

Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa Resumen ejecutivo



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

REFUGIADOS





Un refugiado sirio mira hacia el mar Egeo desde Izmir (Turquía), uno de los puntos de salida más comunes en las travesías hacia Grecia.. © ACNUR.

Resumen ejecutivo

Informe 2015

Las personas refugiadas
en España y Europa



1. Introducción.





El decimotercer Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) examina la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España. A fines de 2013, 51,2 millones de personas, la cifra más elevada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, vivían fuera de sus hogares a causa de la persecución, las guerras y las violaciones de los derechos humanos. Inmersa en una cruenta guerra civil desde hace cuatro años, en 2014 Siria se convirtió en el primer país emisor de personas refugiadas y con un mayor número de personas desplazadas dentro de sus fronteras. Ni España ni la Unión Europea están respondiendo de manera solidaria al drama de este país y de otros en conflicto.

La impermeabilización de las fronteras europeas en el sur y el este está obligando a las personas refugiadas a arriesgar sus vidas en peligrosas travesías clandestinas que han convertido el Mediterráneo en una inmensa fosa común: solo en 2014, 3.419 personas migrantes y refugiadas murieron ahogadas al intentar llegar a territorio europeo. El pasado año España apenas atendió al 0,95% de las 625.000 personas que solicitaron asilo en la Unión Europea y, aunque brindó alguna de las formas de protección internacional a 1.585, esta contribución es absolutamente insuficiente. Además, la OAR aplica el mal llamado “criterio de prudencia” a las solicitudes de las personas nacionales de países como Ucrania y Malí, cuya instrucción queda paralizada durante mucho tiempo.

Persisten también fallas graves en el procedimiento, como la acelerada denegación de la protección a las personas que la solicitan en puestos fronterizos y CIE o la ejecución de las devoluciones a pesar de la tramitación de recursos judiciales contra la inadmisión o denegación de la solicitud, como corroboró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en abril de 2014 en una histórica sentencia •

2. Las personas refugiadas en el mundo.



Personas refugiadas de etnia kurda se dirigen de Siria a Turquía. © ACNUR / I. Prickett.

A fines de 2013, más de 51 millones de personas se habían visto forzadas a abandonar sus hogares debido a las guerras, la violencia y la vulneración de los derechos humanos. Es la cifra más elevada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. De los 51,2 millones de personas contabilizadas por ACNUR, 16,7 millones eran refugiadas, 33,3 millones eran víctimas de desplazamiento interno y casi 1,2 aguardaban la resolución de su solicitud de protección internacional. A finales de 2013, los países en desarrollo acogían al 86% de las personas refugiadas en el mundo, frente al 70% de hace diez años. Se trata del valor más elevado desde hace más de dos décadas.

En 2014, la cifra de personas que pidieron asilo en los 44 países más industrializados alcanzó la cota más elevada de las dos últimas décadas, con un total de 866.000 solicitantes y un aumento del 45% respecto a 2013. El 60% se concentró en tan solo

cinco países: Alemania, Estados Unidos, Turquía, Suecia e Italia.

Los últimos datos de ACNUR conocidos al cierre de este Informe sitúan a Siria como el principal país emisor de personas refugiadas (3,5 millones) y con más desplazadas internas (6,5 millones). Después de cuatro años de guerra civil, más de la mitad de su población ha abandonado sus hogares. La situación en Palestina e Irak también mantiene a Oriente Próximo como la región más preocupante del planeta. Y hasta el momento la respuesta de la comunidad internacional ha sido completamente insuficiente.

La guerra civil en Ucrania ha originado el primer gran éxodo humano en Europa desde el fin de las últimas guerras en los Balcanes, principalmente hacia Rusia. En febrero de 2015, el conflicto había forzado el desplazamiento de más de un millón y medio de personas, que necesitaban ayuda humanitaria urgente •



Una refugiada de Sudán del Sur. © ACNUR / C. Tijerina.

El mayor éxodo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial

De los 51,2 millones de personas que a fines de 2013 vivían fuera de sus hogares:

- 16,7 millones eran personas refugiadas. De ellas, 11,7 millones se encontraban bajo el amparo de ACNUR y 5 millones eran personas refugiadas de Palestina.
- 33,3 millones eran víctimas de desplazamiento interno
- 1,2 millones aguardaban la resolución sobre su solicitud de asilo.

En el primer semestre de 2014, Siria se convirtió en el primer país emisor de personas refugiadas, con 3,5 millones.

Fuente: ACNUR.

3. Europa y las personas refugiadas.

Queda aún mucho por hacer para alcanzar un Sistema Europeo Común de Asilo justo y eficaz tanto a nivel legislativo como en la práctica. Durante 2014 persistieron las diferencias en el tratamiento de las solicitudes de asilo, el volumen de solicitudes atendidas y aceptadas y los sistemas de acogida en los diferentes estados miembro de la Unión Europea. Además, todavía no ha finalizado el proceso de trasposición de las directivas europeas en muchos estados.

