 las personas llegadas por medio de embarcaciones, en 2012 el número ha sido de 3.804, de las que 173 llegaron a las islas Canarias. Un descenso de más del 90% en seis años.

Al descenso de entradas, hay que sumar, como traba en el acceso al procedimiento de asilo, la práctica sistemática de repatriaciones que en 2012 dieron un balance de 26.457 personas repatriadas. Esta cifra es la suma de la puesta en práctica de los distintos mecanismos que recoge la Ley de Extranjería para "expulsar" del país a la población indocumentada: 1.409 personas fueron readmitidas (expulsadas de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países), 6.271 devueltas, 8.647 sufrieron una denegación de entrada y 10.130 fueron expulsadas. Estas prácticas, generalizadas en las Islas Canarias y en las costas andaluzas, muestran cómo las autoridades españolas priorizan lo que han dado en llamar la *lucha* contra la inmigración irregular frente al cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos, vulnerando el derecho de protección internacional que ampara a las personas refugiadas y a otras

personas en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de trata o los menores no acompañados.

## 7. LAS 'CIUDADES-CÁRCEL' DE CEUTA Y MELILLA

Según las cifras facilitadas por el Ministerio del Interior, el número de extranjeros que han llegado de manera irregular a ambas ciudades se ha reducido en un 15%, descendiendo de 3.343 en 2011 a 2.841 durante el año 2012.

La valla de separación, la vigilancia perimetral en la zona y el control de las fronteras con la colaboración de Marruecos y Argelia dificultan cada vez más la llegada de personas necesitadas de protección internacional a territorio español y, con ello, la posibilidad de solicitar protección en un lugar seguro.

Es motivo de especial preocupación el protocolo seguido por la Jefatura Superior de Policía Nacional de Melilla, quien sistemáticamente incoa expedientes de expulsión a todas las personas extranjeras que han entrado de forma irregular sin informarles de la posibilidad de pedir protección internacional en España. De tal suerte, que muchas personas corren el riesgo de ser devueltas a un país donde su vida, su integridad física o su libertad estén en peligro.

Al férreo control fronterizo, se suma la prohibición de viajar a la península para las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla como factores que explican el descenso de las peticiones de protección internacional. En Melilla el número de solicitudes ha pasado de 42 a 33 en 2012 y en Ceuta el descenso es alarmante, pasando de 505 en 2011 a 184 durante 2012, un descenso del 63,5%.

Es así como Ceuta y Melilla se están convirtiendo en una especie de grandes centros de internamiento o ciudades-cárcel, ya que muchas personas no pueden salir de ellas mientras se ejecutan las expulsiones o se tramitan los expedientes de asilo. Las solicitantes de asilo se ven sujetas a medidas de excepción como es la prohibición de la libertad de circulación, derecho del que son titulares de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Española y la Ley de Asilo, en lo que representa un retroceso sin precedentes en el régimen de protección internacional en España. Esta situación está provocando que algunas personas que solicitaron asilo renuncien a la misma, o que otras se jueguen la vida intentando cruzar el estrecho escondidos en los ferrys que realizan el trayecto.

## 8. LAS DIFICULTADES DE ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN LOS CIE Y EN LOS PUERTOS

En los Centros de Internamiento para Extranjeros se presentaron un total de 160 solicitudes, lo que representa un descenso considerable, de un 40%, en relación con el año anterior, en que se presentaron 261. La cifra es especialmente preocupante, ya que muchas personas internadas lo son por llegar a las costas españolas de manera irregular, corriendo el riesgo de ser devueltas a un lugar dónde su vida, integridad física o libertad corran peligro. En una mayoría de casos son internadas sin que se haya puesto en marcha un procedimiento para identificar sus posibles necesidades de protección internacional.

A la especial situación de vulnerabilidad y desprotección que sufren los polizones que llegan a los puertos españoles escondidos en buques de carga, se añaden las trabas y dificultades reglamentarias que impiden el acceso al procedimiento de asilo. En la mayoría de los casos no se les facilita información ni asistencia jurídica especializada, siendo necesaria la modificación del protocolo de actuación de la policía para garantizar el ejercicio del derecho de los polizones a acceder al procedimiento de asilo.

## 9. ISLA DE TIERRA: UNA EXPULSIÓN COLECTIVA PROHIBIDA

La entrega a las autoridades marroquíes de las 73 personas de origen subsahariano que arribaron al pequeño islote de Isla de Tierra, en septiembre de 2012, supuso la violación de la legislación española, al imposibilitar el acceso de las personas subsaharianas a las garantías establecidas en la Ley de Extranjería y en la Ley de Asilo. Supuso, también, la vulneración de la legislación internacional, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otras normativas, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas. Además, la expulsión se produjo hacia un país, Marruecos, que viola sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Este hecho atrajo la atención de los principales medios de comunicación españoles y provocó la denuncia pública de diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas.

La presión por transformar a Marruecos en una “frontera externa de Europa”, le ha convertido en un eficaz gendarme sin escrúpulos con la inmigración con destino a Europa. Los acuerdos de readmisión que países como España mantienen con Marruecos, obvian las violaciones de derechos humanos a que se ven sometidas la mayoría de personas migrantes y refugiadas en su territorio. Expulsiones como la de Isla de Tierra violan el principio de no devolución y las obligaciones inherentes a la protección contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, pero también la prohibición de expulsiones colectivas de personas extranjeras que establece el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta prohibición obligaba al Estado español a estudiar de forma individualizada la situación de cada una de las personas que se encontraban en el islote, identificando a quienes podrían estar necesitadas de protección internacional o, en su caso, pudieran reunir los requisitos establecidos por la Ley de Extranjería para acceder a territorio español.

Esa expulsión es susceptible de demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que junto a otras cortes internacionales, está asentando una importante jurisprudencia internacional que obliga a los Estados a respetar y aplicar la normativa internacional de protección de los derechos humanos más allá de sus fronteras, lo que implica, entre otras cuestiones, la prohibición de expulsiones hacia países donde las personas puedan sufrir torturas o tratos inhumanos y degradantes.

## 10. LA DESIGUALDAD DEL PROCEDIMIENTO EN FRONTERA

2012 ha supuesto un descenso en el número de solicitudes de protección internacional admitidas a trámite. Si en 2010 se admitió el 82% de las solicitudes formuladas en España y en 2011 el 84,5%, en 2012 el porcentaje de admisiones a trámites se redujo al 80,29%. Dicho descenso es aún más significativo si se analiza en términos absolutos, debido al reducido número de personas que accedieron al procedimiento de protección internacional en 2012. Así, se ha pasado de 2.712 solicitudes admitidas a trámite en 2011, a tan solo 1.911 en 2012.

Este descenso se explica, en gran parte, por el procedimiento diferenciado en frontera, donde se contempla también la posibilidad de denegar la protección internacional. El elevado número de denegaciones produce un desequilibrio en las estadísticas. Así, las personas que solicitaron protección internacional en territorio tuvieron

muchas más opciones de ser admitidas a trámite, el 95% lo fueron, que las personas que formalizaron la solicitud en frontera o CIE, solo el 44% fueron admitidas. La conclusión evidente de este análisis de las estadísticas es que el acceso a la protección internacional se ve determinado, en esta primera fase, por el lugar de petición, más que por lo que se alegue, cómo se alegue y la documentación que se aporte. Este tratamiento diferenciado vulnera el principio de igualdad.

## 11. LA NEGACIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LAS VÍCTIMAS DE TRATA

Algunas mujeres que solicitaron protección internacional en puestos fronterizos, procedentes de Nigeria, República Democrática del Congo o Mali mostraban indicios de ser víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. En estos casos la Oficina de Asilo y Refugio denegó todas y cada unas de las solicitudes planteadas, alegando que no guardaban relación con los requisitos de la protección internacional, obviando, claramente, el motivo de persecución por género recogido en la Ley de Asilo.

Las autoridades españolas consideran que su situación debe regularse por lo establecido en la Ley de Extranjería para obtener permiso de residencia y por las medidas, existentes en la legislación española, de protección a favor de las víctimas que colaboran en la lucha contra las redes de tráfico y explotación de seres humanos.

## 12. EL AÑO CON MENOR CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DESDE LA APROBACIÓN DE LA ACTUAL LEY DE ASILO

En 2012 se concedieron 220 estatutos de refugiado, lo que representa el 9,24% de las resoluciones acordadas por la CIAR. Un 8,53% con respecto al total de los solicitantes de asilo, lo que supone un descenso de casi un punto con respecto al 9,5% del año anterior. Es el año con menor número de concesiones de estatutos de refugiado desde la aprobación de la actual Ley de Asilo, frente a las 245 de 2010 y las 326 de 2011.

Hubo 289 resoluciones de concesión de la Protección Subsidiaria que representan el 12,14% del total de resoluciones, un 11,20% si se compara con el total de solicitantes de protección internacional.

Por otro lado, las concesiones por Razones Humanitarias fueron 13, el 0,54% del total de resoluciones (un 0,50% si se compara con el total de solicitantes), mientras que se produjeron cuatro concesiones de la reagrupación familiar, el 0,16% del total de resoluciones (un 0,15% sobre el total de solicitantes). Finalmente también hubo 18 concesiones de la Protección Subsidiaria en virtud de la Disposición Transitoria segunda de la Ley de Asilo (cambio de la Protección del art. 17.2 de la antigua Ley de Asilo, a la Protección Subsidiaria de la actual) 1, y 25 denegaciones de dicha concesión.

Es muy significativo en este año el descenso de concesiones de Protección Subsidiaria en comparación con los dos años anteriores, en los que estuvo vigente el acuerdo político entre el gobierno de Cuba y de España para la acogida de presos cubanos y sus familiares, que permitió la llegada a España de 379 personas en el año 2010, y 390 en el año 2011. Las concesiones de Protección Subsidiaria de esos años, fueron de 351 y 595 respectivamente, mientras que en 2012 esta cifra ha caído a 289 concesiones, pese a que en ellas se incluyen los 76 reconocimientos de esta protección a personas que accedieron al programa de reasentamiento en España 2012-2013.

### 13. DESCENDEN LOS RECURSOS ANTE LOS TRIBUNALES

En 2012 fueron 36 los recursos interpuestos contra resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo. La cifra de recursos contra la inadmisión ha venido sufriendo un gran descenso en los últimos años. En 2010 la cifra fue de 366 y en 2011 de 82. Este hecho obedece al aumento que la admisión a trámite experimentó con la aprobación de la actual Ley de Asilo.

En cuanto al número de recursos interpuestos contra resoluciones desfavorables de algún tipo de protección internacional, en el año 2012 la cifra fue de 593, siendo esta cifra inferior a la de los últimos años, cuando se produjeron 814 en 2010 y 714 en 2011. Por nacionalidades fue Nigeria la que más recursos interpuso, con 106, seguida de Colombia, con 75, Guinea, con 42, y Camerún, con 32.

Debe destacarse las resoluciones desfavorables dictadas por la OAR sobre las solicitudes presentadas por nacionales de Costa de Marfil. Resoluciones dictadas desoyendo las recomendaciones realizadas por el ACNUR y obviando la jurisprudencia sentada por la Audiencia Nacional al respecto. Numerosos casos de solicitantes marfileños que en el momento de realizar su petición de protección internacional estaban amparados por las citadas recomendaciones y jurisprudencia, debido a la inexplicable tardanza en resolver sus expedientes por parte de la OAR, se han visto privados de ningún tipo de protección. Según las recomendaciones del ACNUR de 2011, fundamento de la doctrina de la Audiencia Nacional, las personas procedentes de Costa de Marfil no debían ser devueltas a este país, si no que debía reconocérseles, al menos, la protección subsidiaria. En 2012, si bien el posicionamiento del ACNUR varía, debido a la evolución del contexto en Costa de Marfil, se recomienda que se estudie individualmente cada caso atendiendo a la región de procedencia dentro del país, a su pertenencia étnica o a sus ideas políticas.

#### 14. LA INACTIVIDAD DE LA OFICINA DE ASILO ANTE LAS SOLICITUDES DE APATRIDIA

El número de solicitantes del estatuto de apatridia, hasta septiembre de 2012, fecha en la que se tiene registro de las mismas, se realizaron 87 solicitudes, siendo 50 de ellas de solicitantes saharauis. La falta de estadísticas para el tercer cuatrimestre del año no recoge las 322 solicitudes de apatridia de personas de origen saharauis solicitadas por CEAR Euskadi. De tal suerte, que las cifras reales son superiores a las que aparecen en las estadísticas oficiales, y seguramente supondrán un importante aumento con respecto a otros años.

De todas las solicitudes de apatridia instruidas en 2012, solo se firmaron ocho resoluciones, de las que siete fueron desfavorables. Los datos evidencian la falta de actividad instructora por parte de la oficina de asilo, cuando solo se han tramitado ocho resoluciones de las más de 400 solicitudes presentadas tan solo en 2012. Reviste especial gravedad esta inactividad respecto a las solicitudes de las personas de origen saharauí, desoyendo la jurisprudencia reiterada de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. En el año 2012 ha habido 30 sentencias favorables al

reconocimiento de la apatridia de ciudadanos saharauis por parte de la Audiencia Nacional y 2 del Tribunal Supremo.

## 15. BALANCE DEL PROGRAMA DE REASENTAMIENTO EN ESPAÑA

España ha implementado en 2012 un programa de reasentamiento de 80 personas refugiadas, de diferentes nacionalidades, procedentes de los campos de refugiados de Túnez. El reasentamiento se enmarca dentro de las obligaciones que marca la actual Ley de Asilo, debiendo fijar el Gobierno la cuota anual de personas a reasentar en España. Aunque ha supuesto un avance en el compromiso internacional de nuestro país por buscar soluciones duraderas para las personas refugiadas más vulnerables, este compromiso continúa siendo pequeño en relación al peso de España en la UE y en el mundo, en comparación con los programas de otros países de su entorno.

Tras casi un año de recorrido del programa de reasentamiento, se puede hacer un balance de su aplicación. Una de las primeras cuestiones a abordar es la mejora de la coordinación entre los actores implicados, especialmente con las CC. AA. y los Ayuntamientos. Aunque buena parte de la responsabilidad de la acogida y de la integración de las personas reasentadas recae en la Subdirección General de Integración de Inmigrantes y en las ONG colaboradoras, no menos importante es el papel que deben jugar los recursos sociales, asistenciales, sanitarios, educativos y de empleo de las administraciones más próximas a las necesidades de la ciudadanía, CC. AA. y municipios. Esa falta de coordinación con las administraciones locales, ha tenido como primera consecuencia, que tardasen más de dos meses en ser documentadas las personas reasentadas en nuestro país.

Destacar el acierto de contar con la experiencia y los recursos de las ONG colaboradoras y de los Centros de Acogida al Refugiado. Las infraestructuras de las que disponen y los diversos programas de integración que desde hace más de tres décadas llevan desarrollando en todo el territorio español, facilitan los procesos de integración de las personas refugiadas reasentadas.

Los tiempos inicialmente marcados para la fase de acogida, de seis meses, deben ser ampliados, como así han evaluado la SGII, los CAR y las ONG, debido a que se ha constatado que se trata periodo insuficiente para la adquisición de las



herramientas y habilidades necesarias para que las personas refugiadas reasentadas puedan dar el paso a una vida autónoma. Especialmente en lo relativo al aprendizaje del castellano.

Por último, se deberá tener más en cuenta las especificidades presentadas por algunas de las familias, en cuanto a su tamaño, para procurar apoyos más adecuados para la adquisición de una vivienda. Sería conveniente que las administraciones autonómicas y municipales apoyasen al programa de reasentamiento con viviendas de protección pública.

## 16. LA REFORMA LABORAL HA AGRAVADO LA CRISIS DEL MERCADO LABORAL

El balance de la reforma laboral no es en absoluto bueno. Los problemas del mercado laboral permanecen enquistados donde estaban antes de la reforma, y se agravarán todavía más de cara al próximo año, con unas consecuencias sociales ya insostenibles que, como no, afectan a las capas sociales más vulnerables, entre las que se encuentran las personas solicitantes de asilo, refugiadas y extranjeras vulnerables.