Al mismo tiempo, el Sistema Europeo Común de Asilo se convierte en un espejismo si las personas necesitadas de protección internacional no logran llegar a la Unión Europea y beneficiarse del mismo debido a la férrea política europea de blindaje de fronteras.

En 2014, 625.000 personas demandaron asilo en la Unión Europea. Un tercio de ellas, 202.645, lo hizo en Alemania; 81.180 en Suecia; 64.625 en Italia; 62.735 en Francia; y 42.775 en Hungría. En España, tan solo

5.947. Bulgaria, Suecia, Chipre, Malta y Dinamarca fueron los países que brindaron alguna forma de protección internacional a un mayor porcentaje de las personas solicitantes.

Por otra parte, el Mediterráneo fue de nuevo un cementerio para miles de personas que huían de los conflictos y la persecución y anhelaban encontrar un lugar donde vivir seguras y obtener protección. Frente a esta tragedia casi cotidiana, la Unión Europea apostó una vez más por el blindaje de sus fronteras para evitar las llegadas. Ejemplo de esta política es la fortificación de las fronteras de Bulgaria, Grecia y Hungría a través de vallas, operaciones policiales y violencia en el marco del control fronterizo, devoluciones ilegales y debilidad en el acceso al procedimiento.

Se mantuvo, pues, la tónica de la última década, como hemos examinado en los sucesivos Informes anuales: la Unión Europea centró sus esfuerzos en financiar com-



Dos mujeres, madre e hija, desplazadas forzosamente dentro de Ucrania a consecuencia de la guerra civil.
© ACNUR / A. McConnell.



Un solicitante de asilo sirio preso en Hungría después de cruzar la frontera de manera clandestina.
© ACNUR / Kitty McKinsey.

plejos sistemas de vigilancia y control de fronteras, en prestar apoyo económico a los estados miembro para que fortifiquen sus fronteras y en suscribir convenios de cooperación con países vecinos (Marruecos, Turquía o Ucrania) para que ejerzan como sus *gendarmes* y acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para forzar el regreso de aquellas personas que logran llegar a la UE.

Sin embargo, mientras subsistan las causas que originan los desplazamientos humanos y la política migratoria europea siga poniendo el foco en la impermeabilización de sus fronteras, seguirá aumentando el número de personas que lleguen por estas rutas tan peligrosas y que pierdan su vida en el intento. Es urgente un cambio radical en las políticas europeas para priorizar los derechos de las personas refugiadas y migrantes, enfrentar de manera colectiva y solidaria la causas y las consecuencias de su desplazamiento forzado y garantizar a las personas refugiadas el acceso a la protección internacional a través de vías legales y seguras, con una asistencia jurídica y un sistema de acogida digno que respeten los mínimos acordados a escala europea •

Solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2014

- Total de los 28 países miembros: 625.000.
- Alemania: 202.645.
- Suecia: 81.180.
- Italia: 64.625.
- Francia: 62.735.
- Hungría: 42.775.
- Reino Unido: 31.745.
- España: 5.947.*

*Ocupa el 14º lugar entre los 28 países de la UE

Fuentes: Eurostat y, en el caso de España, Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior.

4. Las personas refugiadas en España.

1. España atendió solo al 0,95% de las personas que solicitaron asilo en la UE.

Un año más, el número de personas que lograron solicitar asilo en España fue muy reducido: apenas 5.947, el 0,95% del total de los 28 países que integran la Unión Europea. Desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984, tan solo 180.580 personas han accedido a este procedimiento, muchas menos que en Alemania solo en 2014 (202.645).

Siria y Ucrania fueron los países de origen de un mayor número de solicitantes de asilo, con 1.679 y 946 respectivamente. En el caso de Siria, esta cifra duplicó de largo la de 2013 (725). En el de Ucrania, la guerra civil que estalló el pasado año explicó que por primera vez un número considerable de personas naturales de este país haya pedido protección internacional en España. Como ya sucedió en años anteriores con las personas originarias de Costa de Marfil o Malí, la OAR manejó el mal llamado “criterio de prudencia” al abordar estas solicitudes, ya que aplazó la toma de decisiones hasta comprobar la evolución del conflicto, una opción que desnaturaliza el propio procedimiento.

Por provincias, de nuevo Madrid fue la que atendió a un mayor número de solicitantes (1.861), seguida de Barcelona, Melilla, Valencia y Ceuta. El notable incremento de Melilla (de las 41 de 2013 a 539) obedece en gran parte a la apertura de una oficina de asilo en

el puesto fronterizo de Beni-Enzar en noviembre de 2014. Esto también explica que casi se triplicó el número de personas que pudo solicitar asilo en un puesto fronterizo (de 381 en 2013 a 1.033). En los CIE, formalizaron su petición 587 personas; 3.961 lo hicieron en territorio nacional y, finalmente, 314 demandaron la extensión familiar del asilo a través de las embajadas españolas.

A lo largo de 2014, se instruyó la causa judicial por la muerte de quince personas que intentaban alcanzar la playa de El Tarajal de Ceuta el 6 de febrero y seguía abierta al cierre de este Informe. El 10 de febrero de 2015 dieciséis agentes de la Guardia Civil fueron citados a declarar por el Juzgado de Instrucción nº 6 de esta ciudad autónoma.

Por otra parte, el Grupo Parlamentario del Partido Popular promovió una enmienda a la Ley de Seguridad Ciudadana, finalmente aprobada en el Congreso de los Diputados el 26 de marzo de 2015, que pretende dar cobertura legal a las devoluciones ilegales a territorio marroquí de migrantes que han entrado de manera irregular en Ceuta y Melilla, una práctica rechazada por las organizaciones sociales y también, de manera muy contundente, por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. La figura de rechazo en frontera, sin proce-



Varios refugiados señalan hacia Ceuta y el Estrecho de Gibraltar desde territorio marroquí. © CEAR.

España y las personas refugiadas en 2014

- 5.947 personas solicitaron protección internacional en España, apenas el 0,95% de quienes lo hicieron en la UE.
- Los siete principales países de origen de las personas que solicitaron asilo en España fueron Siria (1.679), Ucrania (946), Malí (620), Argelia (309), Palestina (209), Nigeria (161) y Pakistán (144).
- De las 5.947 personas que pidieron protección internacional, 3.961 la formalizaron en territorio nacional, 1.033 en un puesto fronterizo, 587 en un CIE y 314 personas en lo que la OAR computa como "solicitudes en embajada" (no se trata de nuevas solicitudes, sino de peticiones de extensión familiar del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria lograda ya por familiares de estas personas en España).
- Madrid fue, un año más, la primera provincia, con 1.861 solicitudes, seguida de Barcelona (690), Melilla (539), Valencia (473) y Ceuta (392).
- En el procedimiento en frontera, que también rige en las peticiones presentadas desde los CIE, el 37,4% de las peticiones de asilo fueron directamente denegadas.
- En 2014, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio aprobó la concesión del estatuto de refugiado a 384 personas (122 de ellas originarias de Siria), la protección subsidiaria 1.199 (1.040 naturales de Siria) y solo a dos, un hombre y una mujer de Argelia, la autorización de residencia por razones humanitarias. Denegó cualquier forma de protección internacional a 2.029 personas.
- 89.815 personas lograron el estatuto de refugiado en los 28 países de la UE. En España, solo 384 personas lo obtuvieron. En Alemania, 33.310. En Francia, 12.020. En Suecia, 10.245. En Reino Unido, 8.990.

Fuentes: Subdirección General de Asilo y Eurostat.



Músicos africanos durante la inauguración del centro de acogida que CEAR gestiona en Getafe (Madrid) e imágenes de algunas de las personas que residen en él. © CEAR.



dimiento ni garantía alguna, es una grave amenaza al derecho de asilo.

En 2014, de nuevo solo una pequeña parte de las personas encerradas en los Centros de Internamiento de Extranjeros, el 8%, presentó una solicitud de protección internacional, a pesar de que en su mayoría proceden de países donde se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En algunos de los siete CIE persisten prácticas que dificultan el acceso al derecho de asilo. Y lo mismo sucedió con los polizones que llegaron a los puertos españoles: solo cinco pudieron pedir protección internacional y con grandes dificultades.

2. Las dificultades del procedimiento en frontera.

Desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo en 2009, una solicitud de protección internacional instruida según el procedimiento en frontera, porque ha sido presentada en un puesto fronterizo o en un CIE, tiene muchísimas más posibilidades de ser inadmitida a trámite o directamente denegada que otra presentada dentro del territorio nacional. En 2014, la admisión a trámite en el procedimiento en frontera se concentró en las personas originarias de determinados países (Siria, Palestina, Irak, Irán o República Centroafricana), con porcentajes próximos al 100%. En cambio, para la mayor parte de nacionalidades apenas alcanzó el 10%.

Además, por los plazos tan reducidos de la admisión a trámite en el procedimiento en frontera y la rapidez en la ejecución de la devolución a su país de procedencia en el caso de que la petición de asilo sea

rechazada, existen grandes dificultades para que las personas solicitantes de protección internacional tengan una tutela judicial efectiva. La presentación de un recurso contra la inadmisión o la denegación de la solicitud en frontera no tiene un efecto suspensivo de la devolución, sino que para ello la persona afectada debe interponer también una medida cautelarísima, que en la mayor parte de los casos es denegada.