Impuesta conforme a la tesis de que el desequilibrio en el mercado laboral provenía, fundamentalmente, de los desajustes internos y rigideces del propio mercado y, en modo alguno, de la estructura del sistema productivo español, lo sucedido en realidad en el último año en la economía española y, más en particular, en su mercado laboral, lo desmiente.

La reforma laboral ha acelerado la destrucción de empleo, aumentando las cifras de desempleo hasta rozar los seis millones de parados, y provocado un abaratamiento del despido con la consiguiente presión añadida para reducir los salarios. Una función esta última que solo será beneficiosa para aumentar el empleo en el momento en que se inicie la recuperación económica, nunca antes.

En definitiva, esta es una reforma que está sirviendo y servirá para bajar sueldos, empeorar las condiciones de trabajo, facilitar el despido y restar derechos a las personas trabajadoras y paradas.

## PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

Las siguientes propuestas están orientadas a promover cambios legislativos, reglamentarios e institucionales para la mejora de las condiciones de acceso a la protección internacional en nuestro país y para facilitar el proceso de integración de las personas refugiadas, apátridas y merecedoras de protección.

La mayoría de estas medidas se centran en proponer mejoras y cambios en la aplicación práctica de las políticas de asilo. Mejoras y cambios relativamente fáciles de implementar, que dependerán, en su caso, de la voluntad política de los responsables políticos e institucionales competentes en la materia.

Por último, se proponen una serie de medidas generales para la protección de las personas necesitadas de protección internacional llegadas a nuestras fronteras.

### 1. NIVEL LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO

#### 1.1. Reformar la Ley de Asilo con la inclusión de los siguientes aspectos:

- Regular las condiciones de acceso al procedimiento de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional en embajadas y consulados.

- Eliminar la exclusión del derecho a solicitar asilo en España de los nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.
- Incluir un título específico dedicado a regular la apatridia, configurando así un marco general de esta figura de protección internacional en nuestro país, que hasta ahora solo tiene rango reglamentario.

1.2. Aprobar el Reglamento de la Ley de Asilo con la participación de los agentes sociales: en el mismo se debe desarrollar exhaustivamente las condiciones para la formulación de solicitudes de protección internacional y los requisitos que han de cumplir las entrevistas con el objetivo de eliminar posibles discrecionalidades y garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo.

## 2. NIVEL DE APLICACIÓN PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS DE ASILO

2.1. Mejorar el programa de reasentamiento:

- Ampliar el plazo de seis meses de estancia en los centros de acogida, fundamentalmente para favorecer el aprendizaje del castellano. Los seis meses establecidos actualmente en la Primera Fase del Programa de Reasentamiento se han constatado como insuficiente para el aprendizaje del idioma.
- Adaptar las medidas de acceso a la vivienda a las características específicas de cada familia reasentada y mejorar la coordinación entre la administración local, autonómica y estatal para facilitar el acceso a viviendas de protección pública.
- Aumentar el compromiso de nuestro país con el programa de reasentamiento, incrementando progresivamente las cuotas anuales de personas refugiadas a reasentar en consonancia con el peso económico y político de España dentro de la comunidad internacional.

2.2. Garantizar el acceso a la península a los y las solicitantes de asilo admitidos a trámite desde Ceuta y Melilla, no restringiendo la libre circulación de los mismos por territorio nacional.

Esta restricción comporta una vulneración del derecho constitucional relativo a la libertad de residencia y circulación por territorio nacional, consagrado en el artículo 19 de la Constitución. Restricción que ha sido denunciada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Defensor del Pueblo y el Relator especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia.

- 2.3. Facilitar el acceso de solicitantes de asilo denegados a la regularización de su situación administrativa.
- 2.4. Crear un Comité Consultivo integrado por las organizaciones no gubernamentales de defensa del derecho de asilo como requisito preceptivo en el estudio de los casos sometidos a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
- 2.5. Garantizar que las dependencias fronterizas reúnan condiciones de habitabilidad y salubridad para una estancia digna de las personas que se ven obligadas a permanecer en esas dependencias.
- 2.6. Reconocer la trata de seres humanos y la persecución por *maras* como motivos de para solicitar y en su caso, reconocer, la protección internacional en España.
- 2.7. Adoptar medidas concretas desde las administraciones públicas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo por motivos de origen étnico, racial o nacional.

### 3. MEDIDAS GENERALES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS LLEGADAS A NUESTRAS FRONTERAS

- 3.1. Como norma general, las autoridades españolas deben respetar el principio de no devolución de ninguna persona que pudiera sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes en caso de ser devuelta a su país de origen o procedencia.
- 3.2. El gobierno español debe mantener la medida de suspensión de las expulsiones de personas procedentes de Mali, y de otros países en conflicto, así como facilitar el acceso al procedimiento de asilo en las zonas fronterizas españolas y en el territorio nacional de las personas pertenecientes a estos colectivos. Y en su caso, conceder protección internacional subsidiaria a aquellas personas solicitantes de asilo que no reúnan los requisitos para ser consideradas refugiadas,

pero para las cuáles el retorno a Mali, u otros países en conflicto, acarrearía serios riesgos para su vida o su integridad física.

- 3.3. Suprimir el visado de transito con España para las personas procedentes de Siria, medida que en la práctica dificulta y en ocasiones impide el acceso a nuestro país para solicitar protección internacional. Dada la situación de violencia generalizada en la que está sumida Siria, se deben eliminar todos aquellos obstáculos que dificulten el acceso al procedimiento de asilo y la protección internacional de quiénes proceden de este país.

Como norma general, la exigencia de visados de tránsito para acceder a España debería suprimirse para los países en conflicto o las personas procedan de los mismos.

- 3.4. Mejorar las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección de Política Interior y la Dirección General de Inmigración sobre el tratamiento a polizones extranjeros para garantizar el acceso a la asistencia letrada y al procedimiento de asilo en aquellos casos que estén necesitados de protección internacional.
- 3.5. Mejorar la información y acceso de los menores no acompañados al procedimiento de protección internacional gracias a la coordinación efectiva entre los servicios de protección de menores, la Oficina de Asilo y Refugio y los puestos fronterizos.
- 3.6. Establecer un procedimiento y medidas más garantistas que favorezcan el acceso de las organizaciones no gubernamentales a las dependencias fronterizas, Centros de Internamiento de Extranjeros y buques, en los casos en los que se detecten polizones, en cumplimiento del artículo 19.4 de la Ley de Asilo, para así facilitar la detección y el asesoramiento a personas susceptibles de solicitar protección internacional en nuestro país.

CAPÍTULO 10  
PARA SABER MÁS

1. LA CRISIS DE LA SANIDAD EN ESPAÑA: RESTRICCIÓN DEL DERECHO  
A LA SANIDAD Y PRIVATIZACIÓN DE LA SANIDAD PÚBLICA

MANUEL ESPINEL VALLEJO

*MD, PhD. Vocal de Derechos Humanos y Género de Médicos del Mundo Madrid  
y Profesor Asociado de la Universidad Complutense de Madrid*

INTRODUCCIÓN

Desde el 12 de mayo de 2010, fecha en la que el entonces jefe de Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, del Partido Socialista Obrero Español, anunció las medidas de ajustes económicos más impopulares y dolorosas —hasta ese momento— de la democracia, la sociedad española ha experimentado importantes recortes en sus derechos sociales<sup>1</sup>. Como consecuencia de estas políticas de ajuste económico, debido a la crisis de los mercados financieros y su impacto sobre el modelo de desarrollo de España, se ha generado una profunda recesión económica que, a su vez, ha provocado que muchas personas se hayan quedado en el paro, incluyendo familias completas, que muchas familias hayan perdido su vivienda y hayan sido desahuciadas y desalojadas de manera esperpéntica y dolorosa, y que se hayan producido significativos recortes

sociales en la dependencia, la educación y la salud<sup>2</sup>. Una economía basada en el ladrillo, la burbuja inmobiliaria y la especulación promovió relaciones público-privado, sin ningún tipo de control y regulación, que desembocaron en una crisis profunda del sector financiero español y en relaciones corruptas, tanto en administraciones públicas locales como nacionales. La crisis puso en evidencia la debilidad del régimen democrático y las limitaciones de la representación política en España<sup>3</sup>.

Todo esto se ha profundizado de manera significativa y alarmante con el actual gobierno del Partido Popular, especialmente en lo referente a los derechos sociales<sup>4</sup>. Estas políticas de ajuste económico y los recortes sociales respectivos han afectado de manera muy importante a la sanidad y han hecho aflorar ideologías que niegan este derecho y ven en las privatizaciones la mejor forma de "racionalizar la gestión". La restricción del derecho a la sanidad y la privatización de la asistencia sanitaria pública representan los elementos más significativos de las políticas de recorte del actual gobierno del Partido Popular, que considera la salud más como un gasto, que deben sufragar los ciudadanos que como un derecho que se debe garantizar. A continuación se discutirán estos elementos y la respuesta ciudadana, tanto de manera espontánea como organizada.

## RESTRICCIÓN DEL DERECHO A LA SANIDAD

El Congreso de los Diputados aprobó el pasado 17 de mayo, con los únicos votos del Partido Popular y de UPN, la convalidación del Real Decreto Ley 16/2012, del 20 de abril llamado "de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones". En este Real Decreto (RD) se establece en su artículo primero que: "1. La asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado. 2. A estos efectos, tendrán la condición de asegurado aquellas personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: a) ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta; b) ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social; c) ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo; d) haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y

figurar inscrito en la oficina correspondiente como demandante de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título”.

De esta manera se modificó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, según la cual eran “[...] titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes: a) todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000; b) los nacionales de los Estados miembros de la UE que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación; c) los nacionales de Estados no pertenecientes a la UE que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos”. Hay que recordar que el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000 establecía que tenían derecho a la asistencia sanitaria: “1. Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. 3. Los extranjeros menores de 18 años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. 4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y posparto”.

Como se desprende de los textos anteriores, el derecho a la asistencia sanitaria estaba vinculado a la posesión de la ciudadanía española o del empadronamiento en España. Este derecho pasa ahora a estar vinculado a la situación de estar asegurados o de ser beneficiarios de la Seguridad Social. En el caso específico de los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, el mismo artículo 1 del RD 12/2012 establece que la asistencia sanitaria se suministrará de la siguiente manera: “a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. b) De asistencia al embarazo, parto y posparto. En todo caso, los extranjeros menores de 18 años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”. Después de varias décadas trabajando por la integración y la cobertura universal de todas las personas en el Sistema Nacional de Salud, según la Ley General de Sanidad (1986), la financiación de la sanidad por impuestos (1999), las Leyes de Extranjería (2000), Cohesión



(2003) y la Ley General de Salud Pública (2011), el RD representa un torpedeo a la línea de flotación del modelo de universalidad, con pérdidas significativas de derechos, al decretar un sistema basado en el aseguramiento<sup>5</sup>. Como afirma Joan Benach “[...] el real decreto de abril del Gobierno del PP es una contrarreforma que nos lleva tres décadas atrás. Quieren seguros sanitarios para los ricos, la seguridad social para los trabajadores y la beneficencia para el resto”<sup>6</sup>. De hecho, si al modelo de aseguramiento que impone el RD, le sumamos la restricción de otros derechos, como el de la educación y la dependencia y las políticas en relación con el aborto que impulsa el actual ministro de justicia del Partido Popular, muchas mujeres se verán obligadas a dejar su trabajo y regresar a sus hogares, en calidad de beneficiarias, a cuidar a sus hijos, a sus padres o a sus suegros.

Como se desprende del texto del RD, la población inmigrante “en situación irregular” se queda sin asistencia sanitaria y por fuera del sistema de salud. De hecho, para dirigentes del Partido Popular el RD se debe convertir en un mecanismo que promueva el retorno de esta población a sus países de origen. En efecto, para el portavoz adjunto del PP en el Congreso de los Diputados, Rafael Hernando, explicó en su momento que los inmigrantes en situación irregular deben suscribir algún seguro sanitario privado para que sean atendidos en el sistema público de salud. La finalidad de estos seguros es que España deje de ser el paraíso de la inmigración ilegal. Según Hernando, lo que tienen que hacer los inmigrantes ilegales es volver a sus países de origen. Para el portavoz popular, España no puede seguir siendo el escenario principal de la entrada de inmigrantes ilegales a la Unión<sup>7</sup>.

El modelo de descentralización de la salud ha permitido que al menos cinco comunidades autónomas: Andalucía, Asturias, País Vasco, Canarias y Cataluña, que aglutinan a un porcentaje importante de población en situación irregular, decidiesen seguir brindando el servicio sanitario universal como hasta ahora. De hecho, el gobierno autonómico de Patxi López presentó en su momento al Tribunal Constitucional un recurso contra las restricciones en la dispensación de la tarjeta sanitaria<sup>8</sup>. En diciembre de 2012 el Tribunal Constitucional dio la razón al Gobierno vasco, al señalar que el hecho de limitar el acceso a la sanidad para determinados colectivos puede afectar no solo a su salud, sino a la de toda la sociedad. Además, este Alto Tribunal consideró que el derecho a la salud consagrado en la Constitución debe prevalecer sobre el ahorro que la restricción en la atención sanitaria supone<sup>9</sup>.

## PRIVATIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA

Con la Ley 15 del 29 de abril de 1997 sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, se abrió la puerta legal para la prestación y gestión de los servicios sanitarios y socio-sanitarios con medios propios, mediante acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades privadas. En 1999, con la construcción y gestión del hospital de La Ribera en Alzira, en la Comunidad de Valencia, se abrió el camino a la mercantilización de la sanidad y el fomento a "modelos de negocio privados o modelo Alzira". La Generalitat Valenciana gobernada por el Partido Popular de Eduardo Zaplana lo puso en manos de un consorcio formado por el grupo Ribera (gestión sanitaria), Adeslas (aseguradora médica), Lubasa (inmobiliaria) y Dragados (constructora)<sup>10</sup>.

El modelo de negocio privado de la sanidad o modelo Alzira es un "partenariado" público privado, (PPP, *Public Private Partnership*) que va un paso más allá de la PFI (*Private Finance Initiative*), al dar por concesión también los servicios asistenciales sanitario, y no solamente la construcción, instalaciones, mantenimiento y servicios generales, que es lo que incluía el sistema original británico de donde surge el PFI<sup>11</sup>. En este modelo de gestión la empresa concesionaria recibe de la Comunidad Autónoma un pago (canon) durante todo el periodo de vigencia de la concesión, generalmente 30 años. Este canon está formalizado como un pago capitativo por cada habitante del ámbito territorial cubierto por los servicios de salud concesionados. Su opacidad, falta de transparencia y control en relación con las cuantías y a su desglose han sido duramente criticadas; de hecho, estos modelos nunca han sido evaluados por organismo independientes y se dispone de muy poca información sobre la gestión de los mismos<sup>12</sup>.

Desde su apertura el hospital de Alzira dio pérdidas hasta tal punto que en 2003 el Gobierno de la Generalitat Valenciana decidió realizar una operación de rescate para hacer las condiciones del contrato más atractivas. El nuevo contrato incluía, además del hospital, los centros de salud del área de influencia del hospital. Además, se incrementó la capitalización anual que la Administración valenciana pagaba por cada habitante de la comarca de La Ribera en un 68%. Curiosamente la misma unión de empresas que formaba el grupo anterior resultó la ganadora del nuevo concurso<sup>13</sup>.

La Comunidad de Madrid, gobernada por el Partido Popular desde 1995, ha seguido los pasos de la Comunidad Valenciana. De los nuevos hospitales, siete

tienen el modelo PFI (Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda, Hospital el Tajo de Aranjuez, Hospital Infanta Cristina de Parla, Hospital del Sureste de Arganda del Rey, Hospital Infanta Leonor de Vallecas, Hospital Infanta Sofía de San Sebastián de los Reyes y Hospital del Henares de Coslada) y tres el modelo PPP, gestionados por las empresas Capiro Salud (Hospital Infanta Elena de Valdemoro y Hospital Rey Juan Carlos de Móstoles), propiedad del fondo de capital riesgo CVC Capital Partners, Rivera Salud (Hospital de Torrejón). Los hospitales modelos PFI son propiedad básicamente de las empresas constructoras que los edificaron<sup>14</sup>.