3. Aumenta la concesión de protección internacional debido a las solicitudes de personas sirias.

En 2014 España otorgó protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada registrada hasta el momento. Un total de 384 personas obtuvieron el estatuto de refugiado; 1.199 lograron la protección subsidiaria y dos nacionales de Argelia lograron la autorización de permanencia por razones humanitarias. La CIAR rechazó la petición de protección internacional de 2.029 personas, el 56,1% del total. Estas cifras están claramente condicionadas por las decisiones sobre los expedientes de personas procedentes de Siria: de allí procedían 122 de las 384 personas que lograron el estatuto y 1.040 de las 1.199 que consiguieron la protección subsidiaria. En cambio, solo se concedió el estatuto de refugiado a 35 personas originarias de África. Asimismo, 377 personas lograron el reconocimiento de la condición de apátridas, procedentes principalmente del Sáhara Occidental.

Por otro lado, a pesar de los avances en la jurisprudencia europea analizados en los últimos informes anuales de CEAR, en 2014 los tribunales españoles insistieron en su tradicional conformidad con las resoluciones de asilo del Ministerio del Interior: tan solo



una sentencia corrigió la denegación de la protección internacional.

En cambio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mostró una especial sensibilidad con las personas refugiadas. El 22 de abril de 2014 dictó una histórica sentencia que condenó a España por vulnerar el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Este fallo judicial se produjo tras la interposición por parte de CEAR de treinta recursos contra la devolución de personas de origen saharauí a quienes se les habían denegado sus solicitudes de protección internacional a pesar de contar con informe favorable de ACNUR. CEAR solicitó la suspensión de las devoluciones hasta que la Audiencia Nacional se pronunciara sobre tales recursos. Al no lograrlo, llevó el caso al TEDH, cuya sentencia asumió, al más alto nivel judicial europeo, la crítica que CEAR ha realizado de manera reiterada al procedimiento en frontera y a las decisiones judiciales sumamente restrictivas en la valoración del riesgo de devolución puesto que los recursos carecen de carácter suspensivo.

Por último, en 2014 hubo algunos avances en el tratamiento de las solicitudes de asilo presentadas por personas víctimas de trata, como la activación sistemática del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. Sin embargo, también persistieron algunas de las deficiencias ya detectadas en años anteriores, como los diferentes criterios que se manejan en los puestos fronterizos y los CIE respecto a los que prevalecen al instruirse y resolverse estas peticiones en territorio nacional. En cualquier caso, España continúa sin reconocer la

Andreyi, de Ucrania a España

Andreyi nació en la ciudad de Donetsk, en el este de Ucrania, allí cursó sus estudios y posteriormente contrajo matrimonio. Cuando alcanzó la edad de realizar el servicio militar, no tuvo que incorporarse a filas porque padecía problemas de espalda y el médico le expidió un documento que le eximía de realizarlo... mientras no hubiera tiempo de guerra. En este momento, en medio del conflicto en Ucrania, ambos bandos intentan reclutar a todos los hombres posibles en la zona, incluso menores de 20 años y hasta de 60. Andreyi se negó porque rechazaba participar en la contienda, arriesgar su vida o tener que disparar contra otras personas.

Los combates se iniciaron en mayo de 2014. Desde entonces, ya no pudo desempeñar su trabajo, por lo que se refugió en casa con su esposa e hijos. Veían cómo se acercaban los enfrentamientos y por la noche escuchaban los disparos. Contemplaban a personas asesinadas tiradas en las calles y casas quemadas por parte tanto del ejército como de las milicias, además de sufrir cortes de luz y agua y grandes dificultades para la subsistencia cotidiana. Por todas estas razones decidieron abandonar Donetsk. En primer lugar, se trasladaron a Kiev, la capital nacional, pero allí su situación era muy difícil y peligrosa, porque, como provenían de Donetsk y hablan ruso, la población ucraniana les consideraba enemigos. Solicitaron el visado que más rápidamente pudieron obtener, el de Polonia, pero, como tienen familiares directos en España, decidieron viajar hasta aquí con este visado y presentaron su solicitud de asilo, que ha sido admitida a trámite.

El viaje de Nelson

Nelson es cristiano y vivía junto con su familia en Maiduguri, una ciudad del norte de Nigeria de mayoría musulmana. Hace unos dos años empezó a recibir presiones y amenazas por parte de islamistas radicales para que se convirtiera al Islam o abandonara la ciudad. Las presiones se agravaron y su familia y él sufrieron varios ataques por parte de miembros de Boko Haram, que incluso llegaron a amputar la mano a su padre. A pesar de que denunciaron estos hechos en varias ocasiones, la policía nigeriana no hizo nada, puesto que es incapaz de proteger a la población civil ante la violencia creciente de Boko Haram. Después de recibir varias cartas de amenazas para que se convirtiese al Islam o se fuera de la ciudad, pusieron una bomba en su casa que acabó con la vida de sus padres, su mujer y su hijo. Nelson estaba ausente en el momento de la explosión y sus vecinos le relataron lo sucedido.

Por miedo a que Boko Haram volviera a cumplir sus amenazas contra él, decidió exiliarse. Contactó con un traficante que, a cambio de cien mil nairas (unos quinientos euros), le proporcionó documentación falsa y un billete de avión con destino a Madrid, con la intención, una vez en España, de solicitar asilo.

Con miedo, todavía afectado por la muerte de su familia, entregó en Madrid-Barajas el pasaporte que le facilitó el traficante. El policía lo examinó y le pidió que le acompañara a una sala, donde, asistido de un abogado y un intérprete, le informaron que le denegaban la entrada por portar un pasaporte falsificado. En ese momento, Nelson manifestó que deseaba solicitar protección internacional por su temor a ser perseguido por motivos religiosos por parte de Boko Haram y la falta de protección del estado nigeriano.

Este caso asistido por CEAR en 2014 fue denegado en dos ocasiones por el Ministerio del Interior, tras la solicitud inicial y el reexamen, al considerar que no existía falta de protección de Nigeria y que lo alegado por Nelson no encajaba en los motivos para solicitar protección internacional. En cambio, ACNUR recomendó que su solicitud fuera admitida a trámite. Sin embargo, Nelson fue devuelto a su país apenas una hora después de recibir la última resolución que rechazaba su petición de protección internacional, sin ni siquiera dejarle tiempo para interponer un recurso contra esa decisión.

trata de personas como motivo de concesión de protección internacional.

4. La crisis económica golpea a las personas refugiadas.

En 2014, aumentó de manera notable el número de personas que solicitaron protección internacional en España y el número de personas que la obtuvo, pero esto no fue acompañado de un aumento de los fondos públicos. Un año más, los recortes presupuestarios en las políticas públicas dificultaron el proceso de integración social y laboral de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en España, un colectivo ya de por sí en situación de especial vulnerabilidad. El desconocimiento del idioma, las diferencias culturales, la falta de experiencia laboral o de una formación acorde con el mercado laboral en España, la carencia de redes sociales o familiares o las dificultades para acceder al sistema de protección social general debido a las características especiales de estas personas exigen unos recursos públicos que se han recortado al máximo desde 2008.

Los dispositivos de acogida para las personas solicitantes de protección internacional están saturados. El desempleo o la extrema precariedad laboral y la pobreza les afectaron especialmente. Las dificultades para homologar los títulos académicos o para que sus competencias laborales sean reconocidas también perjudican un proceso de inserción laboral que es imprescindible para conquistar la autonomía personal y empezar así a superar la traumática persecución sufrida.

Por otra parte, el Gobierno ha cumplido, en mayo de 2015, su compromiso de acoger a 260 personas refugiadas originarias de Siria en régimen de reasentamiento. Y la Administración reaccionó ante la repentina llegada a las costas de Cádiz de más de 1.200 migrantes entre el 11 y el 13 de agosto de 2014 y, en una eficaz coordinación con las entidades sociales que gestionan el Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes, puso en marcha las medidas necesarias para su recepción •



Mujeres saharahuis en los campamentos de Tinduf (Argelia).

La histórica sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En su sentencia del 22 de abril de 2014, el TEDH reiteró los principios inherentes al artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, que establece que debe existir un recurso que, invocando los derechos y las libertades del Convenio, debe ser efectivo tanto en la práctica como en el Derecho, por lo que su ejercicio no puede ser obstaculizado de forma injustificada por los actos y omisiones de las autoridades del estado demandado.

La Corte europea entendió que un recurso desprovisto de efecto suspensivo automático incumplía las condiciones de efectividad requeridas por el artículo 13 del Convenio, más aún cuando la expulsión exponía al demandante a un riesgo real de vulneración de su derecho a la vida, amparado por el artículo 2 del mismo. Además, asumió que, estando pendientes los recursos de los demandantes sobre el fondo ante las jurisdicciones nacionales, su función es confirmar la existencia de garantías efectivas que los protejan frente a una expulsión al país de origen. Y subrayó que los temores expresados no eran irracionales o manifiestamente desprovistos de fundamento, tanto en razón de la situación general en los territorios ocupados del Sáhara Occidental tras el desmantelamiento del campamento de Gdeim Izik, como de las situaciones particulares alegadas por estos.