El 31 de octubre de 2012 el presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, anunció, con la presentación del Proyecto de Presupuesto de la Comunidad para 2013, el mayor plan tanto de privatización de la sanidad (eufemísticamente calificada como "externalización") como de transformación de modelo de asistencia sanitaria español, aduciendo medidas de ajuste presupuestario<sup>15</sup>. Estas transformaciones, incluidas en el "Plan de medidas de garantía de la sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid", se materializaban concretamente en: 1) privatización de los hospitales con el modelo PFI (con excepción de Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda), es decir su transformación en hospitales con modelo PPP; 2) privatización del 10% de los centros de salud (modelo PPP de atención primaria); 3) privatización de los servicios no sanitarios de todos los hospitales públicos; 4) transformación del Hospital de La Princesa en un hospital de alta especialización para la patología de las personas mayores; 5) transformación del Hospital Carlos III en un hospital de estancia media; 6) implantación de la tasa de un euro por receta; 7) concentración de laboratorios para aprovechar economías de escala.

La respuesta ciudadana y de los profesionales sanitarios no se dejó esperar. Comenzando por manifestaciones públicas en las puertas de los hospitales y centros de salud y encierros colectivos en los propios centros, pasando por multitudinarias marchas y manifestaciones en el centro de Madrid, hasta llegar a la huelga general de todo el personal sanitario<sup>16</sup>. Como resultado de esta presión y movilización social se consiguió que no se transformara y dismantelara el Hospital de la Princesa y que se dejara a un lado la idea de la centralización y concentración de los laboratorios. Por otra parte, gracias a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que suspendió, a finales de enero de 2013, el euro por receta<sup>17</sup>.

## RESPUESTA CIUDADANA

A raíz de la aprobación del RD, Médicos del Mundo (MdM) hizo un llamamiento a la objeción del personal sanitario. Para MdM el RD plantea importantes problemas éticos para profesionales de la Sanidad (personal médico, de enfermería, farmacia, administrativo, trabajo social, etc.). Por tanto, ante la exclusión de la atención de las personas inmigrantes en situación administrativa irregular que plantea el RD, MdM instó al personal sanitario a que ejerza su derecho a la resistencia individual y colectiva y a la objeción de conciencia en favor de la atención a todas las personas que lo requieran independientemente de su situación administrativa. Al respecto se propusieron 8 motivos para la resistencia:

1. La reforma afecta al derecho fundamental a la salud. El RD colisiona con la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Además, es contraria al derecho internacional público y a los tratados suscritos por España que reconocen el derecho a un acceso a la asistencia médica sin discriminación para todas las personas.
2. Limitar la atención a urgencias agravará patologías e incrementará costes. Circunscribir la atención sanitaria a urgencias puede conducir a un agravamiento o cronificación de las enfermedades a causa de un retraso en su diagnóstico o que presentan escasas manifestaciones clínicas (síntomas).
3. Las personas con enfermedades crónicas se quedan sin atención. Los inmigrantes en situación irregular, con enfermedades crónicas (como el VIH, diabetes, hipertensión arterial, etc.) o que requieren tratamiento prolongado (cáncer o diálisis) perderán el acceso al sistema sanitario con la retirada de la tarjeta sanitaria.
4. La discriminación sanitaria es contraria a la salud pública. Obstaculizar el acceso a la salud de las personas inmigrantes perjudica a los propósitos generales de salud pública. La "segregación sanitaria" de las personas inmigrantes sin permiso de residencia resulta arriesgado y médicamente irresponsable porque aparta a una parte de la población de las medidas de prevención y de tratamiento.
5. La respuesta para la atención a inmigrantes no es la beneficencia. La salud es un derecho del cual toda persona es titular y que debe ser garantizado por

- los Estados. El decreto sienta las bases para un sistema paralelo de "caridad" y el Estado hace una dejación de sus obligaciones en la protección de la salud de las personas. Las ONGs no deben ni van a sustituir al Estado.
6. Las personas inmigrantes no colapsan la atención primaria. Es falso que las personas inmigrantes saturan el sistema sanitario público. Diversos estudios señalan que apenas el 5% de las visitas a consulta de atención primaria se deben a inmigrantes.
  7. Turismo sanitario e inmigración son cosas distintas. Las personas migrantes son contribuyentes a los presupuestos sanitarios a través de los impuestos que financian la sanidad como el IVA, los impuestos especiales o el céntimo sanitario. Las personas inmigrantes no vienen a España para servirse de los sistemas de cobertura socio-sanitaria. Según una encuesta elaborada por Médicos del Mundo entre inmigrantes sin permiso de residencia en 2009, solo el 4% de las personas encuestadas citó razones de salud cuando se les preguntó por los motivos que les habían llevado a emigrar a nuestro país.
  8. España está en el furgón de cola de la UE. No es cierto que la exclusión de las personas inmigrantes en situación administrativa irregular en España nos acerque al contexto europeo. Con el RD España se sitúa a nivel de Eslovenia, Chipre y Polonia, países donde las personas extranjeras no regularizadas, salvo menores, solo pueden ser atendidas en las urgencias. Con esta reforma, España pasa de estar en la vanguardia entre los países europeos que garantizaba la universalidad en la atención sanitaria a la cola en la UE.

A su vez, la Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria (semFYC) decidió, por una parte, emplear todas las presiones en los distintos ámbitos (sociales, profesionales, políticos y legislativos) para conseguir que se modifique la Ley en base a consideraciones éticas y deontológicas, así como legales y, por otra parte, informar y asesorar a los socios de las acciones legales que se pueden emprender a título individual (como la objeción de conciencia), facilitando y apoyando como sociedad las opciones personales.

Al respecto, Semfyc creó tanto un modelo de voluntad de parte del médico de familia para objetar estas medidas por atentar contra la ética profesional, como una red de médicos de familia alrededor de la objeción de conciencia<sup>18</sup>.

Bajo el lema "Yo SÍ, sanidad universal" y con la consigna "¡Queremos una sanidad pública, de tod@s, para tod@s!", una serie de usuarios y trabajadoras del Sistema Nacional de Salud (SNS) organizaron una campaña de desobediencia civil frente a la reciente reforma sanitaria, recogida en el RD. Comenzaron a desarrollar líneas de acción para articular y visibilizar la objeción de conciencia de los profesionales al RD y para organizar, sostener y proteger la desobediencia civil de profesionales y usuarias para mantener la atención sanitaria<sup>19</sup>.

Como se señaló anteriormente, el proceso de privatización de la sanidad pública, ejemplificado en el caso de la Comunidad de Madrid, generó la movilización de múltiples organizaciones profesionales y sociales, a través de firmas, encierros colectivos en centros sanitarios, manifestaciones diarias en las puertas de estos centros, dimisiones de equipos directivos de centros de salud, marchas y manifestaciones desde los centros sanitarios y en el centro de Madrid, bajo la figura de la reconocida "Marea Blanca"<sup>20</sup>. Toda esta movilización de organizaciones sociales y de profesionales, han tenido como bandera primordial la defensa de la sanidad pública y el rechazo prácticamente unánime de las medidas "de racionalización y externalización", entiéndase privatización y liberalización, de la asistencia sanitaria. Diversos colectivos profesionales han rechazado de plano estas medidas porque deterioran el modelo de asistencia sanitaria que se ha construido a lo largo de varios años en España, porque pone en tela de juicio la calidad de la asistencia sanitaria y pone en riesgo la seguridad de los pacientes; porque aumentan los gastos en salud e hipoteca la sanidad pública y porque están basadas en relaciones público-privadas opacas y llenas de conflictos de intereses<sup>21</sup>.

## CONCLUSIONES

La crisis económica y las políticas de ajuste han servido como coartada al Partido Popular para realizar la mayor transformación del modelo de salud y de la asistencia sanitaria en España. Razones ideológicas y de clase, reforzadas por intereses económicos contruados a través de relaciones público-privadas opacas y poco controladas, se encuentran en la base de estas transformaciones. Ideas como equidad y universalidad, fundamentos de una salud pública comprometida con el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas, han quedado por fuera del discurso oficial. Aunque, debido al modelo de descentralización de España, algunas de estas transformaciones no se han

generalizado ni es posible conocer su impacto a corto, medio y largo plazo sí es posible afirmar que estas transformaciones están poniendo en serio peligro el modelo de salud y de asistencia sanitaria esencialmente público y construido a lo largo de los años por al menos dos generaciones de ciudadanos y ciudadanas y profesionales sanitarios. El déficit democrático actual, sobrevenido por la falta de legitimidad de los partidos políticos y los escándalos de corrupción, hacen necesario y obligado la movilización y participación activa de toda la ciudadanía en defensa de la salud y de otros derechos sociales. La marea blanca ha demostrado que es posible, con la movilización y la acción colectiva de todos y todas, frenar parte de estas transformaciones y abrir un horizonte de esperanza en medio de tanto pesimismo y frustración.

## NOTAS

1. *El País* (2010). Dos minutos que cambiaron a España. En apenas 120 segundos el presidente anunció las nueve medidas de ajuste económico más duro e impopular de la historia reciente y renunció a parte de su compromiso social. *El País* reconstruye los pasos que condujeron al cambio de rumbo. 16 de mayo de 2010. Internet: [http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html) (Última consulta el 14/02/2013).
2. SALIDO, O. (2012): Una crisis sin fin: perdedores y ganadores. *El diario.es*, 19 de noviembre de 2012. Internet: [http://www.eldiario.es/agendapublica/crisis-fin-perdedores-ganadores\\_6\\_73202704.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/crisis-fin-perdedores-ganadores_6_73202704.html) (última consulta el 14/02/2013).
3. TORRENT, J. (2012): Tierra de saqueo. *El País*, 15 de enero de 2012. Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/01/15/actualidad/1326649186\\_916777.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/01/15/actualidad/1326649186_916777.html) (Última consulta el 14/02/2013)
4. FABRA, M. y GUEDE, A. (2012): El primer año de Rajoy contra su programa electoral. *El País*, 20 de noviembre. Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/11/20/actualidad/1353412327\\_723022.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/11/20/actualidad/1353412327_723022.html) (última consulta el 14/02/2013).
5. LÓPEZ-FERNÁNDEZ, L., MARTÍNEZ, J., FERNÁNDEZ, A., MARCH, J., SUESS, A., DANET, A., PRIETO, M. (2012): *¿Está en peligro la cobertura universal en nuestro Sistema Nacional de Salud?* *Gac Sanit.* 26(4):298-300.
6. BENACH, J. (2012): Avanzar al pasado: la sanidad como mercancía. El Real Decreto de abril del Gobierno del PP es una contrarreforma que nos lleva tres décadas atrás. Quieren seguros sanitarios para los ricos, la seguridad social para los trabajadores y la beneficencia para el resto. *El País*, 16 de agosto. Internet: [http://elpais.com/elpais/2012/07/06/opinion/1341595001\\_910539.html](http://elpais.com/elpais/2012/07/06/opinion/1341595001_910539.html) (última consulta, 14/02/2013).
7. *El País* (2012a). España tiene que dejar de ser *Del* paraíso de la inmigración ilegalD, afirma el PP. El portavoz popular, Rafael Hernando, defiende el pago sanitario de los sin papeles, 7 de agosto de 2012, Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/08/07/actualidad/1344354676\\_754658.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/08/07/actualidad/1344354676_754658.html) (última consulta, 14/02/2013).
8. *El País* (2012). Cinco autonomías se rebelan y darán atención universal a inmigrantes. 16 de agosto. Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/08/15/actualidad/1345054800\\_238730.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/08/15/actualidad/1345054800_238730.html) (última consulta, 14/02/2013).
9. FABRA, M. (2012): El Tribunal Constitucional avala la atención sanitaria a los sin papeles, *El País*, 17 de diciembre. Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/12/17/actualidad/1355747839\\_925962.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/12/17/actualidad/1355747839_925962.html) (última consulta, 14/02/2013).
10. BENACH, J.: op. cit.
11. En los últimos 20 años el gobierno británico ha cambiado su forma de financiar la construcción de infraestructuras sanitarias, permitiendo la incorporación de capitales de inversión de corporaciones privadas o iniciativas financieras privadas o PFI en sus siglas en inglés (*Private Finance Initiative*). En lugar

- de contratos a corto plazo con empresas privadas para la construcción de infraestructuras públicas, el PFI incluye un sector público que contrata con un consorcio de compañías privadas la provisión de servicios básicos en un largo tiempo (30-40 años). Es decir, el diseño, la financiación, la construcción y la operación de hospitales, por ejemplo, y la provisión de servicios relacionados como mantenimiento, limpieza y gestión. En este sentido PFI se puede considerar como un mecanismo a través del cual grandes cantidades de fondos públicos son transferidos a manos privadas. RUANE, S. (2010): "Corporate and political strategy in relation to the Private Finance Initiative in the UK", *Critical Social Policy*, 30(4), pp. 519-540.
- MARTÍN, J., LÓPEZ DEL AMO, M. (2011): "La sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud en España", *Ciència & Saúde Coletiva*, 16(6): pp. 2773-2782.
12. MARTÍN, J., LÓPEZ DEL AMO, M. (2011): "La sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud en España", *Ciència & Saúde Coletiva*, 16(6): pp. 2773-2782.
13. PRATS, J. (2011): "El precedente del rescate de Alzira", *El País*, 10 de mayo, Internet: [http://elpais.com/diario/2011/05/10/madrid/1305026659\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/05/10/madrid/1305026659_850215.html) (última consulta, 14/02/2013).
14. SEVILLANO, E. (2012): "¿De quién son los hospitales de la presidenta? Esta semana se inaugura el noveno hospital de gestión privada de la 'era Aguirre'. Los centros son propiedad durante 30 años de constructoras y fondos de capital riesgo", *El País*, 17 de marzo, Internet: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/17/madrid/1331987916\\_974650.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/17/madrid/1331987916_974650.html) (última consulta, 14/02/2013).
15. MARCOS, J., SEVILLANO, E., ÁLVAREZ, P., (2012): "Madrid privatiza aún más la sanidad Ignacio González impone el euro por receta, impulsa la conversión en sociedades privadas de centros de salud y ofrece a empresas la gestión de grandes hospitales", *El País*, 31 de octubre, Internet: [http://politica.elpais.com/politica/2012/10/31/actualidad/1351719000\\_419536.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/31/actualidad/1351719000_419536.html) (última consulta, 15/02/2013).
16. Público.es (2012): "Trabajadores sanitarios de Madrid se encierran para pedir 'No al cierre de La Princesa'". El personal del hospital se manifiesta contra el "desmantelamiento" del centro y pide firmas de apoyo a través de varias plataformas online, 11 de noviembre, Internet: <http://www.publico.es/espana/444890/trabajadores-sanitarios-de-madrid-se-encierran-para-pedir-noalcierredelaprincesa>; SEVILLANO, E. (2012): "La crisis no puede servir de pretexto para desmantelar la sanidad pública. Miles de personas marchan desde los hospitales a Sol contra la política regional. El manifiesto leído al final recuerda que no se trata de un conflicto laboral", *El País*, 18 de noviembre, Internet: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/17/madrid/1353187402\\_650560.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/17/madrid/1353187402_650560.html); SEVILLANO, E. (2012): "Huelga total de la sanidad madrileña. Los 75.000 trabajadores del sector público están llamados a parar hoy y mañana para exigir la retirada del plan privatizador del Gobierno regional", *El País*, 26 de noviembre, Internet: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/26/madrid/1353886405\\_607286.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/26/madrid/1353886405_607286.html) (última consulta, 15/02/2013).
17. SEVILLANO, E. (2012): "El Gobierno regional recula en su plan para el hospital de La Princesa. Urgencias y la población de referencia se mantienen, según los profesionales. El centro tendrá carácter "general" y sumará especialización en mayores", *El País*, 13 de noviembre, Internet: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/12/madrid/1352761107\\_637280.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/12/madrid/1352761107_637280.html); DÍAZ, P. (2013): "Madrid da marcha atrás y modifica parte del plan de reforma sanitaria. La Consejería de Sanidad ha llegado a un acuerdo con los jefes de servicio de los hospitales para crear un 'laboratorio en red' y no centralizar el servicio", Público.es, 6 de febrero, Internet: <http://www.publico.es/450251/madrid-da-marcha-atras-y-modifica-parte-del-plan-de-reforma-sanitaria?src=lmGNn>, Público.es (2013): "El Constitucional suspende el euro por receta en Madrid". La medida se adopta por cinco meses prorrogables, mientras se tramita el recurso del Gobierno central contra la medida; 29 de enero, Internet: <http://www.publico.es/449771/el-constitucional-suspende-el-euro-por-receta-en-madrid?src=lmFn&pos=5>
18. SEMFYC (2012): "Atendemos personas, no asegurados. Comunicado ante medidas RD 16/2012. Registro para objeción", Internet: [http://www.semfyc.es/es/noticias/destacadas/listado/Atendemos\\_personas\\_noasegurados\\_Comunicado\\_RD\\_Registro\\_objeci%F3n/](http://www.semfyc.es/es/noticias/destacadas/listado/Atendemos_personas_noasegurados_Comunicado_RD_Registro_objeci%F3n/) (última consulta, 14/02/2013).
19. Yo sí sanidad universal, Internet: <http://yosisanidaduniversal.net/portada.php> (última consulta 14/02/2012)
20. REJÓN, R. (2012): "Una 'marea blanca' inunda Madrid en defensa de la sanidad pública. Miles de profesionales sanitarios recorren el centro de Madrid contra la privatización del sistema que prepara el Gobierno de la Comunidad. El gerente del hospital de La Princesa advierte a los trabajadores de que habrá expedientes si continúan las concentraciones en horario laboral", *El diario.es*, 18 de noviembre, Internet: [http://www.eldiario.es/politica/blanca-Madrid-defensa-sanidad-publica-o\\_70343072.html](http://www.eldiario.es/politica/blanca-Madrid-defensa-sanidad-publica-o_70343072.html) (última consulta el 15/02/2013).
21. SESPAS (2012): "Posicionamiento de SESPAS sobre las políticas de privatización de la gestión de los servicios sanitarios", <http://www.sespas.es/adminweb/uploads/docs/Posicion.pdf> (última consulta el 15/02/2013).