Además, constató que existían elementos suficientes para aplazar la ejecución de las decisiones tomadas por la Administración hasta que las jurisdicciones internas no hubieran examinado de manera detallada y exhaustiva el fundamento de sus solicitudes.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos aprovechó también para valorar el procedimiento de asilo “acelerado” seguido en las solicitudes formuladas en puestos fronterizos y en los CIE y dictaminó que, aunque es un mecanismo que facilita la tramitación de las solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas, no debe menoscabar la efectividad de las garantías procesales esenciales que puedan proteger a los solicitantes de una expulsión, en este caso al territorio del Sáhara Occidental ocupado de manera ilegal por Marruecos. El carácter urgente del procedimiento les impidió aportar pruebas que acreditaran su situación al objeto de suspender las devoluciones, lo que hubiera sucedido si el TEDH no hubiera intervenido. Esta sentencia concluyó con un reproche a la excesiva duración de los procedimientos judiciales tras comprobar la situación provisional de incertidumbre jurídica y de precariedad material de los solicitantes a la espera de las decisiones definitivas sobre sus recursos y reclamó una mayor celeridad so pena de perder la eficacia dichos recursos •

5. Propuestas para reforzar la protección de las personas refugiadas en España.

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

A) PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ACTUACION DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

1. Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras e impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, evitando la violencia y retirando las medidas y dispositivos que ponen en peligro la vida de las personas migrantes y refugiadas, como las concertinas instaladas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla.

2. Garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras españolas y asegurar el respeto del principio de no devolución a países donde su vida corra peligro y puedan sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes, facilitándoles el acceso al procedimiento de protección internacional de conformidad con la Constitución y los tratados y convenios internacionales de los que España es parte.

3. Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias fronterizas y proporcionar una formación continuada adecuada a los/as agentes que intervienen en el mismo, a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.

4. Aprobar las medidas necesarias para regular el acceso del personal de las ONG a las dependencias

fronterizas, Centros de Internamiento de Extranjeros y a los buques en los casos de detección de polizones.

5. Modificar las instrucciones sobre polizones vigentes desde 2007 para que contemplen la asistencia letrada desde la llegada a puerto de estas personas.

6. Garantizar que las dependencias fronterizas cumplan condiciones de habitabilidad e higiene (luz y ventilación natural, área residencial y destinada a otros usos...) y cuentan con los servicios básicos necesarios para las personas que se ven obligadas a permanecer allí.

7. Asegurar una evaluación imparcial de las solicitudes de protección internacional a partir de la información sobre el país de origen (COI), asegurando que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que las determinan.

8. Crear una comisión de expertos, con dotación presupuestaria suficiente, que permita el funcionamiento de una oficina permanente para la elaboración de informes periódicos sobre distintos países en aplicación de las normas sobre COI y los dictámenes sobre materias o casos específicos que sean sometidos a su estudio por las partes. Deberá tener carácter paritario con representantes propuestos por los distintos ministerios con competencias en la materia y por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa del derecho de asilo.

9. Garantizar que el test de nacionalidad sea acorde con las circunstancias personales del interesado en aquellos casos en que se emplee.



Un joven africano en el CETI de Melilla. © Juan Medina.

10. Incrementar el número de las entrevistas a las personas solicitantes de protección internacional en la fase de elegibilidad.

11. Asegurar el acceso a la Península de las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla cuyas solicitudes hayan sido admitidas a trámite. La restricción de la libertad de circulación a todas las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, a excepción de las nacionales de Siria, es una medida discriminatoria que ocasiona que muchas personas necesitadas de protección internacional no presenten su solicitud y que otras que sí la solicitaron la hayan retirado y arriesguen su vida utilizando vías no seguras para intentar llegar a la Península.

12. Concluir la instrucción de los expedientes que sufran reiterados retrasos de manera injustificada, como es el caso de Ucrania, Malí u otros países. Algunos expedientes, incluso de 2008 o 2009, no son resueltos a la espera de que la situación en el país de origen mejore. También se deben instruir los expedientes de apatridia que, como es el caso de los saharauis, llevan atrasados desde 2008.

13. Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, que insta a la OAR a realizar “una aplicación prudente y restrictiva” de la denegación por sus graves consecuencias para la persona interesada. A pesar de la jurisprudencia existente en la materia, se continúa denegando en frontera un porcentaje importante de solicitudes de asilo.

14. Reconocer la trata de seres humanos con fines de explotación sexual como causa de persecución de género y motivo de concesión de asilo. La trata con fines de explotación sexual es una forma de esclavitud moderna y la expresión más grave de la mercantilización de los cuerpos. Pese a ello, en tan solo cuatro casos las víctimas han sido reconocidas como refugiadas en fase administrativa.

15. Paralizar las devoluciones de nacionales de países no seguros o donde persista el riesgo de persecución, como es el caso de Malí o Nigeria.

16. Garantizar que ninguna persona solicitante de asilo sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz. La existencia de vínculos familiares debe ser especialmente valorada en estos procedimientos.

B) PROPUESTAS EN MATERIA LEGISLATIVA

17. Reformar la Ley de Asilo para incluir las condiciones de acceso al procedimiento para aquellas personas que desean solicitar protección internacional en las misiones diplomáticas españolas (embajadas y consulados). Nos preocupa el retroceso que ha supuesto el artículo 38 de la Ley de Asilo en el acceso directo a la protección internacional a través de las embajadas y consulados con respecto a la norma anterior, ya que ha eliminado de facto esta vía. Con la legislación actual las personas necesitadas de protección internacional solo tienen la posibilidad de acceder a un visado para solici-

tar asilo y este queda supeditado a la discrecionalidad de los funcionarios consulares, por lo que se hace necesaria la definición en la ley de las condiciones de acceso a la protección. Además, es importante que se mantenga la posibilidad que establece el actual Reglamento de traslado urgente a España a propuesta de ACNUR en aquellos casos en que refugiados individuales reconocidos bajo su mandato se encuentren en situación de alto riesgo o desprotección en un tercer país.

18. La aprobación del Reglamento de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas.

La demora en la aprobación del Reglamento, que ya alcanza los cinco años, está dificultando sobremedida aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las ya citadas solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.

19. Transponer y aplicar la normativa europea de asilo aprobada en junio de 2013 de manera uniforme, en concreto las directivas de Acogida y Procedimiento. Para ello, es fundamental que se refuerce la cooperación con el resto de los estados miembro, con ACNUR y con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para evitar desigualdades en el trato de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, garantizándoles una protección adecuada.

20. Garantizar el derecho a obtener protección internacional en España a las personas nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.

21. Promover la aprobación de una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto a los derechos humanos, solicitando que España cumpla con su responsabilidad de protección a las víctimas.

22. Aprobar una ley que regule la apatridia para configurar un marco general de esta figura en nuestro país, que hasta ahora solo tiene un rango reglamentario. En lo que se refiere al actual Reglamento, consideramos oportuno introducir las siguientes reformas:

- Reconocer la autorización para trabajar y el acceso a las prestaciones sociales de la personas solicitantes de apatridia.

- Introducir un procedimiento de reagrupación familiar para las personas con el estatuto de apátridas que contemple su peculiaridad.

- Proporcionar un trato más favorable con arreglo a la legislación de extranjería mediante la expedición, por parte de las autoridades diplomáticas españolas en el país de origen, de un título de viaje y de un visado de residencia.

23. Retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería, que pone en grave riesgo el derecho de asilo al no contemplar el procedimiento y las garantías debidas bajo las que se llevará a cabo la nueva figura del “rechazo en frontera”. Al amparo de esta norma, muchas personas merecedoras de protección internacional seguirán siendo expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto supone una grave vulneración de la normativa europea e internacional.

24. Eliminar el requisito de las circunstancias imperantes en el país de origen incluido en la Ley de Asilo para los casos de persecución por motivos de género. A diferencia de lo que ocurre con las otras causas de persecución (la etnia, la religión, la nacionalidad, el grupo social y las opiniones políticas), la Ley de Asilo menciona de forma expresa que el género y la orientación sexual no pueden dar origen a una persecución por sí solos, sino que dependerá de dichas circunstancias, lo que supone una discriminación.

25. Crear un mecanismo que permita la audiencia de las organizaciones no gubernamentales especializadas en el estudio de los casos sometidos a estudio en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

26. Incluir en el futuro Reglamento de Asilo una vía que facilite la regularización de las personas que finalmente no han logrado el reconocimiento de la protección internacional y que valore el tiempo que han residido de manera regular en España mientras eran solicitantes, el tiempo durante el que han trabajado y cotizado a la Seguridad Social, la posibilidad de continuar trabajando o la posibilidad de acceder a un nuevo empleo.

C) PROPUESTAS DE ACOGIDA E INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL

da que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas en

situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.

28. Reformar y ampliar el sistema de protección social para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas existente, garantizando la cobertura de un sistema de garantía de ingresos mínimos, reforzando las políticas activas de educación, empleo y servicios sociales, así como la implicación de los actores vinculados a las mismas y asegurando una mayor cohesión territorial y coordinación entre los niveles de la Administración central, regional y local.

29. Diseñar políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas a partir de tres indicadores objetivos: la tasa de desempleo en esta población, la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión (con especial atención a la situación de pobreza infantil de este grupo de población) y la valoración de los recursos existentes, contemplando de forma necesaria un incremento del presupuesto actual destinado al sistema de protección social con el fin de garantizar una protección adecuada y eficaz.

30. Garantizar el diseño e implementación de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación. Para ello, es necesario que la Administración central ofrezca todos los medios oportunos para impedir la paralización de los planes de integración de municipios y comunidades autónomas.