DÍAZ, P. (2012): "Los beneficiarios de la privatización de la sanidad madrileña. Tres son las principales empresas que gestionan hospitales en la Comunidad. La Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública denuncia que sus convenios cuestan a los madrileños entre 7 y 8 veces más que los centros públicos, en peligro tras las últimas medidas de Ignacio González", Publico.es, 24 de noviembre, Internet: <http://www.publico.es/espana/446368/los-beneficiarios-de-la-privatizacion-de-la-sanidad-madrilena> (última consulta el 15/02/2013).

## 2. SIN REGLAMENTO DE ASILO SE ESTÁN VULNERANDO DERECHOS

LOURDES NAVARRO

*Coordinadora del Servicio Jurídico de CEAR Sur*

El Reglamento que debería desarrollar la Ley de Asilo lleva más de tres años de retraso. La Disposición Final Tercera de la Ley de Asilo otorgaba al Gobierno un plazo de seis meses a partir del día de su publicación, el 30 de octubre del año 2009, para aprobar un reglamento que la desarrolle.

Este retraso afecta gravemente no solo a cuestiones técnicas sino, fundamentalmente, al ejercicio de derechos fundamentales de un colectivo de personas necesitadas de protección internacional. Están en juego cuestiones de derechos humanos que afectan directamente a la protección internacional de las personas a las que les es de aplicación. Importantes previsiones de la norma en el ámbito de la protección internacional quedan vacías de contenido y, en consecuencia, sin aplicación práctica.

El Preámbulo de la Ley de Asilo recoge como finalidad “[...] servir de instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas a quienes les es de aplicación y de reforzar sus instituciones: el derecho de asilo y la protección subsidiaria [...]”. Considera el legislador que dado que la anterior Ley de Asilo no “contempla cuestiones que en la actualidad son esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional” y “ante el alcance de las modificaciones” entiende necesario adoptar una nueva Ley.

Son precisamente las modificaciones introducidas por la Ley de Asilo las directamente afectadas por la carencia de reglamento, puesto que quedan vacías de contenido y no son aplicables, a pesar de ser consideradas por el mismo legislador como esenciales en el ámbito de la protección internacional.

### TÍTULO II. DE LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En esta materia de protección de derechos es imprescindible que exista un procedimiento de garantía y calidad que sea conocido por todos los actores implicados. La carencia de reglamento genera dificultades importantes en esta materia.

No se ha establecido procedimiento que permita la interacción de la persona solicitante o su representante legal con la administración, haciéndose imprescindible la transposición adaptada al procedimiento de asilo del artículo 35 de la Ley 30/92 de Régimen jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común<sup>1</sup>.

La falta de regulación reglamentaria de la posibilidad establecida en el artículo 17.8 de la Ley de Asilo de mantener nueva audiencia de la persona solicitante con la administración sobre su solicitud de asilo impide que esta se pueda producir a instancia del propio interesado. Dadas las carencias detectadas en un número significativo de entrevistas iniciales sería deseable que esta nueva audiencia no se realizara con la excepcionalidad con la que se viene produciendo en la actualidad.

La intervención del representante legal de la persona solicitante de protección internacional en el procedimiento de asilo es fundamental para garantizar una tutela efectiva que evite situaciones de indefensión. Por consiguiente se hace imprescindible regular un procedimiento que garantice su intervención en el procedimiento que no dependa, como ocurre actualmente, de la práctica de la administración.

En este sentido resulta imprescindible en aras de garantizar un procedimiento efectivo y eficaz incluir en el procedimiento de asilo las previsiones contenidas en el artículo 84 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, que garanticen la efectiva participación de las personas interesadas en el procedimiento administrativo. Es un trámite fundamental en el procedimiento administrativo específicamente previsto en la Constitución en su artículo 105c<sup>2</sup>.

En relación con el procedimiento del artículo 21 se hace necesario unificar los plazos a aplicar en las solicitudes en puesto fronterizo y en los centros de internamientos de extranjeros. De la misma forma, la previsión de tramitación por el procedimiento de urgencia de las solicitudes presentadas en CIEs carece de fundamento una vez que se ha levantado la medida cautelar de internamiento. Por ello sería deseable que en esos casos se derivase al procedimiento en territorio del artículo 20 de la Ley de Asilo. Son muy frecuentes solicitudes de asilo en CIEs formuladas por personas que acaban de llegar a territorio español por las costas. Los cambios en los flujos migratorios han motivado un incremento de llegadas en los últimos años, a las costas del litoral andaluz, principalmente a las provincias de Almería, Granada y Cádiz<sup>3</sup>. Este

colectivo únicamente es objeto de una atención humanitaria a cargo de la Cruz Roja, e inmediatamente a su llegada a territorio español son internados en un CIE. En consecuencia, el CIE se convierte en el primer lugar donde la persona tiene la posibilidad de formalizar solicitud de Protección Internacional.

Con la actual regulación introducida por el artículo 38 de la Ley de Asilo desaparece la referencia a la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas o embajadas españolas en el extranjero, lo cual constituye un grave retroceso en el procedimiento de protección internacional en España. De la misma forma nos preocupa, que la potestad reflejada en este artículo en relación a la propuesta de traslado a España de las personas que manifiesten su intención de solicitar protección internacional no haya encontrado aplicación práctica puesto que no se han regulado las condiciones de acceso a la misma en colaboración con el MAEC.

### TÍTULO III. DE LA UNIDAD FAMILIAR DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, ARTÍCULOS 39, 40 Y 41

La garantía del mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria se ve mermada por la falta de reglamento que hace que muchos expedientes estén paralizados, con las graves consecuencias que ello genera en personas que están necesitadas de protección internacional.

Esto ocurre con los expedientes de solicitudes de extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria en caso de matrimonio posterior a la concesión de la protección.

Binian formalizó solicitud de Protección Internacional en España con fecha de 18 de noviembre de 2008. Mediante resolución del Ministerio del Interior de fecha 26 de abril de 2011 le fue reconocido el derecho a la Protección Subsidiaria. Con fecha de 10 de septiembre de 2011 contrajo matrimonio en Sudán con Charity, nacional de Eritrea, quien se había visto obligada a desplazarse a Sudán dada la situación de conflicto y violencia generalizada existente en su país de origen. Con fecha de 7 de noviembre de 2011, Binian presentó solicitud de Protección Subsidiaria por extensión a favor de su esposa Charity. A fecha de hoy su expediente se encuentra paralizado pendiente de regulación reglamentaria. Charity, mujer refugiada, sin arraigo familiar, en un país extraño, se encuentra expuesta a una situación de extrema vulnerabilidad, estando particularmente expuesta a todo tipo de violencia, tanto de la propia sociedad de acogida como del propio

Estado sudanés. La precariedad social y jurídica de Charity es insostenible, no cuenta con autorización de residencia válida, siendo testigo de deportaciones frecuentes de otros refugiados eritreos. Su miedo a ser objeto de deportación a Eritrea le impide salir de su domicilio.

Y no es un temor infundado. Esta situación ha sido denunciada por el ACNUR, quien ha expresado su preocupación por el aumento de las deportaciones de solicitantes de asilo y refugiados eritreos desde Sudán, considerando que "tales deportaciones de solicitantes de asilo sin que sus casos sean examinados por las autoridades competentes se clasifican como *refoulement* (devolución) y constituyen una grave violación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como de la Ley de Asilo de Sudán de 1974"<sup>4</sup>.

Por otro lado, una de las novedades introducidas por la Ley de Asilo en cuanto a la posibilidad de concesión de Asilo o Protección subsidiaria a otros familiares de la persona refugiada o beneficiaria de Protección Subsidiaria no incluidos en el artículo 40.1 de la Ley de Asilo<sup>5</sup> no está siendo aplicada por falta de regulación reglamentaria estando todos estos expedientes paralizados.

## TÍTULO V. DE LOS MENORES Y OTRAS PERSONAS VULNERABLES.

### ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE ASILO

En las propuestas que CEAR presentó al Anteproyecto de la Ley de Asilo considerábamos que, pese a anunciarse en la exposición de motivos la necesidad de tener en cuenta la situación específica de los menores y personas vulnerables dada su importancia, entendíamos que se había desaprovechado la oportunidad de regular dicho tratamiento con rango legal.

Transcurridos tres años desde entonces nos encontramos con la situación de que no sólo no se le da tratamiento de rango legal sino que su falta de desarrollo reglamentario deja esta novedosa modificación vacía de contenido, no tiene aplicación práctica alguna y por tanto no existe tratamiento diferenciado en relación con las solicitudes de protección internacional que efectúan las personas a las que se refiere este artículo.

Esto es, no existe tratamiento diferenciado para las personas solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas,

familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

En consonancia con las consideraciones que efectuamos durante la redacción de la Ley de Asilo<sup>6</sup>, consideramos que la problemática específica de los menores no acompañados y los problemas de los últimos tiempos en torno a su tratamiento en nuestro país por parte de varias Administraciones Públicas aconsejan sentar ciertas bases en relación a garantizar el acceso al procedimiento de asilo por parte de menores no acompañados así como las especificidades de las solicitudes formuladas por menores no acompañados.

Resulta imprescindible garantizar la asistencia letrada en estos casos así como mencionar expresamente la posibilidad de que un menor presente en su propio nombre una solicitud de protección internacional. El art. 6 de la Directiva 2005/85/CE de Procedimientos establece que los Estados miembros podrán determinar este extremo en su legislación nacional.

Evitaríamos situaciones muy preocupantes, que han sido detectadas desde nuestro Servicio Jurídico durante el año 2012, de varios casos de menores no acompañados que manifestando su intención de formalizar solicitud asilo en frontera son puestos a disposición de la Fiscalía, no llegando después a formalizar la petición.

Dada la especial vulnerabilidad de los menores no acompañados, resulta incompatible con la valoración necesaria del Interés Superior del Menor no haber previsto la exceptuación de la aplicación para estos casos, de los conceptos de tercer país seguro, de primer país de asilo y del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Convenio de Dublín).

Por ello, se hace aconsejable una mención expresa a la admisión a trámite automática de las solicitudes de protección internacional presentadas por menores no acompañados, resultando una garantía fundamental para los menores que en modo alguno debe dejarse a la práctica de la administración.

Los actuales problemas en torno a las condiciones de determinación de la edad de menores no acompañados exigen concretar los criterios a tener en cuenta en la determinación de la edad por parte de las autoridades. La vaguedad del concepto enquina una inseguridad jurídica de consecuencias muy graves. Viene siendo cada

vez más habitual que muchos menores no acompañados, a pesar de poseer documentos oficiales (pasaportes o certificados de nacimiento) que indiquen dicha minoría, se les practique la llamada "prueba de edad", a pesar de no demostrarse en ningún momento la falsedad de dicha documentación. Desde CEAR entendemos que debería regularse de una manera explícita lo anteriormente expuesto para no dar pie a confusión alguna, como sucede actualmente.

Lancine, chico marfileño, nacido el 28 de septiembre de 1994, vivía en Abidján junto a sus padres. La familia paterna, musulmana y malinké, les separa de su madre, cristiana. En plena crisis política, el solicitante deja el país en enero de 2009.

Con 15 años, en junio de 2009 entra en Ceuta. Tras pasar por menor, es explorado por el médico forense, en agosto de 2009 que indica que "el diagnóstico es de una edad aproximada de MAYOR DE 18 AÑOS". Ese mismo día, el niño entra en el CETI, y por Decreto de Fiscalía se determina que es mayor de edad.

En fecha de 5 de noviembre de 2009, Lancine solicita protección internacional con la asistencia del Servicio Jurídico de CEAR. Atendiendo a su aparente minoría de edad, el abogado de CEAR se entrevista con el Fiscal Jefe, que deniega la realización de una nueva prueba forense de determinación de la edad.

Recibida documentación original acreditativa de su edad, con fecha de 23 de diciembre de 2009 el abogado de CEAR presenta a la Fiscalía de menores toda la documental consistente en certificado de nacionalidad marfileña, ficha de inscripción del certificado de nacionalidad, certificado de nacimiento expedido por el Registro Civil de Costa de Marfil, certificado de identidad e inscripción en la Federación Marfileña de Football. A su vez se solicita se declare la minoría de edad o se practique nueva prueba forense. Con fecha de 22 de enero de 2010 se presenta en Fiscalía la traducción de los documentos efectuada por el servicio de traducciones de CEAR. Se logra nueva exploración del menor, pero el Decreto de Fiscalía de 11 de febrero de 2010 vuelve a determinar la mayoría de edad del chico, tras ratificarse el médico forense en el informe emitido en agosto de 2009.

En mayo de 2010 recibe pasaporte marfileño, donde consta acreditado su nacimiento el 28/09/1994 (tras el Decreto de Fiscalía, la Policía Nacional fijó su nacimiento en el 11/08/1991). Una vez examinada la validez del pasaporte, un Decreto de Fiscalía fija su nueva edad como menor y es trasladado a los servicios de protección de menores.

Es una situación que se viene repitiendo con frecuencia en los últimos años.

Henry, nacional del Chad, entró en Ceuta con fecha de 14 de octubre de 2011, manifestando su minoría de edad. Tras valoración por el médico forense fue decretada su mayoría de edad por el Ilmo. Sr. Fiscal con fecha de 27 de febrero de 2012 e ingresado en el CETI. Se marchó del centro sin notificar, y se marchó a la península poniendo en riesgo su vida. Una vez en la península se declaró a este niño menor de edad en situación legal de desamparo en noviembre de 2012.

Especialmente preocupante es la situación de las mujeres solicitantes de protección internacional por motivo de haber sido víctimas de trata con fines de explotación sexual. No sólo no existe trato diferenciado en las solicitudes de ese colectivo sino que se les excluye de la aplicación del reconocimiento de la protección internacional de los refugiados.

Y ello a pesar de que esta posibilidad se encuentra implícitamente reconocida en la cláusula de salvaguardia del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Transnacional ratificado por España<sup>7</sup>.

Y ello a pesar de que las Directrices del ACNUR sobre Persecución por motivos de género<sup>8</sup> consideran que algunas mujeres víctimas de trata de personas se les puede reconocer como refugiadas en virtud de la Convención de Ginebra de 1951.

Estas directrices han sido desarrolladas en esta materia por las Directrices del ACNUR sobre la aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados a las Víctimas de la Trata de personas y a las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”, de 7 de abril de 2006<sup>9</sup>

Para la adecuada identificación, asistencia, protección y derivación de las potenciales víctimas de trata solicitantes de protección internacional a los servicios correspondientes se hace imprescindible que el futuro reglamento incluya una referencia expresa al “Protocolo de actuación para la identificación y derivación de víctimas de trata”, en vigor desde 28 de octubre de 2011, adaptando su contenido a las especificidades propias del procedimiento de asilo. A pesar de que este protocolo está en vigor desde hace más de un año y sus principios rectores son la promoción y protección de los derechos humanos, la asistencia y protección de las víctimas evitando en todo caso la victimización secundaria, no ha sido implementado en el procedimiento de protección internacional.



En todo caso, entendemos que las solicitudes vinculadas a motivos de género han de tener un tratamiento diferenciado que tenga en cuenta aspectos diferenciados desde una perspectiva de género. La perspectiva de género como categoría de análisis es imprescindible para una adecuada valoración de las necesidades reales de protección.

Finalmente, para garantizar un tratamiento diferenciado de las solicitudes de las personas en situación de especial vulnerabilidad que estamos analizando, es fundamental que exista formación específica de todos los actores implicados en el procedimiento de asilo, desde la persona que realiza la entrevista, intérpretes, abogados, psicólogos, profesionales encargados de la emisión de informes periciales o cualquier otra persona o profesional que entre en contacto con las personas solicitantes de protección internacional. De la misma forma sería deseable que estas circunstancias se tomaran en consideración en la distribución de expedientes por parte de los funcionarios encargados del estudio y toma de decisiones de las solicitudes de protección internacional en la Oficina de Asilo y Refugio además del único criterio por país de origen que existe en la actualidad.

Finalmente, una de las cuestiones no resueltas, entre otras razones, por la falta de regulación reglamentaria es la situación de los solicitantes de asilo admitidos a trámite en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

A raíz de la entrada en vigor de la actual Ley de Asilo, se ha restringido el acceso a la península de las personas solicitantes de protección internacional admitidas a trámite que formalizaron su solicitud en las ciudades de Ceuta y Melilla. Esta actuación comporta una vulneración flagrante del ejercicio del derecho constitucional consagrado en el artículo 19 de la Constitución relativo a la libertad de residencia y circulación por territorio nacional.

No existe limitación ni exclusión legal alguna que avale la restricción del acceso a la península de las personas solicitantes de protección internacional admitidas a trámite desde las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Estamos ante una actuación administrativa no sólo de índole claramente inconstitucional, sino que además, semejante interpretación de la legalidad vigente supone un retroceso sin precedentes en la protección internacional en España, violentando frontalmente la normativa y tratados internacionales en la materia de directa aplicación y obligado cumplimiento.

A pesar que desde instancias judiciales; desde organismos nacionales, como asociaciones especializadas o el propio Defensor del Pueblo; desde organismos internacionales como el ACNUR se pronuncian claramente contra esta medida administrativa, durante el año 2012 el Gobierno ha continuado prohibiendo el acceso a la península de las personas solicitantes de asilo admitidas a trámite desde las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La principal repercusión de esta medida ha sido la limitación del acceso al procedimiento de asilo, al desmotivar a las personas en su derecho de buscar y disfrutar del derecho de asilo. El hecho de pedir asilo le sitúa en una posición de discriminación y de desigualdad con respecto al resto de inmigrantes. Por consiguiente, el descenso en el número de solicitudes ha sido muy significativo. Mientras que durante el año 2011 formalizaron solicitud de protección internacional en ambas ciudades autónomas 548 personas, durante el pasado año 2012 apenas han formalizado solicitud de protección internacional 257 personas.

## NOTAS

1. Contiene una completa formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos.
2. Alegaciones conclusivas: Trámite Audiencia.
3. Según datos proporcionados por la APDHA, *Informe Balance Migratorio de frontera Sur 2012*, 3.318 personas han entrado en España durante el año 2012 por Andalucía.
4. Nota de prensa, ACNUR, Ginebra, 26 de julio de 2011. ACNUR condena la deportación de solicitantes de asilo eritreos desde Sudán. Nota de Prensa ACNUR, 18/10/2011. Acnur consternado por nuevas deportaciones de solicitantes de asilo eritreos desde Sudán.
5. Ascendientes y descendientes en primer grado, salvo los supuestos de independencia familiar, mayoría de edad y distinta nacionalidad.
6. Propuestas de CEAR ante el anteproyecto de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
7. Artículo 14.
8. DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967, 07/05/2002, párrafo 18.
9. Párrafo 12.

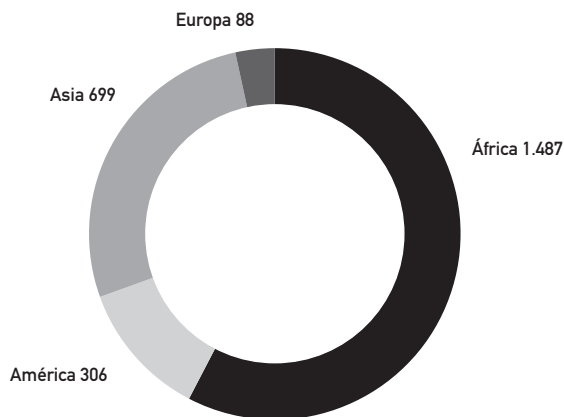


CAPÍTULO 11  
APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES  
SEGÚN NACIONALIDAD ALEGADA EN 2012



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN: "EL ASILO EN CIFRAS" DEL MINISTERIO DEL INTERIOR  
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 2

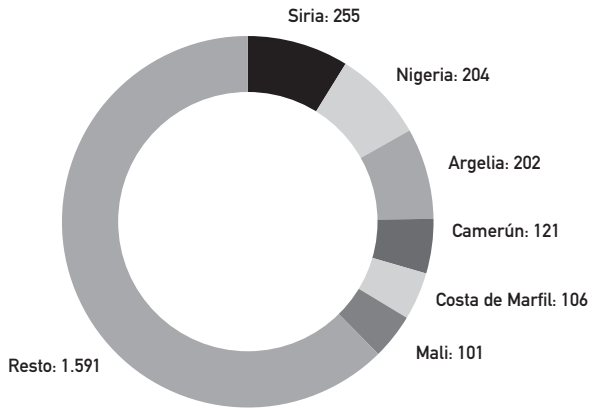
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2012

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Siria	255	Ghana	18	Túnez	4
Nigeria	204	México	17	Zimbabwe	4
Argelia	202	Angola	17	Kazajstán	3
Camerún	121	Libia	17	Mongolia	3
Costa de Marfil	106	Bielorrusia	16	Haití	3
Mali	101	Jordania	14	Rep. Dominicana	3
Somalia	98	Sierra Leona	14	Benin	3
Pakistán	88	Armenia	12	Macedonia	2
No. Reco. (Palestina)	78	Guinea Ecuatorial	12	Serbia	2
R. D. Congo	78	Bolivia	11	Chile	2
Guinea	73	Burkina Faso	11	Ecuador	2
Cuba	64	India	10	EE UU	2
Colombia	60	Rep. Centroafricana	10	Panamá	2
Irán	59	Mauritania	10	Comoras	2
Marruecos	52	Níger	10	Ruanda	2
No. Reco. (Sáhara)	48	Georgia	9	Bosnia Herzegovina	1
Afganistán	46	Malawi	9	Croacia	1
Sudán	45	Guatemala	8	Francia	1
Honduras	41	Chad	8	Moldavia	1
Etiopía	41	Guinea Bissau	8	Serbia y Montenegro	1
Rusia	36	Togo	7	Azerbaiján	1
El Salvador	36	Albania	6	Nepal	1
Sri Lanka	35	Nicaragua	6	Turkmenistán	1
Egipto	34	China	5	Costa Rica	1
Bangladesh	28	Yemen	5	Jamaica	1
Venezuela	28	Argentina	5	Trinidad Tobago	1
Congo	28	Perú	5	Burundi	1
Senegal	26	Liberia	5	Gabón	1
Gambia	25	Uganda	5	Kenia	1
Turquía	22	Uzbekistán	4	Sudáfrica	1
Ucrania	21	Brasil	4	Zambia	1
Irak	20	Paraguay	4		
Eritrea	20	Líbano	4	Total	2.580

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 3

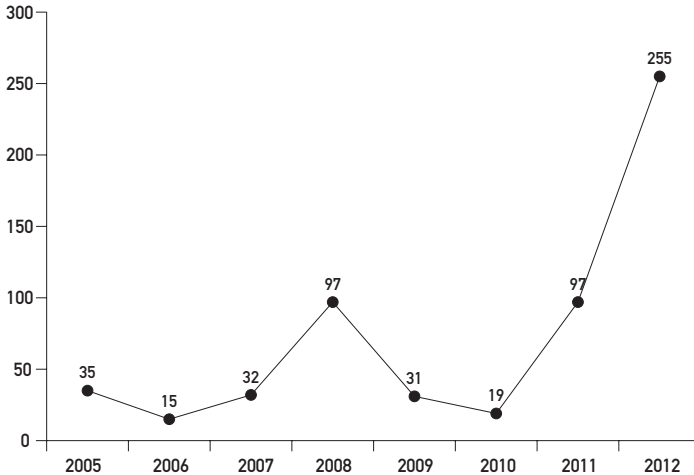
NACIONALIDADES CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 4

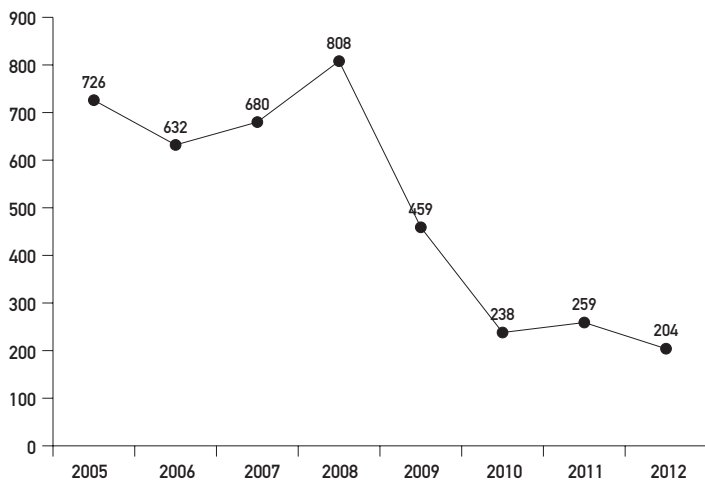
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL SIRIOS (2005 - 2012)



FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 5

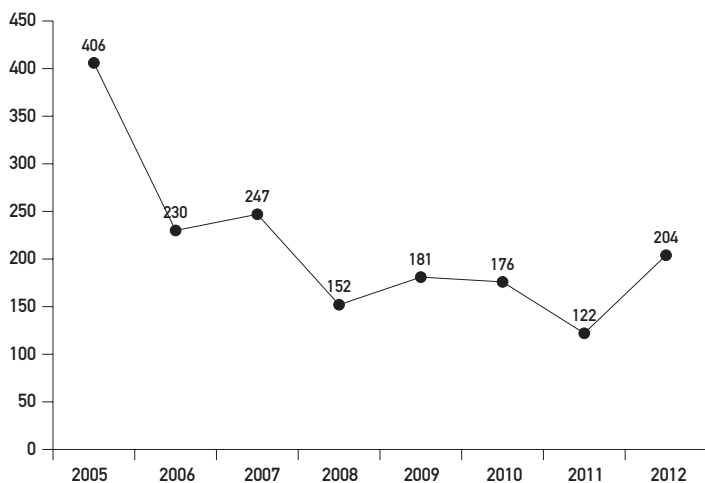
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NIGERIANOS (2005 - 2012)



FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 6

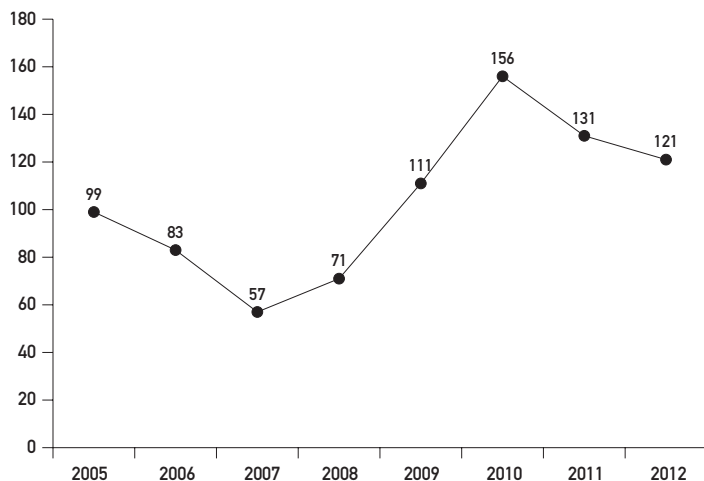
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ARGELINOS (2005 - 2012)



FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 7

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL CAMERUNENSES (2005 - 2012)



FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 8

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
África (1)	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.680	1.982	1.435	1.993	1.487	27.823
América	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	481	713	746	306	14.459
Asia (2)	457	494	467	392	467	2.286	683	381	498	572	699	7.396
Europa	500	377	259	290	188	51	121	99	96	109	88	2.178
Apatridas	74	47	22	55	117	6						321
Origen desconocido (3)						20	3	64	2	2		91
<b>TOTAL</b>	<b>6.309</b>	<b>5.918</b>	<b>5.553</b>	<b>5.257</b>	<b>5.297</b>	<b>7.664</b>	<b>4.517</b>	<b>3.007</b>	<b>2.744</b>	<b>3.422</b>	<b>2.580</b>	<b>52.268</b>

(1) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO SÁHARA=131 SOLICITANTES

(2) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO PALESTINA=133 SOLICITANTES

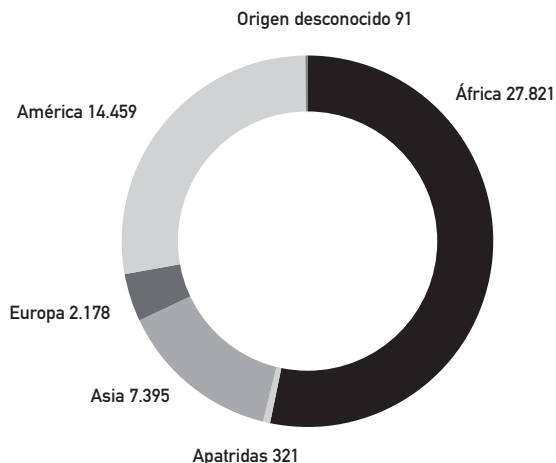
(3) 1 DESCONOCIDO + 1 KOSOVO

FUENTE: OAR- ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.



CUADRO 9

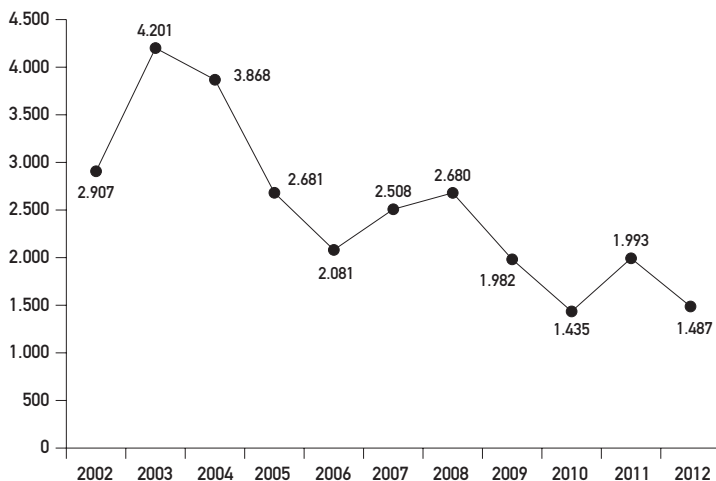
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2002 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 10

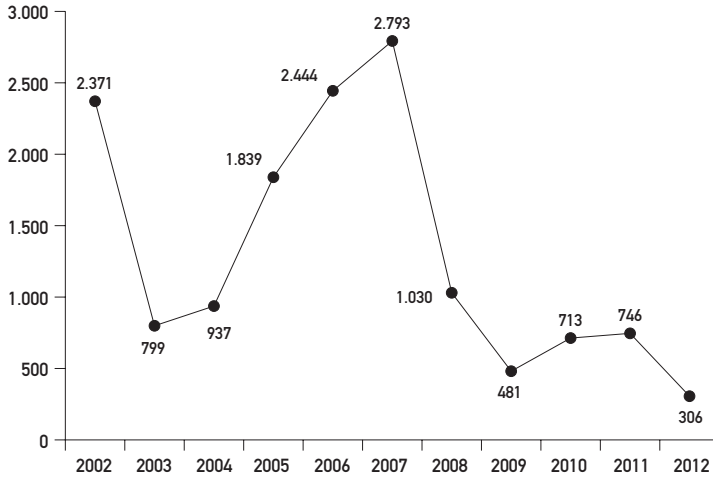
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE ÁFRICA (2002 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 11

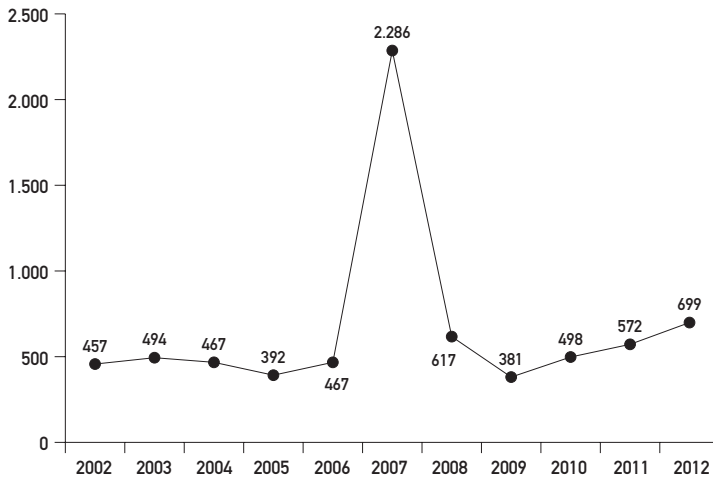
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
ORIGINARIOS DE AMÉRICA (2002 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 12

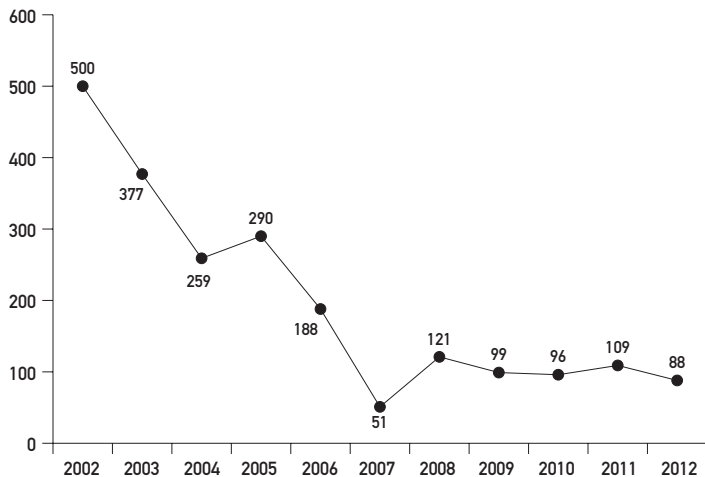
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
ORIGINARIOS DE ASIA (2002 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 13

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
ORIGINARIOS DE EUROPA (2002 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

## CUADRO 14

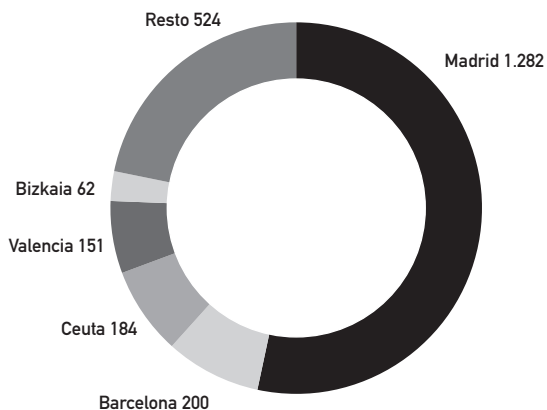
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR PROVINCIAS EN 2012

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
Madrid	1.282	Araba	7
Barcelona	200	Burgos	6
Ceuta	184	Tenerife	6
Valencia	151	Navarra	5
*Reasentamiento	80	Zaragoza	5
Bizkaia	62	Almería	4
Sevilla	60	Gerona	3
Málaga	58	Guadalajara	3
Cádiz	51	León	3
Alicante	33	Tarragona	3
Las Palmas	33	Cáceres	2
Melilla	33	Palencia	2
Córdoba	26	Pontevedra	2
Cantabria	19	Soria	2
Granada	15	Álava	1
Murcia	13	Castellón	1
Baleares	12	La Rioja	1
Asturias	9	Lugo	1
Albacete	8	Salamanca	1
Guipúzcoa	8	Segovia	1
A Coruña	7	TOTAL	2.403

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. SE EXCLUYEN EMBAJADAS.

CUADRO 15

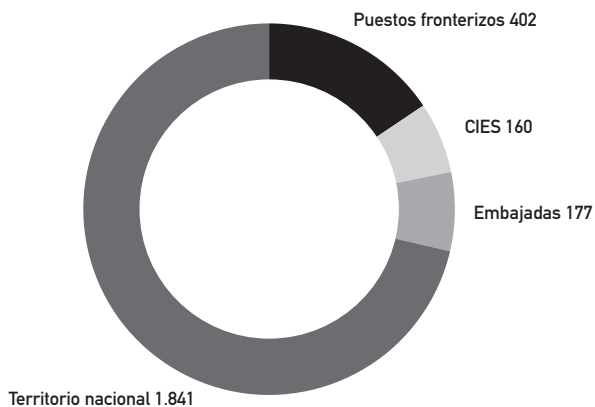
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR PROVINCIAS EN 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2012 - SE EXCLUYEN EMBAJADAS.  
ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16

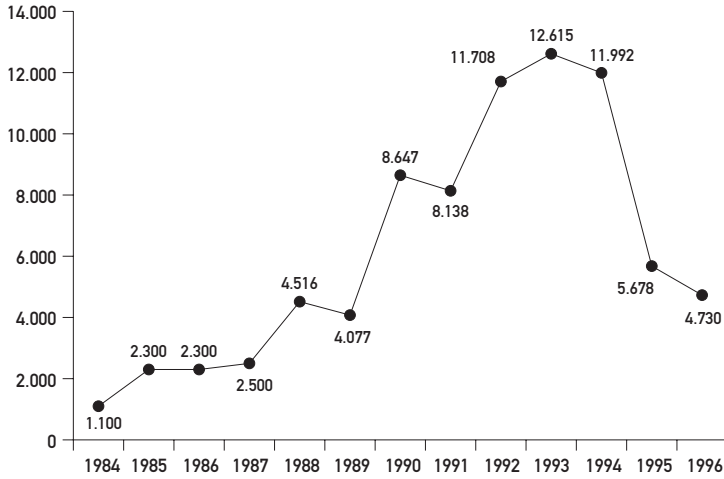
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR LUGAR DE PETICIÓN DE LA SOLICITUD EN 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 17

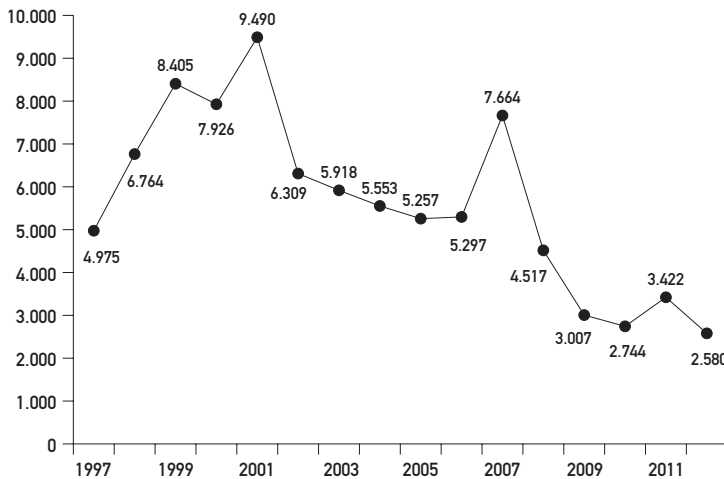
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1984 - 1996)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 18

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1997 - 2012)



FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 19

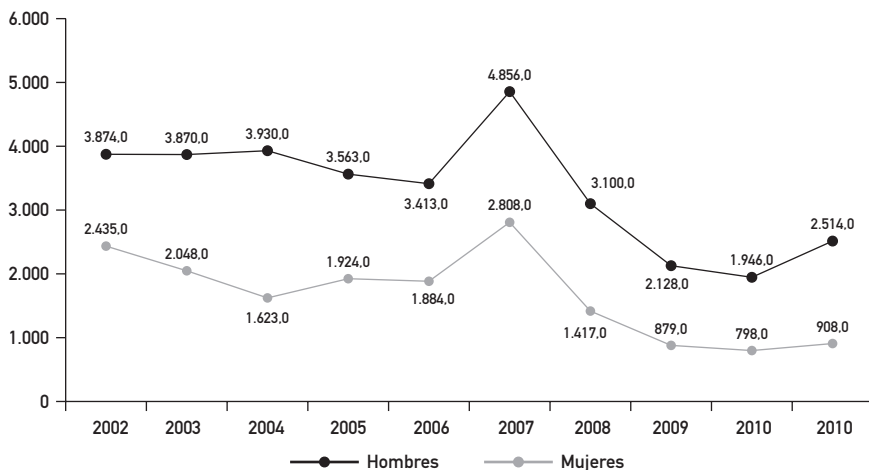
VARIACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000 - 2011)

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
N° personas	2580	3422	2744	3007	4517	7664	5297	5257	5553	5918	6309	9490	7926
Variación sobre el año anterior (%)	-24,6	24,40	-8,7	-33,42	-41,06	44,686	0,76	-5,33	-6,16	-6,19	-33,51	19,733	

FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 20

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO (2002 - 2011)

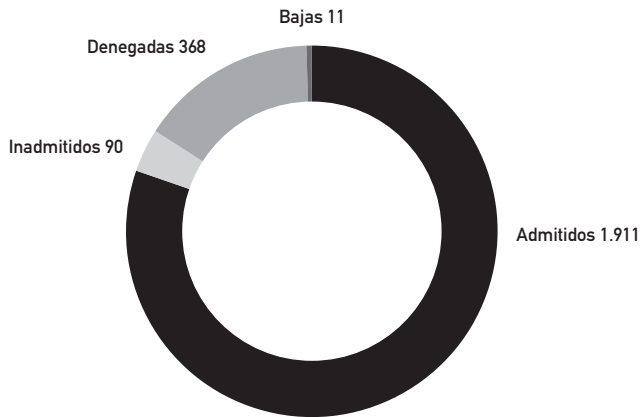


FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

## 2. DECISIONES EN PRIMERA INSTANCIA

CUADRO 21

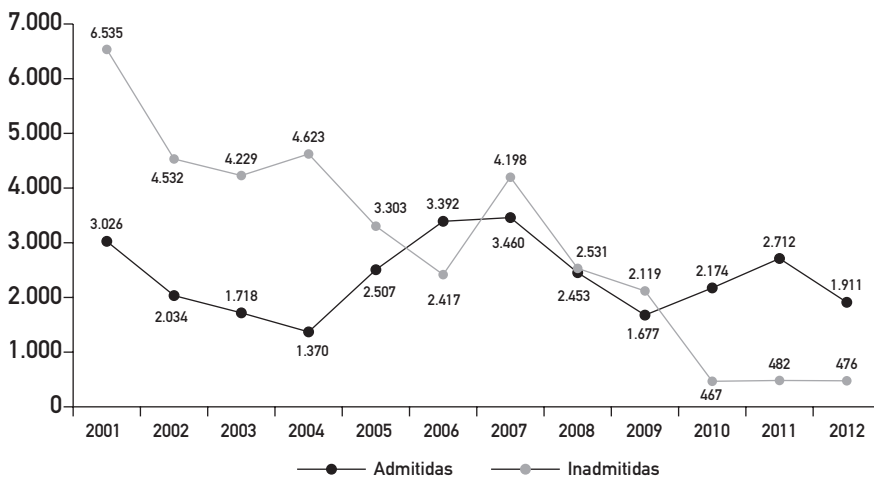
DECISIONES DE ADMISIÓN / NO ADMISIÓN Y DENEGACIÓN EN FRONTERA Y CIE 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22

EVOLUCIÓN DE LAS DECISIONES DE ADMISIÓN / NO ADMISIÓN Y DENEGACIÓN EN FRONTERA Y CIE DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2001 - 2012)



\* LA FUERTE CAÍDA DE INADMISIONES Y DENEGACIONES, A PARTIR DEL AÑO 2010, SE DEBE EN GRAN MEDIDA A LA NUEVA LEY DE ASILO.  
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.



CUADRO 23

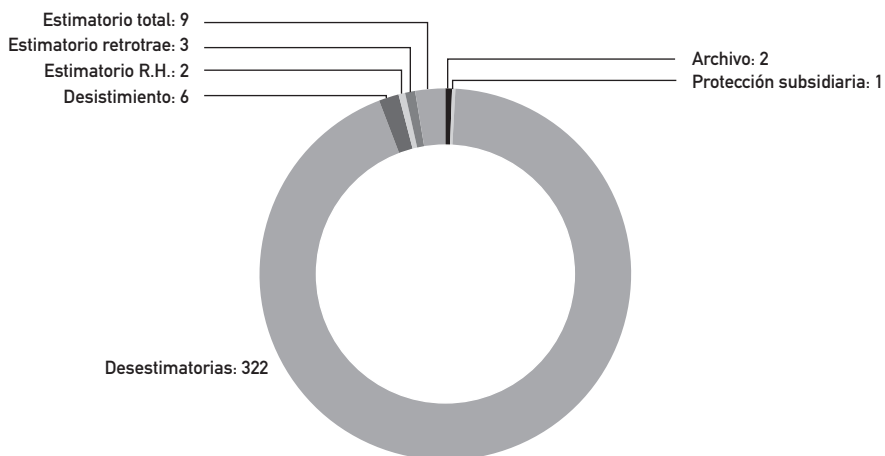
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA  
RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A  
TRÁMITE EN 2012

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Afganistán	1	(No reco.) Kosovo	2
Angola	1	(No reco.) Sahara	1
Bielorrusia	1	Somalia	2
Camerún	1	Sri Lanka	2
Colombia	2	Sudáfrica	1
Costa de Marfil	3	Rusia	1
Eritrea	2	Senegal	1
Guinea	5	Sierra Leona	1
Nigeria	9	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012.  
ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 24

SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES  
DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.  
\* DESESTIMATORIAS PARA EL INTERESADO.

CUADRO 25

RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA  
RESOLUCIONES DE DENEGACIÓN  
EN FRONTERA Y CIES 2012

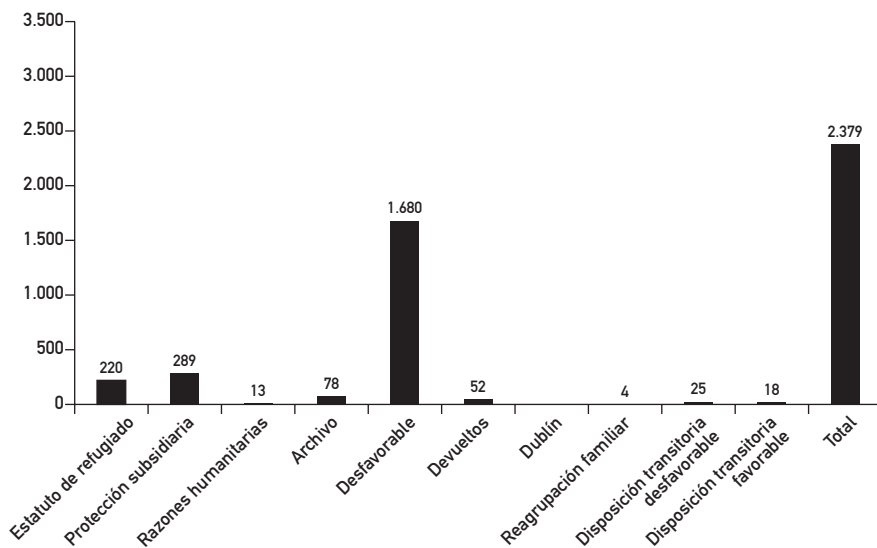
PAÍS	TOTAL
Angola	1
Argelia	1
Bolivia	1
Brasil	3
Camerún	3
Centroafricana Rep.	1
Chad	1
Colombia	7
Comoras	2
Congo	2
Egipto	1
El Salvador	2
Gambia	2
Guinea	1
Honduras	1
Libia	1
Marruecos	2
Mauritania	1
Nigeria	5
No reco. (Sahara)	7
R. D. Congo	1
Rusia	1
Senegal	2
Sri Lanka	2
Sudán	1
Venezuela	2
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

### 3. LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 26

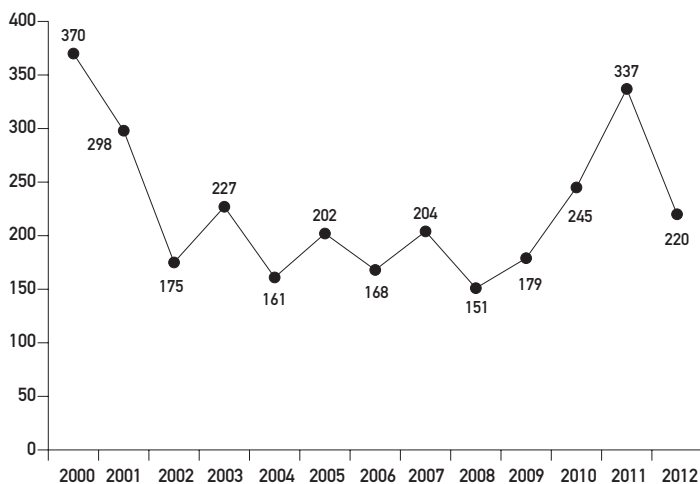
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR 2012 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 27

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONSECIÓN DEL ESTADO DE REFUGIADO 2000-2012



\* PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR.  
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 28

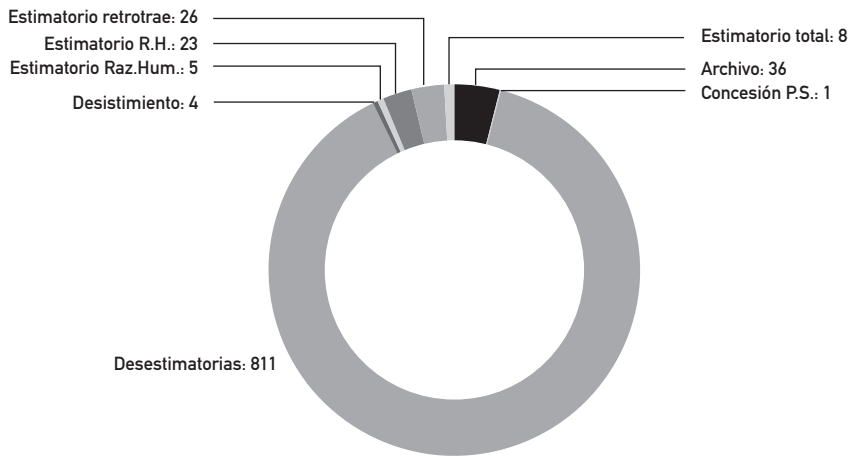
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES  
DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2012

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Angola	3	Kirguizia	2
Argelia	14	Liberia	1
Armenia	7	Malawi	1
Bangladesh	3	Mali	5
Benin	1	Marruecos	5
Bielorrusia	3	Mauricio	1
Burkina Faso	3	Mauritania	2
Camerún	32	México	10
Centrafricana Rep.	2	Nepal	2
Chad	1	Nicaragua	3
Colombia	75	Níger	8
Congo	7	Nigeria	106
Costa de Marfil	7	No. Reco. (Palestina)	1
Cuba	5	No. Reco. (Sahara)	11
Ecuador	1	Pakistán	11
El Salvador	18	R. D. Congo	18
Eritrea	5	Ruanda	2
Etiopía	4	Rusia	18
EE UU	1	Senegal	6
Gabón	1	Sierra Leona	8
Gambia	15	Somalia	1
Georgia	3	Sri Lanka	6
Ghana	9	Sudán	6
Guatemala	3	Togo	7
Guinea	42	Turquía	3
Guinea Bissau	3	Ucrania	5
Guinea Ecuatorial	6	Uganda	1
Honduras	28	Uruguay	1
India	5	Venezuela	12
Irán	16	Zambia	1
Jordania	1	Zimbabwe	4
Kazajstán	1	TOTAL	593

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 29

SENTENCIAS SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL 2012



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

## 4. LA APATRIDIA

CUADRO 30

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA 2012

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Alemania	1	Guinea	1
Argentina	1	Kazajstán	1
Armenia	2	Kosovo*	1
Azerbaiján	1	Kuwait	1
Bangladesh	1	Líbano	1
Bosnia Herzegovina	3	Marruecos	5
Camerún	1	Mauritania	1
Cuba	1	Montenegro	1
Eslovenia	1	Myanmar	1
España	6	Palestina*	4
Estonia	2	Sahara*	50
		<b>TOTAL</b>	<b>20</b>

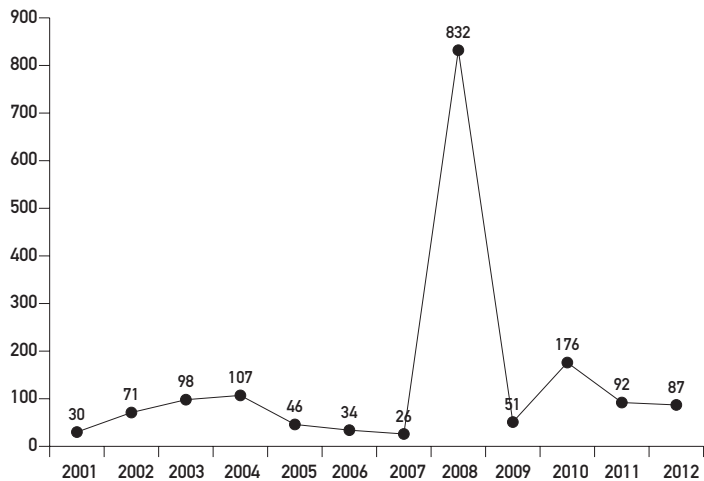
RESOLUCIONES FIRMADAS SOBRE LAS SOLICITUDES  
DEL ESTATUTO DE APATRIDIA 2012

Favorables	0
Desfavorables	7
Desistido	1
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2012. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 31

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA 2001-2012



FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 32

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA 2002-2012

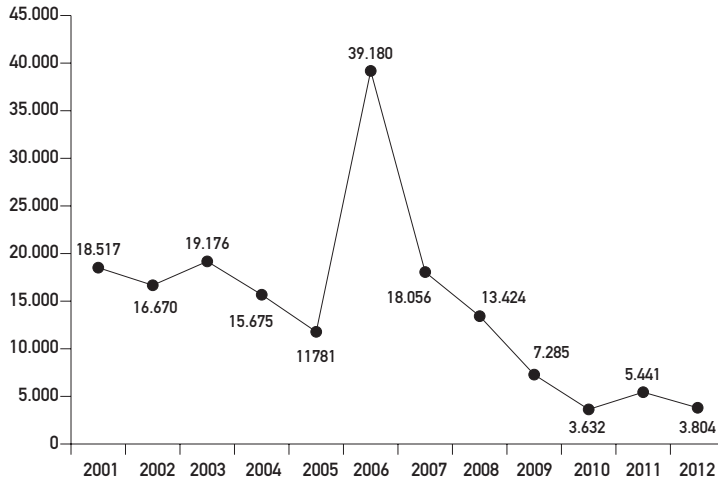
AÑO	FAVORABLE	DESFAVORABLE	DESISTIDO/APARTADO	ARCHIVO	TOTAL
2002	2	18		2	22
2003	10	90	3	2	105
2004	4	138	1	4	147
2005	4	24	1	1	30
2006	3	43			46
2007	3	16			19
2008		510		2	512
2009	2	56	6		64
2010	3	214	1		218
2011	5	1	2		8
2012	0	7	1		8

FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

## 5. LLEGADAS Y REPATRIACIONES DE MIGRANTES EN ESPAÑA

CUADRO 33

INMIGRANTES ILEGALES LLEGADOS A ESPAÑA POR MEDIO DE EMBARCACIONES\*



\* MANTENEMOS LA TERMINOLOGÍA EMPLEADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR EN SU INFORME ANUAL "BALANCE DE LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL", AUNQUE NO ES COMPARTIDA POR CEAR.  
FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 34

REPATRIACIONES DE INMIGRANTES ILEGALES (2006-2012)\*

FIGURAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DE EXTRANJERÍA

AÑO	RETORNOS	READMISIONES	DEVOLUCIONES	EXPULSIONES	TOTALES
2006**	19.332	4.616	21.652	7.214	52.814
2007	24.355	6.248	15.868	9.467	55.938
2008	17.317	6.178	12.315	10.616	46.426
<b>DENEGACIÓN ENTRADA</b>					
2008	17.358	6.281	12.476	10.616	46.731
2009	12.226	5.099	7.526	13.278	38.129
2010	9.453	1.959	7.297	11.454	30.163
2011	11.092	1.278	7.064	11.358	30.792
2012	8.647	1.409	6.271	10.130	26.457

\* MANTENEMOS LA TERMINOLOGÍA EMPLEADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR EN SU INFORME ANUAL. AUNQUE NO ES COMPARTIDA POR CEAR.  
\*\*SE EXCLUYEN RUMANOS Y BÚLGAROS QUE PASARON A FORMAR PARTE DE LA UE EL 1 DE ENERO DE 2007.



## 6. PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

CUADRO 35

SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2012)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Albania	20	30	10		10	20	20	110
Australia	3.520	3.980	4.770	7.420	12.640	11.510	15.790	59.630
Austria	13.350	11.920	12.840	15.820	11.010	14.420	17.420	96.780
Bélgica	11.590	11.120	12.250	17.190	21.760	26.000	18.520	118.430
Bosnia Herzegovina	70	570	100	50	50	40	50	930
Bulgaria	640	980	750	850	1.030	890	1.230	6.370
Canadá	22.910	28.340	36.900	33.250	23.160	25.350	20.500	190.410
Croacia	90	200	160	150	290	810	1.190	2.890
Chipre	4.550	6.790	3.920	3.200	3.160	1.770	1.630	25.020
República Checa	3.020	1.880	1.710	1.360	490	490	520	9.470
Dinamarca	1.920	1.850	2.360	3.820	4.970	3.810	6.140	24.870
Estonia	10	10	10	40	30	70	80	250
Finlandia	2.330	1.430	4.020	5.910	4.020	3.090	2.920	23.720
Francia	30.750	29.390	35.400	42.120	48.070	52.150	54.940	292.820
Alemania	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	64.540	241.540
Grecia	12.270	25.110	19.880	15.930	10.270	9.310	9.580	102.350
Hungría	2.120	3.430	3.120	4.670	2.100	1.690	2.160	19.290
Islandia	40	40	80	40	50	80	120	450
Irlanda	4.310	3.990	3.870	2.690	1.940	1.290	940	19.030
Italia	10.350	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	15.710	132.200
Japón	950	820	1.600	1.390	1.200	1.870	2.540	10.370
Letonia	10	30	50	50	60	340	190	730
Liechtenstein	50	30	30	290	110	80	70	660
Lituania	140	130	220	210	370	410	530	2.010
Luxemburgo	520	430	460	480	740	2.080	2.050	6.760
Malta	1.270	1.380	2.610	2.390	140	1.860	2.060	11.710
Montenegro	20		10	20	10	240	1.530	1.830
Holanda	14.470	7.100	13.400	14.910	13.330	11.590	8.850	83.650
Nueva Zelanda	280	250	250	340	340	310	320	2.090
Noruega	5.320	6.530	14.430	17.230	10.060	9.050	9.790	72.410
Polonia	4.430	7.210	7.200	10.590	6.530	5.090	9.180	50.230
Portugal	130	220	160	140	160	280	300	1.390

CUADRO 35

## SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2012) (CONT.)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
República de Corea	280	720	360	320	430	1.010	1.140	4.260
Rumanía	460	660	1.170	840	860	1.720	2.510	8.220
Serbia	20	60	90	310	790	3.320	2.770	7.360
Eslovaquia	2.870	2.640	910	820	540	320	550	8.650
Eslovenia	520	430	240	180	250	310	260	2.190
España	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	3.410	2.580	29.220
Suecia	24.320	36.370	24.350	24.190	31.820	29.650	43.890	214.590
Suiza	11.170	10.840	16.610	14.490	13.520	19.440	25.950	112.020
Macedonia*	60	30	50	90	180	740	640	1.790
Turquía	4.550	7.650	12.980	7.830	9.230	16.020	16.730	74.990
Reino Unido	28.320	28.300	31.320	30.670	22.640	25.900	27.410	194.560
Estados Unidos	51.880	50.720	49.560	49.020	55.530	76.000	83.430	416.140
<b>TOTAL</b>	<b>302.230</b>	<b>334.480</b>	<b>377.140</b>	<b>379.570</b>	<b>368.010</b>	<b>443.690</b>	<b>479.270</b>	<b>2.684.390</b>

\* YUGOSLAVIA REPÚBLICA DE MACEDONIA  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2012. ACNUR.

CUADRO 36

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2011 - 2012)

ORIGEN	2011	2012	TOTAL	VARIACIÓN
Afganistán	36.247	36.634	72.881	1%
China	24.566	24.109	48.675	-2%
Irak	23.743	19.584	43.327	-18%
Serbia*	21.349	24.340	45.689	14%
Pakistán	19.139	23.229	42.368	21%
Irán	18.175	19.068	37.243	5%
Federación Rusa	17.362	21.856	39.218	26%
Somalia	16.233	17.794	34.027	10%
Eritrea	10.935	11.860	22.795	8%
Nigeria	13.920	11.303	25.223	-19%
México	8.908	11.477	20.385	29%
Sri Lanka	8.561	10.119	18.680	18%
Siria	8.495	24.755	33.250	191%

CUADRO 36

ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2011 - 2012) (CONT.)

ORIGEN	2011	2012	TOTAL	VARIACIÓN
Túnez	8.944	4.543	13.487	-49%
Bangladesh	8.508	6.462	14.970	-24%
India	6.777	6.979	13.756	3%
Georgia	6.902	10.725	17.627	55%
Turquía	6.843	6.802	13.645	-1%
R. D. Congo	6.665	8.571	15.236	29%
Armenia	6.230	4.622	10.852	-26%
Guinea	6.365	4.978	11.343	-22%
Macedonia	5.630	7.912	13.542	41%
Costa de Marfil	6.172	2.799	8.971	-55%
Argelia	5.025	6.720	11.745	34%
El Salvador	4.616	5.125	9.741	11%
Honduras	1.945	2.495	4.440	28%
Haití	3.918	3.653	7.571	-7%
Egipto	3.881	5.356	9.237	38%
Camerún	2.384	2.356	4.740	-1%
Guatemala	3.656	4.303	7.959	18%
Apátridas	3.369	4.261	7.630	26%
Albania	3.356	7.698	11.054	129%
Sudán	3.669	3.301	6.970	-10%
Etiopía	3.385	3.541	6.926	5%
Nepal	2.910	2.864	5.774	-2%
Ghana	4.694	2.679	7.373	-43%
Bosnia Herzegovina	2.891	5.908	8.799	104%
Marruecos	2.775	3.933	6.708	42%
Mali	3.945	2.836	6.781	-28%
Otros	71.272	71.838	143.110	1%
Senegal	2.243	2.629	4.872	17%
TOTAL	426.603	462.017	888.620	

\* INCLUIDO KOSOVO.

FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2012. ACNUR.

## CUADRO 37

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2011 - 2012)

ORIGEN	2011	2012	TOTAL	VARIACIÓN
Afganistán	26.679	24.681	51.360	-7%
Serbia*	19.175	21.538	40.713	12%
Federacion Rusa	15.430	19.823	35.253	28%
Pakistán	15.380	18.835	34.215	22%
Irak	13.893	10.464	24.357	-25%
Irán	10.850	11.690	22.540	8%
Somalia	11.407	12.475	23.882	9%
Nigeria	11.246	6.923	18.169	-38%
Bangladesh	7.651	5.218	12.869	-32%
Siria	6.838	21.427	28.265	213%
Sri Lanka	6.470	6.057	12.527	-6%
Georgia	6.454	9.877	16.331	53%
Armenia	5.939	4.320	10.259	-27%
R. D. Congo	5.891	7.664	13.555	30%
Turquía	5.531	5.211	10.742	-6%
Guinea	5.592	4.292	9.884	-23%
Túnez	6.285	2.144	8.429	-66%
Eritrea	5.527	5.783	11.310	5%
China	5.202	4.391	9.593	-16%
Macedonia	4.722	6.807	11.529	44%
Costa de Marfil	5.242	2.304	7.546	-56%
Argelia	4.105	4.468	8.573	9%
Albania	2.848	6.853	9.701	141%
Libia	2.846	1.302	4.148	-54%
India	2.615	3.058	5.673	17%
Sudán	2.991	2.260	5.251	-24%
Apátridas	2.446	3.354	5.800	37%
Gahna	4.258	1.952	6.210	-54%
Bosnia Herzegovina	2.434	5.333	7.767	119%
Azerbaiyán	2.215	1.956	4.171	-12%
Haití	2.046	1.614	3.660	-21%
Egipto	2.033	2.257	4.290	11%
Mali	3.562	2.255	5.817	-37%
Marruecos	1.938	2.545	4.483	31%

CUADRO 37

ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2011 - 2012) (CONT.)

ORIGEN	2011	2012	TOTAL	VARIACIÓN
Vietnam	1.529	1.533	3.062	0%
Senegal	1.855	2.072	3.927	12%
Camerún	1.560	1.463	3.023	-6%
Etiopía	1.504	1.541	3.045	2%
Gambia	1.243	1.399	2.642	13%
Mauritania	1.421	1.626	3.047	14%
Otros	30.734	35.904	66.638	17%
<b>TOTAL</b>	<b>277.587</b>	<b>296.669</b>	<b>574.256</b>	<b>7%</b>

\*INCLUIDO KOSOVO.  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2012. ACNUR.

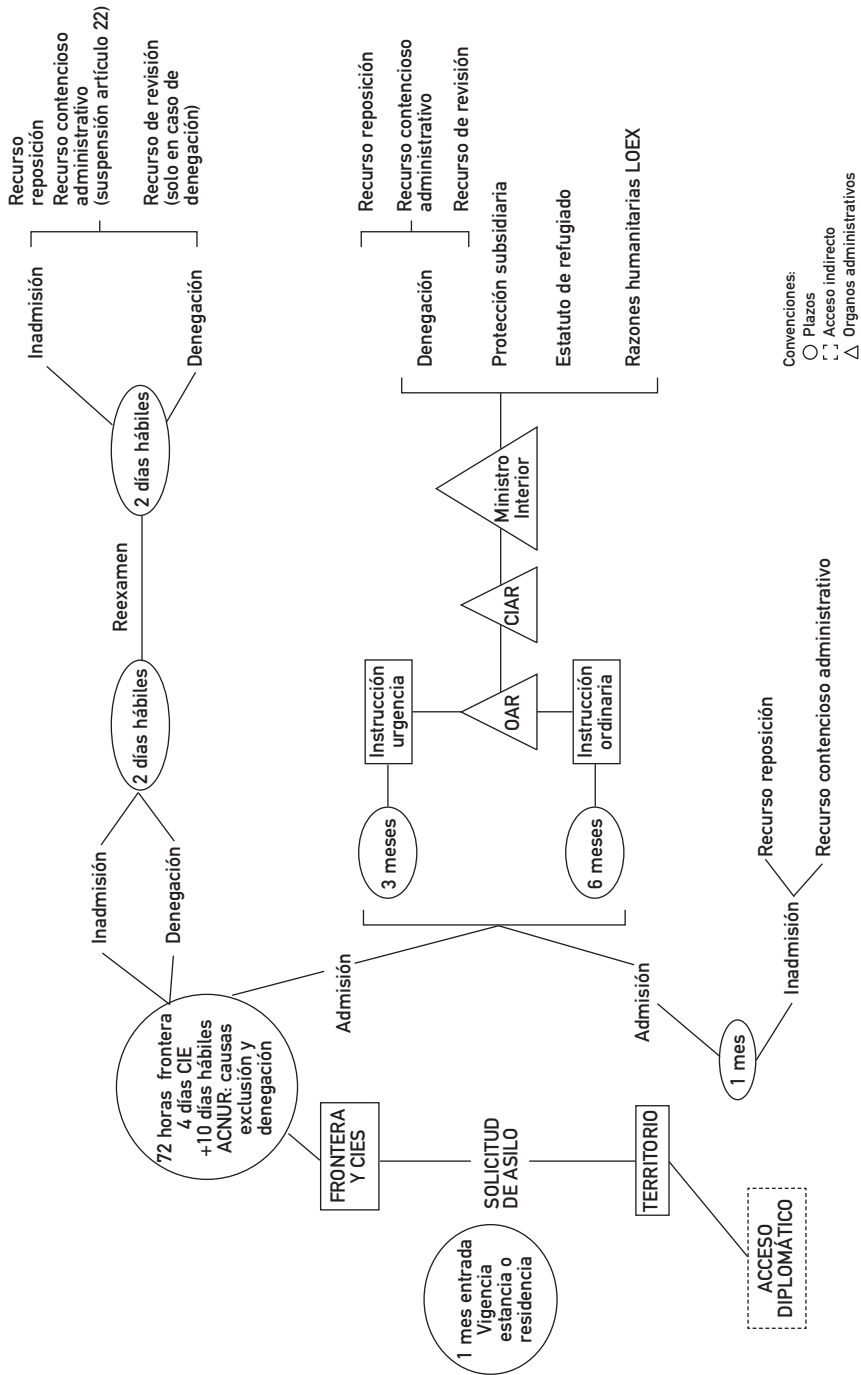
CUADRO 38

## DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA 2012 EN LA UE

	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LOS CUALES			DENEGADOS
			Estatuto de refugiado	Protección subsidiaria	Razones humanitarias	
UE27	268.045	71.245	37.065	27.920	6.415	196.920
Bélgica	24.525	5.555	3.985	1.565	-	18.970
Bulgaria	640	170	20	150	-	470
Rep. Checa	720	175	50	125	5	545
Dinamarca	3.715	1.695	1.035	545	120	2.020
Alemania	58.645	17.140	8.765	6.975	1.400	41.510
Estonia	65	20	10	5	10	45
Irlanda	935	95	65	25	-	840
Grecia	11.195	95	30	45	20	11.095
España	2.600	525	230	285	10	2.070
Francia	59.800	8.655	7.120	1.535	-	51.145
Italia	21.705	7.930	1.735	4.410	1.935	13.900
Chipre	1.335	105	80	10	15	1.230
Letonia	145	25	5	20	-	120
Lituania	390	55	15	40	-	335
Luxemburgo	1.650	40	35	5	-	1.610
Hungría	1.100	350	70	240	40	750
Malta	1.590	1.435	35	1.235	160	155
Holanda	:	:	:	:	:	:
Austria	15.895	4.455	2.680	1.775	-	11.440
Polonia	2.435	475	85	140	250	1.960
Portugal	230	100	15	85	-	130
Rumanía	1.625	230	145	85	0	1.390
Eslovenia	220	35	20	15	-	185
Eslovaquia	440	190	10	100	80	250
Finlandia	3.090	1.555	545	775	240	1.535
Suecia	31.520	12.400	3.745	7.595	1.060	19.120
Reino Unido	21.845	7.735	6.535	130	1.070	14.110
Liechtenstein	50	10	5	**	**	40
Noruega	7.160	4.600	3.675	1.185	280	5.430
Suiza	16.650	4.280	2.455	505	1.315	12.370

FUENTE: EUROSTAT. NEWSRELEASE MARZO 2013.

# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



# ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

## INFORME 2006

### PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR

#### 1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

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

#### 2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

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

#### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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



#### **4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

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

#### **5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

#### **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

#### **7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

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

#### **8. RETORNO Y REPARACIÓN**

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

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

#### **ANEXOS. PARA SABER MÁS**

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

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

## ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

### INFORME 2007

#### PRÓLOGO DE AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR

#### 1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

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

#### 2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

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

#### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

#### 4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

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

#### 5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

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

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

## **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

## **7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**

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

## **8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

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

## **9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO**

## **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## **11. PARA SABER MÁS**

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

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **INFORME 2008**

### **PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR**

#### **1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO**

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

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

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

#### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

#### **4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA**

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

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

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

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

## **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

## **7. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

## **8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

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

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

## **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## **11. PARA SABER MÁS**

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

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

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **INFORME 2009**

### **PRÓLOGO DE JAVIER DE LUCAS, PRESIDENTE DE CEAR**

#### **1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO**

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

#### **2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO**

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

#### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

- 3.3. El acusado descenso de los solicitantes colombianos
- 3.4. A FONDO: La situación social de los colombianos que entraron a fines de 2007 gracias al informe favorable de ACNUR

#### **4. LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA**

- 4.1. Un descenso histórico de la protección
- 4.2. Las consecuencias de la modificación de la ley de asilo por la Ley de Igualdad
- 4.3. La denegación del estatuto de apátrida a los saharauis
- 4.4. A FONDO: La concesión de protección internacional a las víctimas de la trata de personas

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

- 5.1. El 'Libro Blanco' de la Comisión Europea
- 5.2. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo
- 5.3. La Directiva de Retorno
- 5.4. A FONDO: La acogida a los refugiados en Canadá, Australia, Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Un análisis comparado

#### **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

- 6.1. Valoración de las políticas públicas
- 6.2. La repercusión de la crisis económica
- 6.3. A FONDO: Los refugiados y sus creencias religiosas

#### **7. LA INSERCIÓN LABORAL**

- 7.1. Valoración de las políticas públicas
- 7.2. La formación en prácticas
- 7.3. La formación de calidad
- 7.4. A FONDO: Alternativas ante la crisis económica

#### **8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

- 8.1. Unas personas excluidas
- 8.2. El Plan de Retorno Voluntario
- 8.3. A FONDO: Los extranjeros no expulsables

## **9. CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

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

### **11. PARA SABER MÁS**

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

### **12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO**

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

### **13. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **INFORME 2010**

### **PRÓLOGO DE MARÍA JESÚS ARSUAGA, PRESIDENTA DE CEAR**

#### **1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO**

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



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

## **2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA**

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

## **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE ÑA SOLICITUD DE ASILO**

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

## **4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE ASILO Y APATRIDIA**

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

## **5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

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

## **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS**

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

## **7. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS**

- 7.1. Análisis de las políticas públicas

7.2. La repercusión de la crisis económica

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

## **8. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN**

8.1. Desprotección y vulnerabilidad de los rechazados

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

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

## **9. CONCLUSIONES**

## **10. VEINTICINCO PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE ASILO**

## **11. PARA SABER MÁS**

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

## **12. APÉNDICE: DOSSIER NUEVA LEY DE ASILO**

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

## **13. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## INFORME 2011

### PRÓLOGO

### ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

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

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

#### 2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

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

#### 3. LA NUEVA REALIDAD DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

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

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

#### 5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

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

#### 6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 6.1. Las políticas públicas para la integración social

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

## **7. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN**

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

## **8. CONCLUSIONES**

## **9. DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

## **10. PARA SABER MÁS**

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

## **11. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA**

## **ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR**

## **DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS**

## INFORME 2012

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

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

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

### 2. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

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

### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

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

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

### 5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

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

## **6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS**

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

## **7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS**

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

## **8. PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN**

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

## **9. CONCLUSIONES**

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

## **11. PARA SABER MÁS**

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

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS

## DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

### 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  
contacta@cear.es

### MADRID

C/ Noviciado, 5  
28015 Madrid  
Tel.: 91 555 06 98  
Fax: 91 555 54 16

### SEVILLA

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

### CATALUÑA

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

### EUSKADI

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

### VALENCIA

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

### CANARIAS

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





El undécimo informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en Europa y en España. 2012 fue el año de los conflictos en Siria y Malí y del aumento de las solicitudes de asilo en el conjunto de la Unión Europea, mientras en España, otro año más, marcaban un mínimo histórico. Una vez más, las políticas de externalización de fronteras, entre otros factores, impidieron la llegada de personas necesitadas de protección internacional a nuestras fronteras. Dentro de esa lógica de blindaje de fronteras resulta enormemente preocupante el papel otorgado a Ceuta y Melilla como grandes centros de retención, en los cuales se impide la libre circulación de las personas refugiadas, o la expulsión colectiva del grupo de migrantes llegados al islote de Isla de Tierra, un tipo de expulsión prohibida expresamente por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En el informe se analiza cómo esos factores, junto a otros obstáculos de acceso al procedimiento de asilo y a las bajas concesiones de protección internacional, han mantenido otro año más índices de solicitudes de asilo mucho más bajos respecto a los países de nuestro entorno. Sin embargo, no todo han sido malas noticias. La puesta en práctica del programa de reasentamiento ha supuesto un avance, aún insuficiente, en la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas de larga duración en países con graves déficits en la protección del colectivo. La presente edición del informe anual de CEAR mantiene la estructura de los anteriores, siguiendo paso a paso el recorrido de las solicitudes de protección internacional desde su presentación ante las autoridades hasta la resolución de los casos, completando la visión de conjunto con un análisis de las políticas de acogida, integración social e inserción sociolaboral de las personas refugiadas en España. Asimismo, se ofrece un amplio apéndice estadístico de todos los datos de 2012, muy útil para aquellas personas que defienden el derecho de asilo y que se dedican a su análisis.



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

Financian:



SECRETARÍA GENERAL  
DE INMIGRACIÓN Y  
EMIGRACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
MIGRACIONES



UNIÓN EUROPEA  
FONDO EUROPEO  
PARA LOS  
REFUGIADOS