31. Impulsar y reforzar desde la Administración pública la participación de las organizaciones que trabajan en el marco del tercer sector de acción social en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de integración, convivencia y cohesión social.

32. Facilitar la homologación de los títulos académicos dada la especial dificultad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para poder cumplir los requisitos actuales. A las dificultades comunes que surgen en el procedimiento (legalización de los títulos, traducción...), que pueden demorar varios años el proceso, se suma la dificultad de conseguir documentación oficial de sus países de origen cuando han huido debido a la persecución.

33. Diseñar nuevas medidas en materia de intermediación laboral que no supongan la privatización de los servicios de búsqueda de empleo. Es imprescindible el incremento de la dotación presupuestaria de los servicios públicos de empleo para atender las labores de intermediación laboral desde lo público.

34. Facilitar desde la Administración análisis estadísticos sobre integración laboral de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas basados en indicadores fiables como herramienta necesaria e imprescindible para el diseño y la evaluación de medidas concretas para estas personas.

35. Elaborar discursos y difundir mensajes a favor de la convivencia a fin de erradicar los prejuicios xenófobos y racistas y fomentar los valores de la hospitalidad, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.

36. Generar reflexión acerca del asilo, las migraciones y los desplazamientos forzados, apoyando el desarrollo de campañas de información y sensibilización sobre las personas refugiadas y su singularidad.

37. Promulgar medidas concretas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

D) PROPUESTAS DE ACCIÓN URGENTE EN CASOS DE CRISIS HUMANITARIAS QUE PROVOCAN GRANDES DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

38. Activar los dispositivos de protección necesarios en caso de crisis humanitarias y poner en marcha el mecanismo de asistencia inmediata en caso de afluencia masiva de personas desplazadas previsto en la Directiva de Protección Temporal y en el Real Decreto 1325/2003.

39. Suprimir la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos. Los aeropuertos son la única vía segura de acceso a la protección internacional en España para las personas que huyen de Siria, dado que otras rutas alternativas, terrestres o marítimas, son extremadamente peligrosas. Desde 2011, el Gobierno impone el visado de tránsito aeroportuario a personas sirias, cerrándoles esta vía de llegada y con ello su posibilidad de solicitar asilo en España.

40. Aumentar las plazas anuales de reasentamiento de personas refugiadas, con la asignación de una dotación presupuestaria suficiente, y asumir una responsabilidad mucho mayor ante crisis humanitarias como la que Siria sufre en la actualidad. Consideramos, además, necesario identificar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad (por motivos de salud física o mental, edad, composición familiar...) y trabajar en la creación de un programa de reasentamiento europeo •



Jóvenes de Costa de Marfil hacen gestos a los efectivos de la Guardia Civil que les interceptaron en su intento de sortear el perímetro fronterizo de Melilla.
© Sergi Cámara.

Presentamos nuestro decimotercer Informe anual conmovidos por el drama que no cesa en el Mediterráneo. En su vana obsesión por cerrar las fronteras a las personas refugiadas, la Unión Europea ha condenado a los parias de la Tierra a emprender travesías cada vez más arriesgadas en su huida de las guerras, las crisis humanitarias, las violaciones de los derechos humanos, los conflictos tan complejos que están convirtiendo el siglo XXI en el siglo de las personas refugiadas. El 18 de abril de 2015 más de ochocientas mujeres, hombres, niños y niñas murieron ahogadas en el Canal de Sicilia. Navegaban hacinadas en un barco que partió de Libia y se dirigía a Italia. Procedían principalmente de Eritrea, y también de Siria, Somalia, Sierra Leona, Malí, Senegal, Gambia, Costa de Marfil o Etiopía. Solo sobrevivieron 28 personas. No se trata de un hecho puntual, es una tragedia ya casi cotidiana que en los últimos quince años se ha cobrado

la vida de más de 22.500 personas. Según los datos de ACNUR, solo en 2014 218.000 personas refugiadas y migrantes cruzaron el Mediterráneo y al menos 3.419 perdieron la vida. (...)

En las últimas semanas, desde CEAR hemos vuelto a subrayar la necesidad de desarrollar una nueva política de asilo y migración europea que tenga como prioridad esencial la protección de los derechos humanos, que garantice el acceso al derecho de asilo de las personas refugiadas a través de vías legales y seguras y que aborde las causas profundas que originan los desplazamientos forzados de población. “No permitas que la Europa de los valores se hunda en el Mediterráneo”, alerta nuestra campaña, que ha invitado a la sociedad civil a firmar un llamamiento dirigido a la Unión Europea. Se trata de propuestas contundentes y muy concretas, que dejan atrás la retórica habitual ante las sucesivas tragedias y ofrecen soluciones para impedir que se repitan...

*Del Prólogo de Carlos Berzosa,
presidente de CEAR*

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado