

# La situación de las personas refugiadas en España

## Informe 2012





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.

LA PRESIDENTA DE CEAR ES MARÍA JESÚS ARSUAGA Y EL SECRETARIO GENERAL, ALFREDO ABAD. 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, FORMAN 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), 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 MIGREUROP, 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 2012



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

RAQUEL CELIS, NURIA DÍAZ, JAUME DURÁ, MARÍA ESPARCIA, RODRIGO FERNÁNDEZ, ARSENIÓ CORES, SONIA GRACIA, PAULA MOSCUZZA, JOSÉ ANTONIO RUBIO, YADIRA SUÁREZ, MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES).

XABIER AGIRRE, MERCEDES ALCONADA, PALOMA FAVIERES, PIETRO FOSSETTI, ERNESTO GIL, ESTELA GRACIA, SALVADOR LA CRUZ, SALUT JUAN, VIRGINIA LÓPEZ, LOURDES NAVARRO, JUAN MORENO, ELENA MUÑOZ, RAFAEL PÉREZ, DANIEL SAN JUAN, RAQUEL SANTOS, MARTA SEGOVIA, JON SOLAGUREN.

AGRADECEMOS LAS APORTACIONES DE BRIGITTE ESPUCHE DE ANAFÉ Y DE SARA PRESTIANNI DE JUSTICIA SIN FRONTERAS PARA LOS MIGRANTES EN EL CAPÍTULO 5.

ASIMISMO AGRADECEMOS LA COLABORACIÓN DE MERCEDES HERNÁNDEZ PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE MUJERES DE GUATEMALA (AMG) EN EL APARTADO "PARA SABER MÁS".

LAS FOTOS QUE ILUSTRAN ESTE INFORME SON LAS ELEGIDAS "FINALISTAS" Y "GANADORA" DEL I CONCURSO DE FOTOGRAFÍA DE CEAR: ¿CUÁL ES TU IMAGEN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS?

AGRADECEMOS AL JURADO DEL CONCURSO SU INESTIMABLE COLABORACIÓN, SIN LA CUAL NO HABRÍA SIDO POSIBLE EL MISMO:

GABRIELA MORALES: DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS  
MARÍA DEL ROSARIO VÁSQUEZ SEPÚLVEDA: REFUGIADA COLOMBIANA  
RENÉ MALDONADO: REPRESENTANTE DEL VOLUNTARIADO EN LA ASAMBLEA DE CEAR  
GABRIEL PECOT: FOTOPERIODISTA  
MAYSUN: FOTÓGRAFA DOCUMENTAL

IMAGEN DE PORTADA: FAMILIA DEL JAÚ. AUTORA: GUADALUPE FREIRÍA GONZÁLEZ. GANADORA DEL I CONCURSO DE FOTOGRAFÍA DE CEAR.

LOS DIEZ 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: GABRIEL PECOT

© 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, 2012  
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 2012

ISBN: 978-84-8319-712-7  
DEPÓSITO LEGAL: M-21.822-2012  
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 SIGLAS Y LEYES 13

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

- 1.1. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en cifras 18
- 1.2. La "Primavera Árabe" y los desplazamientos forzados de población 22
- 1.3. La crisis humanitaria del Cuerno de África: ¿refugiados solo del hambre? 30

## 2. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 39

- 2.1. Análisis de las estadísticas de solicitudes de protección internacional en España 40
- 2.2. Zonas fronterizas, Centros de Internamiento y polizones 43
- 2.3. El asilo en Ceuta y Melilla 49
- 2.4. El visado de tránsito y las personas solicitantes de asilo sirias 59

## 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 63

- 3.1. Análisis de las estadísticas de admisión a trámite y rechazos en frontera 64
- 3.2. La inadmisión y denegación de solicitudes en los CIE 69
- 3.3. Presentación de casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 73

<b>4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA</b>	<b>83</b>
4.1. Análisis de las concesiones de protección internacional y apatridia	84
4.2. Revisión judicial de las decisiones del Gobierno	88
4.3. La utilización del terrorismo como causa de exclusión	92
<b>5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>99</b>
5.1. Evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea	100
5.2. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo y su impacto en Europa	104
<b>6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS</b>	<b>115</b>
6.1. Análisis de las políticas públicas	116
6.2. La participación social de las personas refugiadas	121
<b>7. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS</b>	<b>131</b>
7.1. Análisis de las políticas públicas	132
7.2. Aumento de la discriminación de las personas refugiadas en el contexto de la crisis económica	139
<b>8. PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN</b>	<b>151</b>
8.1. Sin alternativas para las personas excluidas del asilo	152
8.2. La dramática situación de los Centros de Internamiento de Extranjeros	159
8.3. Desprotección de las víctimas de trata	166
<b>9. CONCLUSIONES</b>	<b>179</b>
<b>10. PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA</b>	<b>185</b>
<b>11. PARA SABER MÁS</b>	<b>193</b>
1. Femicidio y maras: expresiones (in)visibles de la violencia organizada en Centroamérica	193

2. *Derecho a servicios de traducción e interpretación*, por Carmen Las Heras, Servicio de Traducción e Interpretación de CEAR 210

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO 215**

1. Los solicitantes de protección internacional 215
2. Decisiones en primera instancia 227
3. La concesión de protección internacional 230
4. La apatridia 233
5. Llegadas y repatriaciones de inmigrantes en España 235
6. Personas refugiadas en el mundo 236

## **ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 242**

## **ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 243**

## **DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 255**



## PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

*Presidente de CEAR*

2011 ha sido el año de las revueltas del mundo árabe, de la hambruna en el Cuerno de África y del recrudecimiento del conflicto en Costa de Marfil, mientras por estas circunstancias, y otras muchas, la cifra de personas refugiadas en el mundo no deja de crecer. Y de nuevo son los países más empobrecidos y en vías de desarrollo los que soportan la responsabilidad de acoger a la inmensa mayoría de personas refugiadas del planeta.

Al mantenimiento de las tendencias globales contribuyeron los conflictos y crisis humanitarias citadas. Las revueltas de los países musulmanes en la denominada “Primavera Árabe” tuvieron una de sus expresiones más dramáticas en la crisis de refugiados que se produjo en el Norte de África producto del conflicto libio. Con miles de personas refugiadas intentando llegar a las costas europeas, la respuesta de nuestro continente consistió en reforzar el Frontex y los controles fronterizos. Las dramáticas escenas de cientos de personas que se aventuraban al mar para tratar de alcanzar la isla de Lampedusa serán las imágenes que se recordarán de estos hechos. Mientras, nuestro país, ante la grave represión vivida en Siria optaba por cerrar una puerta a las personas refugiadas exigiéndoles el visado de tránsito para poder embarcar rumbo a España, algo en la práctica imposible de conseguir para alguien que está huyendo de las autoridades de su país.

La otra gran crisis humanitaria generadora de miles de personas refugiadas y desplazadas tuvo lugar en el Cuerno de África, donde la hambruna que asoló la región, especialmente Somalia, alimentó el éxodo de miles de personas hacia los campos de refugiados de Kenia, Yibuti o Etiopía.

2011 también ha sido el año del aumento de las solicitudes de asilo de Europa de forma significativa, en parte a causa de esas crisis, mientras España se mantenía en una tendencia similar a la de otros años, con un leve ascenso en nada comparable al de otros países de su entorno. Las políticas de externalización de fronteras, mal denominada *lucha contra la inmigración ilegal* por el Gobierno, así como los persistentes obstáculos al acceso al procedimiento de asilo en frontera, han contribuido a mantener esos bajos niveles de peticiones. Situación a la que se suman las medidas restrictivas de la libertad de movimiento de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, que están teniendo un efecto disuasorio en potenciales solicitantes que consiguen llegar a ambas ciudades autónomas.

Nuevamente las concesiones del estatuto de refugiado fueron bajas, si bien muestran un incremento gracias a la medida excepcional de acogida de expresos cubanos y sus familiares, fruto del acuerdo entre el Gobierno de aquel país y el español de 2010. Un incremento que se presupone coyuntural si observamos las tendencias de los años previos. Frente a ello, la mayoría de las solicitudes de asilo y protección internacional fueron denegadas. 2011 también es el año en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó varias paralizaciones de expulsiones de personas denegadas en frontera.

Fue un año de recortes en las políticas de integración de las personas refugiadas, afectando seriamente a la calidad de la atención que se les presta a las personas apátridas, solicitantes de asilo y asiladas. Unos recortes que serán más severos en 2012 tras la supresión del Fondo para la Integración de los Inmigrantes y las severas reducciones de las dotaciones presupuestarias del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, en un contexto de generalizados recortes del Estado de Bienestar y de los dispositivos de protección social.

Por todo lo expuesto anteriormente, en 2011, año de elecciones generales, CEAR hizo llegar propuestas a todos los partidos políticos con la finalidad de que integrasen en sus programas electorales políticas concretas de mejora de la situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional en España. En cambio, las políticas de ajuste estructural, reducción drástica del déficit y la insistencia en blindar las fronteras, compartidas por la mayoría de gobiernos europeos, incluido el nuevo ejecutivo español, avanzan en la dirección contraria.

Ante el descenso de la presión de los flujos migratorios como consecuencia de la profunda crisis económica en la que está inmersa Europa, buena parte de los

fondos destinados al Frontex estarían mejor empleados si estos se destinaran a políticas de integración de las personas necesitadas de protección internacional.

Lamentablemente, 2011 también fue el año de la desaparición de Juan María Bandrés, presidente honorífico de CEAR, y una de las figuras más destacadas de la transición española a la democracia. Gran defensor de los derechos humanos, siempre estuvo del lado de las personas más débiles, permeado como estaba por profundas convicciones democráticas y de justicia social. Hizo de la causa de las personas refugiadas su causa.

Tras abandonar la política activa dedicó su actividad a la defensa del derecho de asilo como presidente de CEAR desde 1995 hasta 1997. En su paso por la organización dejó una huella que marcó hondamente el espíritu de CEAR, manteniéndose fiel hasta la actualidad a los valores y principios que su figura simbolizó. Durante su presidencia, Bandrés consiguió, con su talante dialogante y su lenguaje claro y directo, que los problemas complejos de las personas refugiadas llegaran al conjunto de la sociedad. Su preocupación por los refugiados en España no era nueva, ya en la tramitación de la Ley de Asilo de 1984 participó en la elaboración de una propuesta alternativa a la formulada por el Gobierno y defendió las enmiendas al proyecto de ley presentadas por CEAR. Tras sufrir la enfermedad que le apartó de la vida pública en 1997, fue el presidente de Honor de CEAR hasta su fallecimiento.

Para nosotros es una obligación mantener viva la memoria de las personas que han hecho de CEAR una organización de reconocido prestigio, ocupando un lugar muy especial en nuestra historia la época de Juan María Bandrés al frente de la misma.

Una forma de mantener viva su memoria, como la de otras tantas personas que se han significado por su compromiso y defensa de los derechos humanos, muchas de ellas refugiadas, es continuar luchando contra las injusticias, siempre del lado de las personas más vulnerables, dándoles voz, visibilizando y denunciando su situación, como haría Juan María. El informe que tienes en tus manos va en esa dirección, siendo nuestra voz y la voz de numerosas personas refugiadas.



## ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

### NORMATIVA

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención de 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 DEROGADO: 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 EXTRANJERÍA: Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

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 miembro 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 Empleo y Seguridad Social).

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 Empleo y Seguridad Social. Existen dos: uno en Ceuta y otro en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Empleo y Seguridad Social, Justicia, Asuntos Exteriores y Cooperación, y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 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.

SGII: Subdirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

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

MEYSS: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

MINURSO: Misión de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental.

NN UU: Naciones Unidas.

OAR: Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.

OEAA: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

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

## ORGANIZACIONES SOCIALES

AI: Amnistía Internacional.

APDHA: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

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.

SJR: Servicio Jesuita a los Refugiados.

## OTROS

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

LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.



## EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

A finales de 2010, había 43,7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado, lo que supone un ligero aumento respecto a 2009. De ellas, 15,4 millones eran refugiadas, 27,5 millones de desplazadas internas y 837.500 personas solicitantes de asilo. Asimismo, ACNUR estima que existen 12 millones de personas apátridas. Estas cifras son prácticamente idénticas a las del año 2009. El 80% fueron acogidas por “países en vías de desarrollo” y los 49 países menos desarrollados dieron asilo a unos dos millones de personas.

Los principales países receptores en términos absolutos fueron Pakistán, la República Islámica de Irán y la República Árabe Siria. En lo relativo a los países de origen de personas refugiadas, Afganistán, Irak, Somalia y la República Democrática del Congo fueron los principales generadores. En cuanto al desplazamiento interno, el país que encabeza el *ranking* es Colombia, con más de 3 millones y medio de personas desplazadas, seguido por República Democrática del Congo, Somalia, Irak, Sudán y Uganda.

En 2011 la situación en Somalia se vio agravada por la grave crisis humanitaria desencadenada por la hambruna que padeció buena parte de su población, lo que hizo aumentar el número de somalíes refugiados en los países de su entorno, como Kenia, Yibuti o Etiopía. Se analizarán las verdaderas causas que desencadenaron semejante éxodo humano. También en 2011 se produjo una grave crisis humanitaria en el Norte de África, fruto de las revueltas en los países musulmanes, especialmente Túnez y Libia, con miles de personas refugiadas a las puertas de Europa. Una dramática situación a la que Europa no supo dar una respuesta adecuada.

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

“Personas de interés”<sup>1</sup>. Así denomina el ACNUR, de forma genérica, a las personas a las que hace referencia el conjunto de cifras, porcentajes, variaciones interanuales... que conforma su *Informe de Tendencias Globales 2010*<sup>2</sup>. En el presente epígrafe se pretende ofrecer un resumen en cifras de la panorámica mundial del desplazamiento forzado y la apatridia en función de los datos oficiales de que se dispone.

En términos generales, conviene remarcar dos aspectos. En primer lugar, la lectura pormenorizada de las fuentes de información oficiales ofrece numerosos interrogantes que dificultan el análisis y la extracción de conclusiones. La propia naturaleza del desplazamiento forzado, la magnitud de las cifras, la capacidad (administrativa, burocrática) de los países (incluso el interés), la continua revisión de los datos... son obstáculos a tener muy en cuenta. En el informe citado, el propio ACNUR subraya la importancia de mejorar la recogida de información sobre las características demográficas (entre ellas, el desglose por edades y sexo) y de emplazamiento de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, ya que de ello depende la planificación, ejecución y evaluación de la asistencia y de los programas humanitarios, así como la propia protección física y legal. La disponibilidad de los datos es variable en función de las regiones y tipología de población.

En segundo lugar, debemos plantearnos hasta qué punto la información que plasmamos es acorde con el contexto actual, aunque solo sea desde un punto de vista estrictamente cronológico, en tanto los datos que aquí se recogen hacen referencia al año 2010, último año con las estadísticas oficiales disponibles “cerradas”. A modo de ejemplo, los dos epígrafes que completan este capítulo, “La Primavera Árabe: ¿de la revuelta a la revolución?” y “La crisis del Cuerno de África: ¿refugiados solo del hambre?”, entre otras situaciones dramáticas acaecidas en el 2011, presentan realidades absolutamente relevantes no solo desde un punto de vista histórico y humanitario, sino también desde la óptica de las propias cifras de personas refugiadas y desplazadas que han generado, y de las que no se da cuenta aquí por el retraso en la elaboración de las estadísticas e informes.

Ciñéndonos a las cifras, a finales de 2010 había 43,7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado. De ellas, 15,4 millones eran refugiadas

(incluidas las 4,8 millones de personas refugiadas palestinas bajo la responsabilidad de la UNRWA<sup>3</sup>), 27,5 millones de desplazadas internas y 837.500 eran solicitantes de asilo (personas cuya solicitud de asilo estaba pendiente de resolución a finales de 2010). Asimismo, ACNUR estima que existen 12 millones de personas apátridas, a pesar de que los Estados solo reportaban información sobre 3,5 millones de personas a dicho organismo. Estas cifras son prácticamente idénticas (tanto en términos absolutos como relativos, en cuanto a la distribución entre personas refugiadas, desplazadas internas y solicitantes de asilo) a las del año 2009<sup>4</sup>. Las conclusiones que se extraen del análisis de los datos son, por tanto, similares a las de años anteriores.

¿Quién acoge, quién recibe a las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional? El 80% fueron acogidas por “países en vías de desarrollo”, y los 49 países menos desarrollados dieron asilo a unos dos millones de personas. Asimismo, tres cuartas partes de las personas refugiadas del mundo viven en países vecinos a su país de origen. Si añadimos el volumen de personas desplazadas internas, más del 90% de las personas en situación de desplazamiento forzado estaba radicada fuera del territorio de los países desarrollados del llamado “primer mundo”.

Los principales países receptores en términos absolutos fueron Pakistán (1,9 millones), la República Islámica de Irán (1,07 millones) y la República Árabe Siria (con 1 millón de personas refugiadas acogidas, aproximadamente). Si analizamos el esfuerzo relativo de los países, es decir, comparamos el número de personas acogidas y el PIB per cápita, los datos son aún más alarmantes y esclarecedores: los 20 países con el mayor número de personas refugiadas acogidas son los llamados “en vías de desarrollo”, incluidos los 12 países “menos adelantados”, según la terminología utilizada por el ACNUR.

En lo relativo a los países de origen de personas refugiadas, Afganistán, Irak, Somalia y la República Democrática del Congo fueron los principales generadores. Afganistán cuenta con 3 millones de personas que han huido del país buscando refugio en otros países, mientras que Irak posee 1,6 millones, Somalia 770.000, y la R. D. del Congo 477.000. Colombia, Sudán, Vietnam, Myanmar y Eritrea conforman el resto de países con más de 200.000 personas refugiadas.

El desplazamiento interno abre un amplio abanico de países, muchos de los cuales coinciden con los anteriores: Colombia (3,672 millones), República Democrática del Congo (1,722 millones), Somalia (1,464 millones), Irak (1,344 millones),

y Sudán (1,624 millones) presentan cifras superiores al millón de personas. Y nos recuerdan las dificultades que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado para traspasar las fronteras, llegar a país seguro y solicitar asilo (al margen de las trabas impuestas por los países de destino, fundamentalmente los desarrollados). Es por ello que la cifra de personas solicitantes de asilo (personas que han solicitado protección internacional y cuyos casos estaban pendientes de resolución en todo el mundo) es de 837.500, lo que supone únicamente el 1,9% del total de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional.

Colombia es un caso paradigmático que permite ilustrar estas conclusiones con la contundencia de los datos. A pesar del ingente número de personas desplazadas internas<sup>5</sup>, en 2011, tan solo 104 personas procedentes de Colombia pudieron solicitar asilo en el estado español<sup>6</sup>. Esta cifra reafirma una tendencia a la baja que comenzó en 2008, año en el que el número de solicitudes de asilo de colombianos y colombianas cayó un 69,88%, pasando de 2.497 de 2007 a 752<sup>7</sup>. Esta cifra era ya la más exigua desde que en 2002 se impuso un visado de entrada a las ciudadanas y ciudadanos de este país. Esta disminución de solicitudes de asilo contrasta con la realidad colombiana y pone en evidencia las dificultades de acceso al procedimiento de asilo y la aplicación efectiva de los mecanismos de protección internacional vigentes.

Si profundizamos en las cifras de solicitudes de asilo, de ese mismo año, 2010, nos encontramos con que el número de solicitudes de asilo presentadas en los 44 países industrializados<sup>8</sup>, fue de 368.010, un 3% menor que en el año 2009. La ratio entre las solicitudes de asilo recibidas en Europa y el total mundial ya había descendido del 60% en 2005 al 45% en 2009. Y si tenemos en cuenta únicamente los datos de los países que constituyen la frontera sur de Europa, el descenso fue del 33% solo entre 2009 y 2010. En definitiva, las cifras reflejaban el "éxito" de las políticas nacionales y europeas de blindaje de las fronteras ante la posible llegada de personas migrantes y refugiadas.

En 2011, en cambio, se constata un aumento de las solicitudes de asilo en los países más industrializados del 19,9%, con un total de 441.260 solicitantes. EE UU es el país que refleja un mayor número de solicitudes con 74.020, mientras que en los países de nuestro entorno europeo se constata un aumento generalizado en las peticiones de asilo, destacando Francia con 51.910,

Alemania con 45.740 e Italia con 34.120. El caso italiano supone casi triplicar la cifra de 2010. Aunque estas cifras reflejan un aumento en la llegada de solicitantes a los países europeos, no por ello ha decaído el celo en el control de las fronteras externas de la Unión Europea, al contrario, se han redoblado los esfuerzos e incluso se han cuestionado políticas consolidadas en el marco de la construcción europea como el Acuerdo de Schengen (ver epígrafe 5.2 de este Informe).

En cuanto a la procedencia de los solicitantes de asilo en los países industrializados destacan, por este orden, afganos, chinos, iraquíes, serbios, pakistaníes, iraníes, rusos o somalíes. Conviene resaltar el espectacular aumento de solicitantes de origen tunecino y libio, un 769% (de 910 en 2010 a 7.907 a 2011) y un 365% (de 823 a 3.825), respectivamente. Esta estadística ayuda a explicar el incremento de las peticiones de asilo en los países europeos. Otra de las procedencias destacadas en aumentar significativamente las solicitudes de asilo es la de los originarios de Costa de Marfil, con un incremento del 180%, pasando de 1.852 solicitantes a 5.192.

El número de personas reasentadas en todo el mundo durante el año 2010 ascendió a 98.800, según los datos aportados por los gobiernos a ACNUR en este sentido.

En relación a la distribución por sexos, el porcentaje de mujeres y niñas asciende al 47% de las personas refugiadas y solicitantes de asilo y al 50% de las desplazadas internas y retornadas. En cuanto a la distribución por edades, se estima que el 44% de las personas refugiadas y el 31% de las solicitantes de asilo eran menores de edad, de las cuales 15.500 eran menores no acompañados<sup>9</sup>. Este dato contrasta, sin embargo, con los 300.000 niños soldado que actualmente combaten en el mundo<sup>10</sup>.

En definitiva, las estadísticas presentan un panorama desolador, y ratifican la principal conclusión que históricamente se ha extraído de las mismas, es decir, son los países menos desarrollados (y vecinos a aquellos de los que huyen las personas refugiadas) quienes acogen a la mayor cantidad de personas refugiadas. Además, se plantea la necesidad de mejorar y unificar los criterios de obtención de los datos de cada país y, en la medida de lo posible, acelerar el proceso. En caso contrario, nos seguiremos encontrando con datos ambiguos, si no contradictorios, y difíciles de interpretar.

## 1.2. LA "PRIMAVERA ÁRABE" Y LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE POBLACIÓN

El 17 de diciembre de 2010, Mohamed Bouazizi, estudiante universitario, se inmóvilizó como gesto de protesta ante el ayuntamiento de la ciudad de Sidi Bouzid, en el centro-sur de Túnez. Había sido víctima de abusos y vejaciones policiales reiteradas a causa de sus protestas porque le habían cerrado su puesto de venta ambulante. El 4 de enero de 2011, Mohamed fallecía a causa de las graves quemaduras.

Este acto fue convertido por las redes sociales y los medios de comunicación en el símbolo icónico de la que sería conocida como la "Revolución del Jazmín", en Túnez, y, por extensión mediática, de la llamada "Primavera Árabe", que se extendería de manera casi simultánea por el mundo árabe.

La idea de este epígrafe es tejer una urdimbre que permita visibilizar las conexiones de las revueltas, rebeliones y revoluciones que se están sucediendo en el mundo árabe, un proceso que todavía se halla muy lejos de su conclusión. Para ello, este texto transitará por los orígenes y cronología de este movimiento popular transnacional que está recorriendo el mundo árabe, en especial las interrelaciones entre las rebeliones en los distintos países. En primer lugar, se hará mención de aquellos aspectos políticos y socioeconómicos comunes que nos permitan conectar lo sucedido en los distintos países. En segundo lugar y respetando su desarrollo temporal, se llevará a cabo un breve recorrido sobre lo sucedido en los cuatro países que, hasta el momento, se han rebelado como focos esenciales, a saber, Túnez, Egipto, Libia y Siria. En tercer lugar, se analizarán las cifras de personas refugiadas originadas por las crisis humanitarias del Norte de África y Oriente Próximo, como consecuencia de los conflictos surgidos tras las violentas represiones de las revueltas.

La primera característica común a estos países del Magreb y del Makrech sería la ausencia de sistemas realmente democráticos, en algunos casos regímenes autoritarios, desde su independencia. En un marco, y esta sería la segunda característica, de alta corrupción donde unas elites han sido las únicas beneficiadas en perjuicio de la sociedad civil. De este modo se fue conformando un contexto de injusticia política y social, con altos niveles de pobreza y desigualdad, en el que la carencia de derechos de las mujeres se presenta como el mejor ejemplo, con altos niveles de militarización y falta de infraestructuras, donde el Estado, aparte de

abjurar de su obligación como garante del respeto a los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, de la población, se convirtió en el principal agente perpetrador de esas vulneraciones. Un marco en el que no se puede obviar la actual situación de crisis económica como circunstancia que ha incidido y agudizado estas desigualdades, y terminado por acelerar el sentimiento de hartazgo que se venía gestando en el seno de las diferentes sociedades, con el fenómeno de fondo de las nuevas tecnologías como catalizador de este cúmulo de reacciones.

Todo este elenco común ha actuado y está actuando como vertebrador entre las sociedades de los distintos países, permitiendo la identificación de unas con otras y la superación de las diferencias existentes y, por tanto, que las revueltas no quedaran confinadas y agotadas dentro de las fronteras de cada país.

La siguiente estación nos llevará a realizar un trayecto por la cronología de este complejo proceso que nos trasladará de Túnez a Siria, pasando por Egipto y Libia, como países focales en esta revolución.

Es necesario, sin embargo, realizar un breve prólogo que nos situará un par de meses atrás. Si bien los medios de comunicación encumbraron la inmolación de Mohamed Bouazizi como el detonante inicial de la "Primavera Árabe", reputados autores, como Noam Chomsky, señalan como verdadero comienzo de esta la rebelión saharauí en los Territorios Ocupados por Marruecos. En octubre de 2010, 20.000 saharauis acamparon a las afueras de El Aaiún en lo que se conoció como el "Campamento Dignidad", en Gdeim Izik. Un mes después, a principios de noviembre de 2010, dicho campamento fue desalojado por la fuerza por las tropas marroquíes.

Una rebelión que vino marcada por la reclamación pacífica a las autoridades ocupantes marroquíes de justicia, trabajo y vivienda, en definitiva, de una vida digna para los habitantes de los Territorios Ocupados. Una protesta con carácter plenamente social y laico. La represión marroquí se llevó a cabo con una fuerza desproporcionada, como denunciaron organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o HRW. La resonancia de las protestas, antes y después de la represión en las redes sociales y medios de comunicación, fue muy alta.

Por ello y teniendo en cuenta la cercanía temporal de la inmolación de Mohamed Bouazizi, apenas un mes después del desalojo del campamento, las semejanzas parecen demasiado evidentes para considerar que lo sucedido en Gdeim Izik se

trata de un hecho aislado desconectado de la "Primavera Árabe" y de sus orígenes, sino todo lo contrario, como parte orgánica de la misma.

Túnez, bajo el gobierno autocrático de Zine El Abidine Ben Ali, en el poder desde 1987, adolecía de una compleja situación socioeconómica, con profundas desigualdades que se agudizaron desde 2008, cuando la crisis mundial comenzó a cebarse con especial dureza en la mayoría de población del país. En este contexto y tras la represión marroquí en el "Campamento Dignidad", la inmolación de Mohamed Bouazizi ejerció de detonante definitivo en una sociedad hastiada. El presidente Ben Ali ordenó reprimir con violencia creciente las manifestaciones que se fueron produciendo a lo largo del país, deteniendo a periodistas y activistas, provocando la muerte de hasta 66 personas. En apenas un mes, el presidente se vio obligado a dejar el cargo y abandonar el país, refugiándose en Arabia Saudí.

El poder pasó entonces a su primer ministro, Mohamed Ghannouchi, lo que, sin embargo, no frenó las protestas puesto que era considerado un continuador del régimen anterior. Fue a partir de ese momento cuando gran parte de la policía decidió unirse a las manifestaciones en contra del gobierno. El 27 de febrero de 2011, Mohamed Ghannouchi abandonó el poder, después de que el día anterior se produjeran nuevos enfrentamientos, en los que hubo tres personas muertas y 85 heridas. La cifra final de personas muertas reconocida por el gobierno de transición fue de 78.

Tras una etapa de transición, el 23 de octubre de 2011 se celebraron elecciones para una asamblea nacional constituyente. El 13 de diciembre Moncef Marzouki, del Partido del Renacimiento, Movimiento En Nahda, fue designado presidente de gobierno.

Egipto se configura como la siguiente parada en el camino. Hosni Mubarak había tomado el relevo de Anwar El Sadat tras el asesinato de este en 1981 y gobernaba el país desde entonces, favoreciendo a una elite próxima a sus intereses. La Ley de Emergencia estaba vigente desde 1967 y la corrupción campaba por todos los estratos de la Administración. Si bien el estallido popular tendría lugar el 25 de enero de 2011, la situación venía macerándose de antes. El 6 de abril de 2010, Jalid Said, joven internauta, fue torturado hasta la muerte por la policía por haber colgado un vídeo en su blog en el que se mostraba la corrupción policial. En los meses posteriores, se alentó el sectarismo religioso. El 8 de mayo, jóvenes musulmanes y coptos se enfrentaron en el barrio popular de Imbaba, dejando 12 personas muertas

y más de 200 heridas, en su mayoría cristianas, además de dos iglesias calcinadas. El 9 de octubre de 2010, millares de personas se concentraron frente a la sede de la televisión estatal denunciando el incendio de otra iglesia copta y exigiendo el castigo de los culpables. Los militares dispararon contra los manifestantes causando 21 víctimas mortales (17 civiles y 4 soldados).

En los primeros días de 2011, ya con la "Revolución del Jazmín" de fondo, hasta seis personas se inmolaron, lo que terminó desembocando en el "Día de la Ira", el 25 de enero. Se produjeron manifestaciones en El Cairo, Alejandría, Suez e Ismailia. 15.000 personas se concentraron en la Plaza Tahir, lugar que se convertiría en el símbolo de la resistencia popular contra el gobierno de Mubarak. Desde el primer día, este censuró la mayoría de los medios de comunicación en el país, cerrando páginas web y evitando el acceso a las redes sociales.

El viernes 28 tuvo lugar el "Viernes de la Ira". Por las redes sociales se convocó a "La marcha de 1 millón de hombres". El Gobierno, de nuevo, bloqueó el acceso a Internet e, incluso, a los servicios de telefonía móvil. Cientos de miles de personas se manifestaron a lo largo de todo el país.

El presidente Mubarak optó por cesar a todo su gobierno, como medida para tratar de aplacar los ánimos de la población. No obstante, las manifestaciones siguieron produciéndose a lo largo de todo el territorio egipcio. De nuevo, a través de las redes sociales se convocó una manifestación enfrente del palacio presidencial para el 4 de febrero de 2011, exigiendo a Mubarak el inmediato abandono del poder. Miles de personas acudieron al llamamiento.

El 10 de febrero de 2011, el presidente dirigió un discurso por televisión en el que prometió que abandonaría el poder en septiembre de ese año. Sin embargo, ante la presión popular en las calles, dimitió de su cargo al día siguiente, tras entregar el poder a las Fuerzas Armadas egipcias. El 13 de abril fue detenido, junto con tres de sus hijos, acusado de corrupción, hallándose a la espera de la sentencia que se dictará en junio de este año.

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay, afirmó:

*Las víctimas han ido aumentando cada día, con informaciones no confirmadas que sugieren que hasta 300 personas podrían haber muerto, que hay más de 3.000 heridos y cientos de detenidos [...] La población está claramente rechazando un sistema que les ha privado de sus derechos fundamentales,*

*y que ha cometido un abanico de graves abusos, entre ellos, el empleo muy extendido de la tortura.*

La tercera parada nos acerca a Libia, un país bajo el guante de hierro del coronel Muammar El Gaddafi durante los últimos cuarenta años, tras el golpe de Estado que dio en 1969. Una dictadura en manos de unas elites gubernamentales que hicieron de la corrupción su medio natural y que controlaban la totalidad de los beneficios que generaban los importantes yacimientos de gas y petróleo del país (que suponían el 95% de las exportaciones nacionales). Más allá de los altos niveles de represión por el mero hecho de estar regido por una dictadura, el país presentaba un alto índice de pobreza y de desigualdad social. Esta situación fue el caldo de cultivo que comenzó a ser agitado con las revueltas en los países vecinos. Sin embargo, a diferencia de estos, en Libia las protestas populares, fruto de la represión gubernamental, se convertirían, primero, en una guerra civil para, posteriormente, internacionalizarse.

Con los ecos recientes de lo sucedido en el Sáhara, Túnez y Egipto, a mediados de febrero de 2011 se convocaron por Internet varias protestas contra el Gobierno de Gadafi en la ciudad de Bengasi bajo el lema "Revuelta del 17 de febrero: Día de la Ira en Libia", que se precipitaron con la detención por la policía el día 15 en Bengasi de Fethi Tarbel, abogado defensor de presos de conciencia.

Las manifestaciones fueron creciendo en magnitud siendo reprimidas violentamente por el régimen del coronel. La brutal represión de las protestas provocó la polarización extrema de la sociedad y, con ella, el surgimiento del conflicto bélico. En diferentes zonas del país, partes importantes del ejército se unieron a los opositores. Gadafi acusaba a los grupos rebeldes de terroristas, de estar vinculados a Al Qaeda. Los combates se libraban en las poblaciones y, poco a poco, la resistencia rebelde fue haciéndose con el control de varias ciudades importantes. El 27 de febrero la resistencia se organizó en el Consejo Nacional de Transición (CNT), con sede en Bengasi, que ejercería de autoridad paralela en las zonas fuera del dominio de Gadafi.

Fue un día antes cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se pronunció por primera vez emitiendo la Resolución 1970, advirtiendo a Gadafi que los medios de represión que estaba empleando podrían ser considerados como crímenes de lesa humanidad, imponiendo, a su vez, sanciones al Gobierno libio

y sus dirigentes. Fue la preparación de lo que sería la posterior intervención de la comunidad internacional en la guerra en Libia. Así, el 12 de marzo de 2011 la Liga Árabe apoyó la creación de una zona de exclusión aérea sobre el país<sup>11</sup>, declaración que dejó el campo libre para que la Resolución 1973, dictada el 17 de marzo por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estableciera dicha zona de exclusión aérea y autorizara a los Estados miembros de la ONU el uso de "todas las medidas que sean necesarias" para proteger a la población civil de Libia, con prohibición expresa del uso de fuerzas de ocupación en cualquier lugar del territorio.

Sin duda, la intervención aérea de la OTAN, unida al bloqueo marítimo y terrestre que sufrió el país, resultó decisiva para que la balanza se fuera inclinando hacia el CNT. La estructura estatal se fue desmoronando: en mayo de 2011, la Corte Penal Internacional ordenó el arresto de Gadafi a causa de ataques sistemáticos e indiscriminados contra población civil; en agosto de 2011 las tropas opositoras entraron en Trípoli y Gadafi huyó; al poco distintas embajadas extranjeras abrieron de nuevo; por las mismas fechas, la Unión Africana reconoció al CNT como la nueva autoridad libia. Y así hasta que el 20 de octubre, Gadafi fue localizado, detenido, torturado, linchado públicamente y asesinado. Tres días después, el CNT proclamó la liberación de Libia, anunciando elecciones para junio de 2012.

La guerra terminó sin cifras oficiales de personas muertas y desaparecidas hasta hoy. Estimaciones oficiosas hablan de hasta 30.000 de las primeras y de un número indeterminado de las segundas. La Secretaría General de la ONU, en su último informe de 22 de noviembre de 2011, no recoge ninguna cifra al respecto, únicamente, la de 150.000 personas desplazadas por el conflicto. La Corte Penal Internacional, tras las denuncias recibidas, ha anunciado su intención de investigar la posible comisión de crímenes de lesa humanidad por parte de la OTAN y el CNT.

Nuestra cuarta parada nos lleva a la República Árabe de Siria, un estado entroncado en el próximo oriente, clave en el complicado equilibrio geoestratégico de la zona. Desde 1962 gobierna el partido Al Baaz, de la minoría alauí, que desde ese momento acordó establecer el estado de emergencia, suspendiendo la mayoría de los derechos constitucionales de la población. Esta situación, con la excusa de que Siria se encontraba en estado de guerra con Israel, se ha mantenido vigente durante los treinta años de gobierno de Hafez El Assad, continuando bajo el mandato de su hijo, Bachir El Assad, que gobierna desde 2000. La minoría alauí,

una rama del chiísmo, representa al 12% de la población y ocupa la gran mayoría de los cargos políticos, militares y de los servicios de seguridad.

En este contexto de suspensión de las garantías constitucionales, de estado policial y de alta corrupción, de discriminación de las minorías, especialmente la kurda, y de aplicación de políticas económicas neoliberales por parte de Bachir El Assad, prendió la mecha del descontento social. Al albur de los acontecimientos en los países vecinos, el 26 de enero de 2011, en la provincia de Al Hasakah, en el norte kurdo, Hasan Ali Akleh se inmoló en protesta contra el Gobierno sirio. Dos días después, se produjo una manifestación para protestar por el asesinato de dos soldados de origen kurdo. El 3 de febrero, a través de Facebook y Twitter, se llamó a manifestarse a la población en lo que se dio a conocer como el "Día de la Ira", demandando reformas gubernamentales y sociales.

Las protestas eran, sin embargo, pequeñas y no fue hasta el 5 de febrero cuando cientos de manifestantes kurdos se movilizaron en Al Hasakah, pidiendo la dimisión del presidente. Fue la primera ocasión en que las autoridades sirias reprimieron con dureza desproporcionada a los participantes, deteniendo a decenas, lo que provocó la escalada de manifestaciones a lo largo del país, en Damasco, Deir Ezor, Hama, Deraa...

Fue en esta última donde, en marzo, se centralizó la coordinación de las protestas. El 20 de ese mes, después de que las fuerzas de seguridad abrieran fuego contra los manifestantes en Deraa, cayó la primera víctima mortal, lo que actuó de catalizador en los ánimos de la población y las protestas se recrudecieron, y con ello, la represión por parte del régimen alauí.

Fue en junio de 2011 cuando se fueron conformando las tropas rebeldes y tuvo lugar el primer enfrentamiento entre estas y las gubernamentales. Desde Damasco se les acusó de ser grupos terroristas. El siguiente escalón en la represión después de Deraa fueron los asaltos con blindados, helicópteros y fuerzas de elite a Hama, Homs, Idhil, Baniyas y a las poblaciones kurdas cercanas a la frontera turca. Ante el aumento de las hostilidades, el 6 de julio Amnistía Internacional solicitó a la ONU que investigara las violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo en el país. A partir de ahí, las reacciones internacionales, hasta entonces tímidas, comenzaron a sucederse: el 3 de agosto, la ONU condenó por primera vez el uso de la violencia en Siria; y el 8 de agosto fue el rey de Arabia Saudí el que pidió al presidente Al Assad que implementara reformas democráticas y que se detuviera la violencia.

El 14 de octubre la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos cifró en 3.000 las víctimas mortales de la represión, entre ellas 187 menores, haciendo un llamamiento a la comunidad internacional para proteger a la población. El 12 de noviembre la Liga Árabe suspende a Siria como miembro y anuncia el envío de una misión de verificación que, finalmente, no podría cumplir con su misión por las condiciones de inseguridad reinantes.

El 4 de febrero, Rusia y China vetaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el proyecto de resolución condenatoria contra el gobierno sirio. En este marco, el 12 de febrero la Liga Árabe propuso a la ONU la intervención en Siria de una misión de paz conjunta. Pocos días después, la Unión Europea aprobó una serie de sanciones económicas contra el gobierno de Assad. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU solicitó que el Gobierno sirio fuera llevado ante la Corte Penal Internacional por los crímenes contra la humanidad cometidos contra la población civil de este país. España suspendería las actividades de su embajada el 6 de marzo de 2012, por cuestiones de seguridad.

El último intento internacional se refleja en la tentativa de alto el fuego propuesta por Kofi Annan, como enviado conjunto de la ONU y la Liga Árabe, en el seno de una guerra civil que ya ha provocado 9.000 víctimas mortales.

El eje que conforman las situaciones en estos cuatro países se ve atravesado por las que se viven o se han vivido en los países vecinos: protestas menores (Líbano, Sudán, Omán, Yibuti o Kuwait), acompañadas de inmolaciones (Mauritania, Irak y Marruecos) o de conatos de violencia callejera (Arabia Saudí), y protestas de mayor calado (Bahréin e Irán) acompañadas incluso de enfrentamientos armados entre gobierno y oposición que bordearon un conflicto civil (Yemen)<sup>12</sup>.

Alrededor de un millón de personas refugiadas huyeron de Libia y se instalaron en Túnez y Egipto. Asimismo, el número de personas refugiadas procedentes de Siria se estimaba, según el ACNUR, en 23.161 en Turquía, 26.074 en Líbano, 16.919 en Jordania y 3.873 en Irak, si bien estas estimaciones en los dos últimos casos distan de ser exactas. Véase ACNUR: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees>.

Y sin embargo, según el mismo organismo, únicamente 58.000 personas procedentes del Norte de África pudieron alcanzar los estados europeos durante el pasado año, la mayoría a través del Mediterráneo. Un trayecto en el que 1.500 personas perdieron la vida o desaparecieron (hasta el año pasado, era 2007 el año con mayor número de muertes y desapariciones, 630). 40.000 personas llegaron a las

costas italianas el año pasado procedentes de Túnez y Libia, pero no solo originarios de estos dos países sino también somalíes, eritreos, etíopes, sudaneses o iraquíes.

Según los datos de ACNUR, en 2011 únicamente solicitaron protección internacional en la Unión Europea 6.725 personas sirias, 5.248 tunecinas, 4.062 argelinas, 2.710 libias y 1.994 egipcias, como cifras más significativas. Apenas 21.000 personas (véase apéndice estadístico, cuadro 37). Unas cifras que demuestran las enormes y crecientes dificultades no solo para acceder a territorio europeo sino para solicitar asilo. Estas cifras no son casuales sino que responden a las políticas europeas de control migratorio, como se analizará en profundidad en el epígrafe 5.2 de este Informe.

### 1.3. LA CRISIS HUMANITARIA DEL CUERNO DE ÁFRICA: ¿REFUGIADOS SOLO DEL HAMBRE?

La que fuera declarada por la ONU la primera hambruna del siglo XXI a mediados de 2011, se alargó durante meses hasta enero de 2012, cuando oficialmente se consideró que habían desaparecido las causas que provocaban hambre. Una grave crisis humanitaria que se desencadenó en el Cuerno de África, especialmente en Somalia, como consecuencia de la peor sequía en 60 años y que puso en riesgo la vida de 750.000 personas en el momento más agudo de la misma<sup>13</sup>.

Según los organismos internacionales y diversas organizaciones de ayuda humanitaria varios factores confluyeron en la gestación de la crisis: la sequía, la situación de conflicto que se vive en la zona desde hace años y el alza en los precios de los alimentos. La situación no podía ser más catastrófica. Se calcula que entre 50.000 y 100.000 personas murieron a causa del hambre entre abril y agosto, más de la mitad niños menores de 5 años<sup>14</sup>. Mientras, cada día cruzaban la frontera con Kenia 1.500 personas huyendo del hambre en Somalia. El campamento de Dadaab, el más antiguo del mundo con más de 20 años de existencia, aumentó su población hasta 440.000 personas<sup>15</sup>. Cientos de miles de personas refugiadas se hacían en otros campamentos de Kenia y de Etiopía y Yibuti, países también fronterizos con Somalia. Aunque la hambruna ha sido superada, en la actualidad se considera que más de 13 millones personas siguen afectadas por la catástrofe humanitaria y cientos de miles continúan en riesgo de sufrir malnutrición.

Sin embargo, la crisis humanitaria del Cuerno de África no constituía un hecho aislado, salvo por la magnitud de la catástrofe. Se enmarcaba dentro de la segunda crisis alimentaria mundial que se sufría en el breve periodo de tres años. Entre 2007 y 2008 se desencadenó una primera crisis que hizo que la cifra de personas desnutridas en el mundo sobrepasara los 1.000 millones. Como señalaba el Banco Mundial, esta situación arrastró al umbral de la pobreza a 44 millones de personas en el segundo semestre de 2010<sup>16</sup>.

La situación en el Cuerno de África ha puesto en evidencia que las crisis alimentarias no solo producen nuevos pobres, sino que alimentan también los campos de refugiados. La hambruna en Somalia provocó el éxodo de miles de refugiados a los campamentos de los países limítrofes de Kenia, Etiopía y Yibuti. Tras veinte años de conflictos armados, la inestabilidad política y la sequía impactaron gravemente en las posibilidades de supervivencia de la población somalí, provocando el desplazamiento forzado de 1,5 millones de personas, un cuarto de la población del país.

Las crisis alimentarias mundiales han sido originadas por la confluencia de dos fenómenos: las malas cosechas que han provocado la escasez de alimentos en diversas zonas del planeta y el alza de los precios de los cereales y de productos básicos en la dieta de muchas poblaciones del planeta. Las sequías y los fenómenos meteorológicos extremos parecen encontrarse tras las malas cosechas, sin embargo, el aumento de los precios no se explica solo por esas circunstancias. Más allá de las sequías como elementos coyunturales, la FAO y la OCDE estiman que los precios de los alimentos se mantendrán altos y volátiles al menos durante una década más afectando directamente a los habitantes más vulnerables y pobres del planeta. Entonces, ¿a qué se debe esta situación?

La sequía, siendo la principal causa coyuntural de la crisis en el Cuerno de África, no puede ser el único factor que explique cómo se ha llegado a esta situación de grave crisis humanitaria. Otros países como EE UU o Australia se enfrentan a sequías o inundaciones sin que se desencadenen estos episodios de hambruna.

Somalia en los años setenta era un país autosuficiente que podía dar de comer a toda su población. Con la crisis de la deuda externa en los ochenta y noventa y la aplicación de políticas de ajuste estructural impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sus mercados agrícolas se abrieron a las inversiones de grandes multinacionales norteamericanas y europeas. La liberalización

comercial supuso la ruina de los pequeños productores locales. Estas políticas aplicadas durante más de treinta años han provocado que la capacidad de producción de alimentos prácticamente haya desaparecido en los países del Cuerno de África. Sus campesinos no han podido competir con los productos subvencionados de las multinacionales, debiendo abandonar sus tierras, y los Estados han perdido su soberanía alimentaria; es decir, su capacidad de decidir sobre sus propias políticas agrícolas y alimentarias<sup>17</sup>.

En un planeta con cerca de 7.000 millones de habitantes y que produce alimentos para 12.000 millones, ¿cómo se explica que una de cada seis personas pase hambre? Son varios los factores que contribuyen a explicar esta situación: las políticas de ajuste estructural, el precio de los alimentos y los fenómenos climáticos extremos.

Las recientes crisis alimentarias mundiales han tenido su origen en el aumento de los precios de los alimentos y el impacto brutal que han tenido para las personas pobres en el mundo, que gastan gran parte o incluso la mayoría de sus ingresos en alimentos básicos. Al encarecimiento de productos agrícolas, como el maíz, el arroz, el trigo o los aceites, ha contribuido el control del mercado mundial por unas pocas empresas transnacionales; la especulación financiera en los mercados de materias primas; y la utilización, cada vez mayor, de grandes extensiones de cultivo no para alimentos, si no para producir biocombustibles, textiles como el algodón o piensos para la ganadería<sup>18</sup>.

En 2011, a pesar de la crisis económica, los precios de los cereales aumentaron en más del 60%. La especulación en los mercados de materias primas es una de las principales causas de esa tendencia alcista de los precios. Tras el pinchazo de la burbuja de las empresas punto.com a comienzos de la década del año 2000, los mercados financieros buscaron nuevos yacimientos donde seguir enriqueciéndose, siendo las materias primas uno de sus objetivos. En solo cinco años los fondos en el mercado de materias primas se dispararon, pasando de 13.000 a 317.000 millones de dólares<sup>19</sup>. Esa ingente inversión especulativa buscaba que los precios de los productos básicos se disparasen, con la finalidad de obtener enormes beneficios resultantes del diferencial entre lo que se paga a los agricultores y lo que se acaba cobrando a los consumidores. En los países empobrecidos, donde el gasto en alimentos supone un 70% de sus ingresos para la mayoría de la población, las consecuencias de la especulación financiera han sido gravísimas. En 2008, durante la

primera crisis alimentaria, se desencadenaron revueltas sociales en una treintena de países del sur.

En los últimos meses, al encarecimiento de productos agrícolas básicos en la dieta de buena parte de la humanidad, además de la especulación financiera, han contribuido especialmente acontecimientos meteorológicos adversos. Sequías e inundaciones en diversas regiones del planeta claves para la producción de alimentos agrícolas. Fenómenos meteorológicos extremos estrechamente vinculados a otra crisis, la crisis ecológica que está sufriendo nuestro planeta fruto del cambio climático y de la degradación medioambiental de numerosas regiones. Una crisis que la comunidad internacional debe tomarse muy en serio ya que provocará el éxodo de 200 millones de personas en 2050, según las estimaciones más optimistas<sup>20</sup>.

Como muestra el ejemplo del Cuerno de África, la hambruna desencadena desplazamientos masivos de población que buscan refugio y protección en otro lugar. Personas que se han visto forzadas a abandonar sus hogares por causas que ellas no han provocado. La vulneración de sus derechos económicos, sociales y medioambientales son los motivos de su desplazamiento y hunden sus raíces en un sistema socioeconómico y ambientalmente insostenible. La comunidad internacional tiene el deber de combatir las causas de la pobreza y del cambio climático y de proteger a las víctimas de esta situación.

Aunque a las personas víctimas de la hambruna y la pobreza del Cuerno de África se las ha denominado popularmente *refugiadas*, la realidad es que en derecho internacional no gozan de ese estatus. Si bien es cierto que las personas desplazadas de Somalia han sido acogidas en campamentos de refugiados y atendidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros organismos internacionales, en rigor no encajan dentro de la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. Siendo correcto denominarlas como refugiadas en el lenguaje común, pues son personas que buscan refugio fuera de sus hogares, carecen de los requisitos para obtener el estatuto de personas refugiadas y lograr la eficaz protección que del mismo se deriva. Diversos son los motivos, siendo el fundamental la inexistencia de un "agente humano perseguidor", pues eran personas que huían del "hambre". Como en toda crisis humanitaria de gran envergadura, la comunidad internacional despliega importantes recursos para proteger a las víctimas, pero una vez desaparecida la situación de emergencia

humanitaria la protección internacional desaparece. Lo cierto es que en muchos casos, la mayoría de la población puede regresar a sus hogares una vez superada la situación de emergencia. No acontece igual con las personas merecedoras del estatus de refugiadas, que no pueden retornar a sus países ante el riesgo de perder sus vidas o correr peligro su integridad física, al ser perseguidas por sus opiniones políticas, su religión, su nacionalidad, su etnia o su pertenencia a un grupo social determinado.

Sin embargo, en el Cuerno de África, para los somalíes que consigan regresar a su país supondrá retornar a una realidad de pobreza y de lucha por la supervivencia. Una realidad que carecerá de las condiciones mínimas para restituir su dignidad como seres humanos y que les abocará a una situación de permanente riesgo de malnutrición. La comunidad internacional no considera que la violación de los derechos sociales y económicos de las poblaciones deba ser objeto de una protección especial, a pesar de las terribles y contrastadas consecuencias que el modelo de desarrollo económico impuesto a los países del sur está provocando. Parecen acontecimientos naturales que nada tienen que ver con la mano del hombre, sin embargo, como se ha constatado del análisis realizado en este texto, la situación en el Cuerno de África es consecuencia directa de la aplicación de una serie de políticas sociales y económicas nefastas para el conjunto de la población de la región.

¿A qué se debe esa desprotección de derechos tan básicos para poder disfrutar de una vida digna como son los derechos económicos y sociales? A esta situación contribuye la concepción ética y política dominante en el derecho internacional que atribuye una jerarquía a los derechos humanos, donde los derechos civiles y políticos gozan de un nivel de protección del que carecen el resto de derechos. Mientras existen Cortes Internacionales de Justicia como el Tribunal Penal Internacional o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, e instrumentos jurídicos específicos de protección como la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados* o la *Convención Internacional contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, no acontece igual para los derechos económicos, sociales o medioambientales. La oposición sistemática de las principales potencias económicas y de *lobbys* vinculados a importantes empresas transnacionales, ha bloqueado diversas iniciativas en el marco de Naciones Unidas para poner en marcha mecanismos de protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales; para la creación de tribunales con capacidad para juzgar crímenes

económicos; y para desarrollar un legislación internacional eficaz que proteja el medio ambiente<sup>21</sup>.

Si bien la comunidad internacional no se ha dotado de un marco internacional de protección de los derechos sociales, económicos y ambientales, sí se siente obligada a actuar frente a las catástrofes humanitarias que dichas violaciones generan. Los desplazamientos forzados de población y la existencia de refugiados por el hambre, la pobreza y el cambio climático no están protegidos por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados ni por ningún otro instrumento jurídico similar. Por tanto, se deben revisar los instrumentos y mecanismos de protección internacional para las personas desplazadas y refugiadas, bien actualizando la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y el mandato del ACNUR, o creando una nueva convención específica en el marco del sistema de Naciones Unidas que ampare a las personas desplazadas por la degradación ambiental, el hambre y la pobreza, con sus propia agencia internacional y recursos adecuados.

Actualmente hay en el mundo más de 43 millones de personas refugiadas y necesitadas de protección internacional por la violación de sus derechos políticos y civiles y los conflictos armados, que cuentan con dispositivos de protección ofrecidos por el ACNUR, la UNRWA y los Estados signatarios de la Convención de Ginebra. La cifra de "refugiados" por el hambre, la pobreza y el cambio climático superará en varias veces esa cantidad.

Mientras se ponen en marcha mecanismos internacionales como los descritos, se debería realizar una interpretación más flexible de la Convención de Ginebra de los Refugiados de 1951. Una interpretación que posibilite que los países enriquecidos reconozcan la protección internacional a personas que hayan sufrido la violación de sus derechos humanos por la degradación de sus condiciones de vida o por la omisión de sus Estados en la prestación de servicios básicos para su supervivencia (acceso a alimentos, a la tierra, a un empleo) y para su desarrollo y dignidad personal (atención social, sanitaria, educativa, etc.).

Dentro de ese marco de referencia, CEAR hizo público un posicionamiento, durante los momentos más críticos de la crisis humanitaria en el Cuerno de África, donde realizaba una serie de propuestas, en el sentido de las descritas en los párrafos anteriores, orientadas a prevenir crisis similares en un futuro y a implementar un sistema eficaz de protección de los derechos sociales, económicos y medioambientales.

A su vez, CEAR también realizaba otras propuestas orientadas a mitigar los efectos más inmediatos de la crisis y que suponía implementar medidas inmediatas que se encontraban en manos del Gobierno español y de la Unión Europea.

La primera propuesta consistía en la suspensión de las expulsiones de nacionales de Somalia y otros países del Cuerno de África en situación de grave crisis humanitaria, debiendo estudiarse las necesidades de protección internacional sobrevenidas a las que pudieran tener derecho según el marco legislativo español.

La segunda propuesta instaba a poner en marcha un programa de reasentamiento en España de personas refugiadas en los campamentos de Kenia, Etiopía y Yibuti, para aquellas personas que se encontrasen en una situación de mayor vulnerabilidad, ya fuese por motivos de salud física o mental, edad, composición familiar, años de estancia en campamentos de refugiados o fuera del país de origen.

Por último, la tercera propuesta solicitaba activar a nivel europeo la *Directiva de Protección Temporal en caso de Afluencia Masiva de Personas Desplazadas*. Este dispositivo de acogida inmediata, de carácter temporal, está previsto para casos excepcionales y prevé medidas de distribución equitativa del esfuerzo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida<sup>22</sup>.

## NOTAS

1. Informe del ACNUR: *Tendencias globales 2010* (<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 estatus 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. Ídem.
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. *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2011*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

5. De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES), de CODHES, y el primer estudio de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre desplazamiento, entre el 1 de enero de 1985 y el 30 de junio de 2011, alrededor de 5.281.360 personas han sido desplazadas en Colombia: ([http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%20codhes%20no%2078%20\(completo\).pdf](http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%20codhes%20no%2078%20(completo).pdf))
6. Datos provisionales de 2011 de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).
7. *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2009*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).
8. Informes del ACNUR: Asylum levels and trends in Industrialized Countries 2010 (<http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html>) y Asylum levels and trends in Industrialized Countries 2011.
9. Informe de Tendencias Globales 2010. Obra citada.
10. Amnistía Internacional (<http://www.es.amnesty.org/camps/ns/mapa.php>)
11. Únicamente se opusieron Siria y Argelia, donde, en aquellos momentos, tenían lugar protestas populares masivas en contra de sus respectivos gobiernos.
12. Revueltas sociales que en mayor o menor grado han tenido consecuencias en el panorama político: eliminación del estado de emergencia en Argelia vigentes desde 1992; cese del primer ministro jordano y convocatoria de un nuevo Gobierno; aumento del salario mínimo en Omán; renuncia del primer ministro iraquí a presentarse a un tercer mandato; el rey Hamad de Bahrein decidió donar 2.652 dólares a cada familia, así como acceder a la liberación de presos políticos; y, finalmente, la caída del presidente Saleh en Yemen tras 33 años en el poder.
13. Véase *Termina el hambre en Somalia pero la situación sigue siendo muy grave*. Noticias FAO ([fao.org/emergencias/inicio/ultimas-noticias/emergency-news/emergency-detail/es/item/122157/icod...](http://fao.org/emergencias/inicio/ultimas-noticias/emergency-news/emergency-detail/es/item/122157/icod...)).
14. Véase *Olvido letal en el Cuerno de África*: [internacional.elpais.com/internacional/2012/01/18/actualidad/1326903135\\_654533.htm](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/18/actualidad/1326903135_654533.htm)
15. Véase *Crisis en el Cuerno de África: últimos datos sobre la acción humanitaria*: [ACNUR.org/t3/noticias/noticia/crisis-en-el-cuerno-de-africa-ultimos-datos-sobre-la-accion-humanitaria/](http://ACNUR.org/t3/noticias/noticia/crisis-en-el-cuerno-de-africa-ultimos-datos-sobre-la-accion-humanitaria/)
16. Rubio, José Antonio: "¿Refugiados del hambre, la pobreza y el cambio climático? Desplazamientos forzados por la violación de derechos económicos, sociales y medioambientales". Revista *Pueblos*, nº 48, cuarto trimestre de 2011.
17. Ídem.
18. Ídem.
19. Véase "Goldman Sachs se forra provocando hambrunas". Carlos Enrique Bayo. *Público*, 25 de noviembre de 2011.
20. Rubio, José Antonio: "La responsabilidad de proteger: refugiados ambientales", en *La situación de las personas refugiadas en España, Informe 2011*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).
21. Ídem.
22. Véase *¿Refugiados solo del hambre? Las responsabilidades de la comunidad internacional con Somalia y el Cuerno de África*. Posicionamiento de CEAR. Julio de 2011 ([www.cear.es](http://www.cear.es))



En 2011, 3.414 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Si bien ello representa un aumento respecto al año anterior, no por ello deja de ser uno de los años que menos solicitudes de protección internacional se produjeron desde 1984, cuando entró en vigor la primera Ley de Asilo, y representa una cifra que está muy por detrás de la que se produce en otros Estados miembros de la Unión Europea, como Francia o Alemania. De hecho, se mantuvieron las enormes dificultades que deben de superar las personas necesitadas de protección para acceder al procedimiento de protección internacional en CIE, puestos fronterizos y costas.

Tanto en los CIE como los aeropuertos volvieron a producirse múltiples irregularidades que tienen que ver, esencialmente, con el derecho a una asistencia jurídica especializada.

Asimismo, llama la atención que entre las 5.443 personas que llegaron a nuestras costas, procedentes en su mayoría de países con un alto grado de vulneración de derechos humanos, apenas se produjeran solicitudes de protección internacional. La ausencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir determinada protección (menores de edad, víctimas de trata, solicitantes de protección internacional, etc.) volvió a significarse como una de las más graves carencias de nuestro procedimiento de acogida, de ahí el escasísimo número de peticiones de protección internacional u otro tipo acaecidas en nuestras costas.

En este contexto, las personas que viajan como polizones vuelven a ser víctimas de la ausencia de procedimiento alguno. Estamos ante un auténtico agujero

negro en nuestro ordenamiento que permite que se produzcan arbitrariedades, como la de que estas personas no tengan acceso a una información mínima y una asistencia legal especializada.

Mención especial vuelve a merecer la situación que se ha vivido en Ceuta y Melilla. En 2011 se recrudeció más si cabe la imposibilidad de libertad deambulatoria de las personas solicitantes de asilo en esas dos ciudades autónomas al serles impedido el acceso a la península, a pesar de las repetidas resoluciones judiciales que se han producido en contra de ese impedimento.

Finalmente, señalar que más allá de prácticas restrictivas que dificultan el acceso al procedimiento de asilo, en 2011 el Gobierno español resolvió imponer el visado de tránsito a las personas nacionales de Siria. Hasta marzo de 2012, que se le unió el Reino Unido, fue el único país de la Unión Europea en tomar decisión similar. Una decisión que, como se explicará en el último epígrafe de este capítulo, supone la práctica imposibilidad del acceso de toda persona de nacionalidad siria que huya del conflicto que asola aquel país a nuestro territorio y, con ello, al procedimiento de protección internacional.

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

En 2011 aumentó el número de solicitudes de protección internacional en relación con el año anterior. Según los datos provenientes de la OAR, de 2.744 personas hemos pasado a 3.414, un incremento del 24,4%. 2.693 solicitudes tuvieron lugar en territorio nacional, 344 en los puestos fronterizos, 261 en los CIE y 116 en las embajadas.

El mayor número de solicitudes por nacionalidad fueron las presentadas por personas originarias de Costa de Marfil, con 550 solicitudes, seguido de las solicitudes de ciudadanos y ciudadanas de origen cubano con un total de 440. En tercer lugar se encontrarían las 259 solicitudes de personas procedentes de Nigeria.

No obstante, este aumento merece calificarse de anecdótico, pues estamos ante unas cifras totales que siguen siendo una de las más bajas de nuestra historia desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984 y, al mismo tiempo, muy bajas, en comparación con el resto de estados de la UE. Según los datos de Eurostat, en 2011

en Francia se produjeron 56.250 solicitudes de protección internacional, en Alemania 53.260, 34.115 en Italia, en Bélgica 31.915, en Suecia 29.670 y en Reino Unido 26.430. España ocuparía el puesto 13 en la Unión Europea. Sin embargo, si nos centramos en el número de solicitudes por millón de habitantes, España cae al puesto 24 de la UE<sup>1</sup>.

En los últimos diez años la tendencia del número de solicitudes de protección internacional en España ha sido regresiva, cayendo en un 65% desde 2001. En aquel año se produjeron 9.490 solicitudes, frente a las 3.414 de 2011.

Este incremento en las cifras de solicitud respecto del año pasado se debe, básicamente, al acuerdo político al que llegaron en 2010 los Gobiernos de España y Cuba para permitir la llegada y documentación de presos cubanos y sus familiares: 379 personas en 2010 y 390 en 2011 y no por una menor dificultad de acceso al procedimiento de protección en nuestro territorio nacional.

Entrando a analizar los datos de la OAR de 2011, una primera cifra que llama la atención es que se produjeron 116 solicitudes de protección internacional en embajadas cuando, desde la aprobación de la normativa actual, dicha posibilidad está vetada legalmente<sup>2</sup>. Dichas cifras se remiten a las solicitudes de extensiones familiares de cónyuges, parejas, ascendientes y/o descendientes de personas refugiadas ya reconocidas como tales en España y no a peticiones iniciales de protección internacional, luego no debieran contabilizarse como tales.

Asimismo, se desconoce el número de solicitudes de asilo realizadas en según qué puesto fronterizo (así como su porcentaje de admisión a trámite). La gran mayoría tuvieron lugar en el aeropuerto de Madrid-Barajas, donde 245 personas procedentes de 42 países, demandantes de protección internacional solicitaron la asesoría jurídica de CEAR<sup>3</sup>. A *sensu contrario*, únicamente 129 personas solicitaron en el resto de puestos fronterizos nacionales. La OAR no desagrega estos datos por lo que se desconocen el número de solicitudes en según qué puestos fronterizos. No obstante estamos ante un número alarmantemente bajo, máxime teniendo en cuenta el importante tráfico aéreo internacional de aeropuertos como El Prat de Barcelona, o que, durante 2011, 5.443 personas llegaron a nuestras costas procedentes de terceros países donde las violaciones de derechos humanos se hallan a la orden del día (5.103 en península y Baleares, y 340 en las islas Canarias), a las que hay que añadir las 3.345 personas que entraron en Ceuta y Melilla<sup>4</sup>. En total, 8.788 personas. Los datos reflejan que únicamente un porcentaje ínfimo

de las personas que arribaron a nuestros aeropuertos y costas pudieron solicitar asilo, lo que demuestra los obstáculos reales para acceder al procedimiento de protección.

Obstáculos que comienzan en la inexistencia de un procedimiento de identificación de perfiles en situación vulnerable susceptibles de protección en los puestos fronterizos y en costas, la ausencia de dependencias adecuadas y la escasa preparación de los funcionarios que trabajan en dichos lugares, y continúan con las dificultades de acceso de las ONG especializadas a los lugares de detención de estas personas, y con la carencia de intérpretes adecuados.

Igualmente, la OAR sigue sin proporcionar múltiples datos estadísticos que permitirían un análisis más profundo desde una perspectiva más integral de género y edad, tales como cuántas personas, hombres y mujeres, tanto solas como acompañadas, menores de edad acompañados y no acompañados, solicitaron asilo en según qué puestos fronterizos, y, especialmente, cuáles son los motivos de la petición de protección internacional.

Las cifras existentes y la ausencia de multitud de datos estadísticos son significativas, en un marco internacional en el que, según datos del ACNUR, también aumenta el número de personas refugiadas y, sobre todo, el de personas desplazadas internas. Esto último es demostrativo de las cada vez mayores dificultades para acceder al procedimiento de protección internacional: más allá de las políticas de externalización de fronteras que están siendo llevadas a cabo por la Unión Europea, se restringen los lugares donde iniciar un procedimiento de solicitud de asilo; los posibles solicitantes carecen de información acerca de sus derechos para solicitar protección internacional o acerca de los pasos a seguir durante el procedimiento; el idioma, ante la carencia de intérpretes o la escasa profesionalidad de estos, se vuelve un impedimento a la hora de expresar el deseo de solicitar asilo o pedir información y asesoramiento; en ciertos puntos de entrada de posibles solicitantes, como Fuerteventura, Lanzarote, Tarifa o Algeciras, las personas son internadas en CIE a la espera de la expulsión, mientras que en los aeropuertos permanecen confinadas en "dependencias habilitadas al efecto", lugares sin regulación legal alguna, lo cual dificulta aún más su derecho a la información o el acceso fluido a la asistencia letrada por parte de organizaciones especializadas; y el uso del procedimiento de asilo como mecanismo de control de fronteras (de ahí que tenga requisitos de admisión a trámite más exigentes que para aquellas solicitudes realizadas en territorio), entre

otros. Enumeración de obstáculos que evidencian el incumplimiento por parte del Gobierno español de los compromisos internacionales adquiridos en relación con la protección de las personas necesitadas de protección internacional.

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

Como ya se indicó en el primer apartado de este epígrafe, del total de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 344 fueron presentadas en puestos fronterizos y 261 en los Centros de Internamiento de Extranjeros<sup>5</sup>.

A pesar de representar un ligero aumento respecto del año anterior, la cifra de solicitudes presentadas en frontera sigue siendo especialmente baja y constituye una nueva muestra del descenso pronunciado de las peticiones presentadas en puestos fronterizos a partir de 2007, año en que las solicitudes presentadas en frontera alcanzaron la cifra de 2.644. La OAR no proporciona datos sobre cuántas peticiones de esas 344 fueron realizadas en aeropuertos, en puertos, por polizones o por personas que llegaron a nuestras costas en patera o cayuco.

El aeropuerto de Madrid volvió a ser el lugar donde se produjo la mayoría de las solicitudes presentadas en puestos fronterizos. CEAR fue solicitada en 215 casos, referidos a 244 personas, procedentes de 42 países, de donde destacan Siria, con 46 solicitantes, Colombia, 32, Libia, 31, y Palestina, 13.

El 5 de febrero de 2012 un matrimonio sirio solicitó protección internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Había llegado unos días antes y no se le permitió la entrada en territorio nacional por carecer, a juicio de los funcionarios de control de fronteras, de los requisitos legalmente exigibles para hacerlo. Ellos manifestaron que huían de su país, Siria, porque corrían peligro, remarcaban insistentemente. Sin embargo no fue hasta que pronunciaron la palabra mágica, "asilo", que se articuló el procedimiento de protección internacional, por el que serían admitidos a trámite. Sin embargo, su hermana y una amiga, que viajaban con ellos, a pesar de incidir en el peligro que corrían en su país de origen, no supieron pronunciar esa palabra, lo que determinó su devolución posterior a Siria.

La situación en el aeropuerto de El Prat en Barcelona sigue siendo especialmente preocupante, a causa del escaso número de solicitudes de asilo planteadas allí, tal y como se ha advertido en anteriores informes<sup>6</sup>. En 2011 CEAR atendió

únicamente a tres solicitantes de protección internacional. Los funcionarios de fronteras exigen que la persona solicitante exprese de manera reiterada e inequívoca su intención de pedir asilo y, según han manifestado algunas, a expresar por escrito los motivos de la petición antes de su formalización, lo que constituye una clara irregularidad procedimental y lleva a pensar que se establece un filtro previo por parte de los funcionarios de policía destinados al control de fronteras.

Abdul, de nacionalidad sudanesa, superó estos filtros pudiendo acceder al procedimiento. No obstante, cuando fueron a tomarle las huellas dactilares, al no ser informado de los motivos de este trámite, se negó, a lo que el funcionario de policía le amenazó con que si no colaboraba no formalizaría la solicitud de protección internacional. Desde CEAR se puso en conocimiento de la OAR y el ACNUR esta circunstancia y, finalmente, pudo procederse a realizar la entrevista. Esta situación volvió a repetirse en marzo de 2012 con un ciudadano sirio. Estos dos casos ponen de manifiesto la carencia de información sobre el procedimiento de protección internacional que se proporciona a las personas necesitadas de protección, más allá de la entrega o no de un folleto (donde se recoge la posibilidad de solicitar asistencia jurídica especializada de organizaciones como CEAR, pero en el que solo aparecen los datos de contacto de estas organizaciones en Madrid y no en Barcelona, sin informar expresamente del derecho a tener asistencia letrada especializada de su elección), lo cual incide de manera definitiva en el acceso al procedimiento.

A estas dificultades, se unen las carencias endémicas en cuanto al servicio de intérpretes en este aeropuerto y que ha llevado, cuando el idioma del solicitante es poco común, a realizar la asistencia lingüística por teléfono o a notificar por teléfono el contenido de la resolución, lo que, en modo alguno, es conforme con los derechos legalmente reconocidos a toda persona que solicita asilo, tales como el derecho a un intérprete que conozca el idioma de esta o el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Por lo que respecta a las llegadas a nuestras costas, durante 2011 llegaron 5.443 personas, lo que significa un aumento con respecto a las llegadas en 2010 (3.632 personas)<sup>7</sup>. Como ya se indicaba en el primer epígrafe de este capítulo, los números muestran con rotundidad el escasísimo número de peticiones de protección internacional entre las personas que llegaron a las costas españolas, lo cual es indicativo de la casi imposibilidad para las organizaciones especializadas de acceso a estas personas, y para estas de acceso al procedimiento de asilo. Estos datos

ponen de manifiesto la inexistencia de un mecanismo de identificación de los perfiles susceptibles de necesidad de protección internacional.

En las islas Canarias la práctica es el internamiento en el CIE de las personas que llegan a sus costas. Es allí donde, en algunos casos, las personas pueden tener acceso a las organizaciones especializadas. Este fue el caso de las treinta personas de origen saharauí que provenían del "Campamento Dignidad" y que solicitaron asilo a principios de 2011<sup>8</sup>.

Como se ha señalado antes, en los CIE se presentaron 261 solicitudes de protección internacional, lo que representa alrededor del 10% del total. Datos que ponen de relieve, como se ha subrayado en informes anteriores, que se trata de un fenómeno limitado y que no genera ningún efecto en cadena. Aunque el Ministerio del Interior no ofrece cifras exactas del número de personas extranjeras que fueron privadas de libertad en alguno de estos centros, el número de solicitudes de protección internacional representa un porcentaje insignificante de la totalidad de personas extranjeras que han sido expulsadas o devueltas y que podrían haber pasado por un centro de internamiento. Asimismo, se desconocen datos sobre la nacionalidad de las personas que solicitaron asilo en los CIE, su sexo, edad, motivo de la petición o en qué CIE se han producido dichas solicitudes, entre otros aspectos.

Las dificultades observadas con anterioridad para acceder al procedimiento de asilo son moneda de cambio común en los CIE. En el de Zona Franca en Barcelona, a finales de octubre de 2011, una persona manifestó "me asylum" y entregó un escrito en inglés en el mismo sentido, y sin embargo, no fue informado del procedimiento a seguir ni se inició el mismo por la policía hasta dos días después, previa insistencia del servicio jurídico de CEAR.

Algo similar sucedió en el CIE de Murcia, donde una persona de Costa de Marfil intentó solicitar protección internacional y no pudo hacerlo hasta que el ACNUR y el servicio jurídico de CEAR en Valencia insistieron ante la dirección del centro para que estableciera los cauces adecuados para la formalización de su petición.

A diferencia de los CIE de Barcelona y Murcia, en Madrid y Valencia las organizaciones sociales pueden acceder a los centros de Aluche y Zapadores, de acuerdo con sendas resoluciones judiciales de los juzgados encargados de la vigilancia de los mismos. En Madrid y en Valencia, el servicio jurídico de CEAR asistió a 8 y 6 personas solicitantes de protección internacional, que expresamente requirieron

nuestra asistencia jurídica, interviniendo en los demás casos abogados del turno de oficio o privados.

No obstante al control que ejercen dichos juzgados sobre los CIE, se siguieron produciendo situaciones que continuaron menoscabando los derechos de las personas internas que demandaban asilo. Así, en el caso de Noel, originario de Ghana, que alegaba un temor fundado a ser expulsado por ser portador del VIH desde hacía cinco años y no tener acceso a un tratamiento efectivo en su país, el jefe de seguridad del CIE pretendió que el letrado de nuestro servicio jurídico de CEAR en Madrid se reuniera con el solicitante en presencia del funcionario. Al negarse nuestro abogado y exigir poder entrevistarse en condiciones de intimidad y confidencialidad, el funcionario policial se negó, ordenando el internamiento inmediato del solicitante e impidiendo que ejerciera su derecho a la asistencia jurídica gratuita. Se interpuso la preceptiva queja contra la actuación de dicho funcionario.

En el mismo CIE, la ciudadana boliviana, Amanda, tras 48 días interna y después de recibir asesoramiento telefónico por parte de nuestro servicio jurídico, decidió pedir asilo (salió de su país a causa de un intento de violación perpetrado por su padre cuando era menor de edad) y que desde CEAR le asistiéramos en su petición. Al día siguiente, al llamar al CIE para comprobar si tenían constancia de dicha petición (hay que manifestarlo por escrito al director del centro), contestaron que no, ninguna constancia. Extrañamente su petición se había extraviado (la solicitante tenía programada su expulsión para ese mismo día por la tarde). No quedó más remedio que poner en conocimiento de la OAR y el ACNUR el interés de Amanda en solicitar protección internacional. Al poco, el servicio jurídico de CEAR recibió una llamada del CIE en la que se le citaba en una hora. Aunque se asumió la defensa del caso, no era posible acudir en una hora, por tener a todo el equipo ocupado en las solicitudes de asilo que se estaban produciendo en ese momento en el aeropuerto de Madrid-Barajas. En ese momento intervino el jefe de seguridad del CIE, indicando que si no se presentaba ningún abogado de CEAR, avisaría a un letrado del turno de oficio, a lo que se le replicó que él no tenía esa capacidad, que el derecho a la asistencia jurídica de la persona solicitante implicaba el derecho a un abogado de su elección. Por la noche, la hermana de la solicitante informó a CEAR que la petición ya se había llevado a cabo, "con el abogado de CEAR", cuando en realidad nadie de CEAR acudió: simplemente en el CIE se le informó de que ya estaba

su abogado y, sin más, se procedió a la solicitud. Amanda dio por supuesto que se trataba de un abogado de CEAR, como ella había solicitado.

Los polizones son uno de los agujeros negros de nuestro sistema de protección. La OAR no aporta datos ni siquiera del número de solicitudes de asilo presentadas por personas que llegan a nuestras costas como polizones<sup>9</sup>. Según cifras del ACNUR en 2009 hubo una sola solicitud de asilo en un puerto español y 3 en 2010. Se desconocen las cifras de 2011. No obstante, durante 2011, CEAR tuvo noticia y realizó actuaciones en varios casos de polizones.

El 7 de diciembre el buque mercante *Al Hurreya*, de bandera egipcia, atracó en el muelle Turia del puerto de Valencia procedente de Argel. En él viajaban cuatro ciudadanos argelinos que habían subido a bordo como polizones y fueron detectados durante la travesía. Todos ellos declararon ser menores de edad por lo que fueron trasladados a la Fiscalía de Menores de Valencia y, tras la comparecencia y los informes médico forenses de determinación de edad, tres de ellos fueron reconocidos como menores y derivados al Centro de Recepción de Menores en Valencia, mientras que el cuarto no fue reconocido como tal, pese a su insistencia en su condición como menor de edad.

En la Fiscalía de Menores, los interesados fueron asistidos por una letrada del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Valencia que a su vez estuvo en contacto con el servicio jurídico de CEAR de esta misma ciudad. Pero a pesar de que en la comparecencia ante el fiscal el designado como mayor de edad manifestó, y así quedó reflejado en los documentos de comparecencia, "que había salido de su país porque tenía problemas y querían matarle" y que "no quiere volver a su país porque está amenazado de muerte", la policía le devolvió al buque que partió de nuevo con él a bordo hacia Argelia. Nadie, ni los funcionarios policiales ni los de la oficina del Fiscal entendieron estos alegatos como merecedores de abrir el procedimiento de protección internacional o, de al menos, ofrecer a la persona interesada una información especializada al respecto.

CEAR-PV, mediante nota de prensa de 8 de diciembre de 2011, denunció públicamente la desprotección e indefensión que esta persona había sufrido en territorio español al no haber tenido acceso al procedimiento de solicitud de asilo pese a haber manifestado que su vida corría peligro en Argelia, en contra de lo prevenido en la legislación nacional e internacional, y de los compromisos adquiridos por España.

CEAR, a su vez, informó de esta actuación y exigió a la Delegación del Gobierno en Valencia una investigación, sin obtener respuesta alguna, motivo por el cual se presentó la oportuna queja ante la Oficina del Defensor del Pueblo, que continúa con las investigaciones de lo sucedido.

Amnistía Internacional, en nota de prensa de 21 de junio de 2011, al respecto de la realidad de los polizones que llegaban a la Comunidad Valenciana, se hizo eco de que "en la mayoría de los casos sigue sin existir asistencia de los abogados de extranjería ni de las entidades especializadas como lo es CEAR, a las personas que viajan como polizones, porque ni la Policía portuaria ni la Delegación de Gobierno suelen avisar para estas asistencias"<sup>10</sup>.

El 25 de mayo de 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó una sentencia en la que atendía a las peticiones de la demanda que interpuso en su día CEAR-Euskadi. La sentencia reconoció que la Subdelegación de Gobierno en Pontevedra y la Brigada de Extranjería y Documentación de Vigo habían incumplido el artículo 22 de la Ley de Extranjería, en relación con el artículo 24 de la Constitución Española, al negar el derecho de asistencia jurídica gratuita a favor de dos polizones que llegaron al puerto de Vigo el 22 de junio de 2009 a bordo del buque de pabellón noruego denominado *Virana*. Esta sentencia histórica del Alto Tribunal gallego reconoce la violación del derecho fundamental a la asistencia jurídica gratuita por parte de las autoridades. Dos menores, Henry, que dijo tener 14 años, y Ahmed, que dijo tener 13 años, de nacionalidad ghanesa, arribaron al puerto de Vigo el 22 de junio de 2009 como polizones. Permanecieron incomunicados durante tres días en el interior del buque, sin recibir asistencia de ninguna ONG, y solo fueron trasladados al Hospital Xeral de Vigo para la práctica de una prueba médica que supuestamente reveló su mayoría de edad, si bien el médico forense del Juzgado admitió en un informe posterior que podría haber un notable margen de error en la fijación de dicha minoría de edad. Los dos polizones africanos fueron devueltos y zarparon en el mismo buque el 25 de junio de 2009 hacia el puerto francés de La Rochelle-La Pallice, donde debían ser desembarcados según el compromiso adquirido por la Consignataria CMA-CGM Ibérica de Vigo, remitido a la Capitanía Marítima. Se tiene la certeza de que esto no se produjo y jamás se volvió a tener noticias de ellos.

CEAR valoró de manera muy favorable esta magnífica decisión judicial que repara solo en parte las graves irregularidades que se vienen produciendo habitualmente en los puertos donde sistemáticamente se niega el derecho a la asistencia

letrada, médica, humanitaria y de intérprete a los polizones, vulnerando el derecho a la asistencia letrada y el acceso al procedimiento de protección internacional<sup>11</sup>.

### 2.3. EL ASILO EN CEUTA Y MELILLA

Analizar la situación del asilo en Ceuta y Melilla pasa por diferenciar claramente la realidad de ambas ciudades autónomas. Mientras que en el año 2011 solicitaron asilo 505 personas en la ciudad de Ceuta, en Melilla formalizaron su solicitud tan solo 42 personas. Siendo esto cierto, no es menos que el común denominador de su ubicación geográfica y las implicaciones que ello conlleva respecto a su consideración de zonas fronterizas, les hace compartir determinadas problemáticas específicas de gran calado.

Coincidiendo con 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, cuando la realidad es que no existe limitación ni exclusión legal alguna que avale tal restricción de movilidad. Una decisión que violenta la propia legalidad y que supone un retroceso sin precedentes en materia de protección internacional en España.

En este sentido el ACNUR se pronunció sobre esta cuestión<sup>12</sup>:

*Parece claro, por tanto, que no existiendo limitación ni exclusión legal alguna de los solicitantes de asilo (máxime teniendo en cuenta el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, antes señalado), del derecho a la libertad de circulación, este les resulta plenamente aplicable, debiendo derivar cualquier delimitación del mismo, de la aplicación de una norma legal, independientemente, además, de su ubicación geográfica.*

Asimismo, la Oficina del Defensor del Pueblo, en contestación a sendas quejas recibidas en relación con esta prohibición de acceso a territorio peninsular a las personas solicitantes de asilo procedentes de Ceuta y Melilla, instó actuaciones ante la Administración, considerando finalmente que "a juicio de esta institución, la explicación ofrecida en el informe recibido no resulta suficiente para impedir la libre circulación dentro del territorio nacional de los solicitantes de asilo que han visto admitida dicha solicitud"<sup>13</sup>.

Finalmente el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha avalado esta posición jurídica, declarando nulas las medidas administrativas de retención en Ceuta de las personas solicitantes de asilo admitidas a trámite<sup>14</sup>.

No obstante lo expuesto, durante el año 2011 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 motivación que subyace a esta postura es el temor ante un aumento de solicitudes de protección internacional por un posible "efecto llamada". Sin embargo, esta argumentación no se sostiene cuando, según datos proporcionados por el Ministerio del Interior, durante el año 2011 entraron irregularmente en las ciudades de Ceuta y Melilla 3.345 personas, lo cual supuso un incremento de más del 50% con respecto al año anterior, justo cuando más rígida y restrictiva es la política dirigida hacia el colectivo de las personas solicitantes de protección internacional en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Todo lo contrario, la principal repercusión de esta medida es el descenso del número de personas que acceden al procedimiento de asilo. Además afectará a los derechos de las personas que ya están solicitando protección internacional, al no permitírseles el traslado a la península ni siquiera para hacer entrevistas en la OAR con los instructores de sus expedientes.

Desde un punto de vista social, la estancia de las personas demandantes de protección internacional en los CETI de Ceuta y Melilla genera una discriminación en relación con las que residen en los CAR de la península, que, al estar destinados exclusivamente a este colectivo, cuentan con un itinerario de integración específico. Está implícito en la naturaleza de los CETI su carácter temporal e híbrido (acogen tanto a personas inmigrantes como solicitantes de protección internacional) por lo que no tienen la capacidad, especialización y recursos para trabajar con ese colectivo en periodos de estancia prolongados.

Tanto en el CETI de Ceuta como en el de Melilla, debido a la paralización en algunos periodos de las salidas programadas a la península y al incremento de entradas durante el pasado año, se ha ocasionado una preocupante sobreocupación del dispositivo de acogida previsto para ambas ciudades, la cual, unida a la falta de recursos y expectativas, ha traído consigo alteraciones de la salud mental, apatía en la participación y hábitos de vida poco saludables, desnaturalizando la finalidad primigenia de integración de estas personas.

## A) CEUTA

En Ceuta se encuentra el mayor centro de migraciones de España, con una capacidad para 512 personas. Ha permanecido durante prácticamente todo el año en una situación de sobreocupación alcanzando un pico de 746 residentes en el mes de octubre, debido a que el número de entradas en la ciudad se incrementó notablemente durante el año 2011: de 526 entradas en el año 2010 a las 1.405 que tuvieron lugar durante el año pasado (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR).

Este crecimiento conllevó, en general, un aumento del número de solicitantes de protección internacional. Sin embargo, la fría realidad numérica muestra que, a pesar de este aumento en cifras absolutas, si nos remitimos al porcentaje de peticiones en relación con el número de personas que entraron en la ciudad en 2011, este disminuye ostensiblemente, quedándose en un 36%, cuando antes alrededor de dos tercios de las personas que entraban en la ciudad solicitaban asilo<sup>15</sup>.

De este modo, los meses de mayor afluencia fueron junio, con 127 entradas; julio, con 319 entradas; y agosto, con 241 entradas (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR). Correlativamente, en agosto formalizaron solicitud de protección internacional en Ceuta 111 personas, siendo la provincia con más solicitudes de España, siguiendo la misma tónica en el mes de septiembre, en el que formalizaron su solicitud 116 personas (cuando la media de peticiones venía siendo de 30 mensuales)<sup>16</sup>.

Esta disminución drástica en el porcentaje de personas que solicitaron protección internacional en la ciudad supone un cambio de tendencia que se explica por la restricción de acceso a la península a las personas solicitantes de asilo, situación que se puso de manifiesto con nitidez en los últimos meses del año. Coincidiendo con el aumento de las salidas programadas a la península, de las que se excluyen a los solicitantes de asilo, se ha producido un descenso muy significativo en la formalización de solicitudes de asilo: en el mes de noviembre formalizaron solicitud 16 personas mientras que en el mes de diciembre apenas lo hicieron cuatro<sup>17</sup>. Si tenemos presente que en el mes de diciembre entraron en la ciudad 132 personas, aproximadamente, el dato porcentual del número de solicitudes de asilo habría bajado al 3,03% (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR).

Esta prohibición del derecho de circulación no solo está provocando un drástico descenso del número de solicitudes de asilo sino que además está motivando la renuncia de las personas solicitantes de asilo, entendiéndola como un obstáculo

para su salida de Ceuta. No se puede perder de vista que Ceuta es una etapa más de su trayecto migratorio, en absoluto es el final del mismo.

Más allá de que, a partir del mes de agosto, de manera puntual, fue derivado a la península un reducido grupo de personas solicitantes de asilo, el bloqueo de las personas solicitantes de asilo en Ceuta ha continuado vigente convirtiéndose en 2011 en el primer y principal obstáculo para el procedimiento de asilo en la ciudad.

El segundo obstáculo es la dificultad para entrar en la ciudad. La impermeabilización del perímetro fronterizo hace que la mayoría de las entradas a la ciudad se produzcan vía marítima, desde la Bahía Sur, bordeando a nado o en pequeñas balsas, el espigón del Tarajal hasta la playa, especialmente durante los meses estivales, y "del veto marroquí a que la Guardia Civil penetre ahora en sus aguas para interceptar a los sin papeles y devolverlos en caliente"<sup>18</sup>.

En septiembre se restableció esta coordinación con lo que el acceso a la ciudad autónoma por vía marítima se ha tornado imposible. A partir de entonces las entradas se han venido produciendo en grupos de forma simultánea y colectiva con el fin de desbordar los servicios de vigilancia.

Alex, joven de Sierra Leona, nos contaba:

*Entré en Ceuta el nueve de diciembre de 2011 temprano por la mañana. Hay gente que paga para que los pasen en balsas de plástico, pero yo no tenía medios y como sabía nadar, decidí entrar a nado a través de la frontera. Lo intentamos un grupo de 75 personas, que desde una zona boscosa salimos corriendo hacia el agua. Yo llevaba un neumático en mi cintura, había algunos que llevaban chalecos salvavidas, e incluso trajes de neopreno, porque el agua estaba helada. Mientras corrían para dirigirse al mar, la policía marroquí iba golpeando fuertemente con porras a los que podían alcanzar, a los que cogían, que fueron unos 10. Les robaban los móviles y el dinero y otras pertenencias, y los encerraban antes de deportarlos a Oujda. Aun en el agua, la policía marroquí entraba para intentar cogerte. Los que logramos sortear a la policía marroquí, fuimos bordeando la costa y el espigón vallado que hay entre Ceuta y Marruecos. A unos 20 que salieron del agua, encontrándose ya en tierras españolas, los esperaba la Guardia Civil, que los cogieron y los entregaron inmediatamente a Marruecos, a unos 45 que continuábamos en el mar nos recogieron en una lancha de auxilio, donde había policías nacionales y personal de Cruz Roja, y nos llevaron a la comisaría de policía, donde nos tomaron*

*las huellas digitales y nos enviaron al CETI. Creo que uno de los que lo intentaron falleció, porque no sabía nadar. Había muchos que se metían en el agua con el neumático sin saber apenas nadar.*

La mayoría de las personas solicitantes de asilo en Ceuta provienen de África central y occidental, especialmente de Costa de Marfil y Guinea Conakry. Además hay gente de Chad, Camerún, Gambia, Burkina Fasso, Mali y República Centroafricana. En un elevado porcentaje son hombres jóvenes, francófonos, de tradición musulmana y sin cargas familiares. Se caracterizan por su extrema precariedad. Se trata de personas sin recursos económicos ni redes sociales y que han recorrido un largo y duro trayecto migratorio, sujeto en muchos casos a situaciones continuas de violaciones de los más elementales derechos humanos. Esta precariedad hace de Ceuta su único punto de entrada posible a territorio europeo, no teniendo los medios necesarios para acceder al continente por otras vías (bien aeropuertos, bien en pateras hacia las costas andaluzas o canarias).

Osman, natural de Somalia, llegó a Ceuta en junio de 2010, después de más de un año de trayecto migratorio, solicitando asilo en septiembre del pasado año.

*[...] soy natural de Mogadiscio (Somalia) y vivía en el barrio Suuq Bacaad de esta capital. Hasta hace cinco años estuve trabajando como locutor de radio en la STN de Mogadiscio, pero debido a los problemas económicos causados por la guerra civil, la radio cerró y yo entonces comencé a dedicarme a otras tareas como la de sastre o cantante.*

*A partir de 2010 la vida comenzó a ser aún más difícil para mí, debido a la presión del grupo islamista radical de Al Shaab, y a que mi clan, el de los rer shabele, pertenecientes a los jarer weyne, es un clan minoritario e indefenso ante los abusos de Al Shaab, organización terrorista que aglutina en su organización a los diversos grupos islámicos del clan de los hawaye, que es el que tiene el control de Mogadiscio. Los terroristas de Al Shaab comenzaron a tomar el poder desocupado por la corte islámica a partir de 2006 y comenzaron a reclutar a muchos jóvenes. Pero fue a principios de 2010 cuando comenzaron a sugerirnos a mi hermano y a mí que nos uniéramos a ellos. Esas sugerencias se tornaron peligrosas amenazas, y entonces nos vimos obligados a cambiar en varias ocasiones de domicilio. La actividad de Al Shaab era de extrema violencia, muchas atrocidades las cometían en nombre de Al Shaab niños de 13 y 14 años. Y llegó el día en que raptaron a mi*

*hermano, que fue ejecutado tres días más tarde. Mi madre se llevó tal disgusto cuando tuvo noticias de la muerte de mi hermano que en dos días falleció.*

*Yo estaba desolado y enfadado a la vez. Compuse una canción contra Al Shaab, que denunciaba los excesos de estos terroristas. La canción la envié a antiguos compañeros y conocidos de la radio, y su difusión tuvo mayor repercusión de la que yo esperaba. Estaba claro que había firmado mi sentencia de muerte.*

En Ceuta, las salidas a la península se producen por tres vías: las gestionadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (que han ascendido a un total de 326, la mayoría en los últimos meses del año); las salidas para la ejecución de expedientes de expulsión (un total de 560 a los distintos CIE de la península); y las salidas clandestinas a través del puerto, un total de 305<sup>19</sup>. Estas últimas, a pesar de los riesgos que comportan y que han provocado que varias personas hayan fallecido en el interior de los camiones que les transportaban, representan el 25% del total de las producidas en Ceuta durante 2011.

Una vez ya dentro de la ciudad, tanto para la tramitación de la solicitud de asilo en la Oficina de Extranjeros como el ingreso en el CETI, es imprescindible que la persona porte la hoja de filiación, documento expedido por la Policía Nacional que comprende sus datos personales. En el caso de que no la tenga es derivado a las dependencias policiales y solo después se inicia el trámite de la solicitud. Estamos ante un requisito que la Oficina de Extranjeros impone y que no está previsto en la legislación de asilo.

Aun así, durante 2011 se ha producido una mejora considerable del protocolo que siguen las autoridades en la tramitación de las solicitudes de asilo, especialmente en lo que se refería a la carencia de asistencia letrada en dichas solicitudes, salvo aquellas en las que CEAR era designada. En colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Ceuta, se ha puesto en marcha un protocolo de asistencia letrada en la entrevista de protección internacional, que se ha normalizado a partir del segundo trimestre del año 2011.

No obstante sigue habiendo dos cuestiones que no se resuelven: por un lado, las personas solicitantes alegan que muchos letrados no intervienen en la entrevista, lo cual puede ser por innecesario, pero también en algunos casos por falta de preparación técnica en materia de asilo; y por otro lado, la intervención letrada posterior a la entrevista es inexistente: los informes de ampliación de hechos,

de entrega de documentación y de apoyo solo van a existir en los casos en que los presente el abogado de CEAR que atiende en el CETI.

Asimismo, es preocupante la situación de los menores de edad no acompañados (MENA). En 2011 aumentó sobremanera la entrada de personas que declararon ser menores de edad y tras ser sometidas a una única prueba oseométrica de muñeca por parte del forense, fueron calificadas como mayores de edad por parte de la Fiscalía. No se realizaron ulteriores pruebas complementarias, como prescriben las normas y los códigos de conducta aprobados así como el último informe de la Oficina del Defensor del Pueblo al respecto<sup>20</sup>.

Saidu, menor maliense, entró en Ceuta en agosto de 2010, permaneciendo en el CETI como mayor de edad hasta agosto de 2011. Trasladado a la península y tras la valoración correspondiente, fue reseñado como menor y acogido por el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón. A pesar de que había manifestado su minoría de edad ante las autoridades ceutíes, estas le impusieron una filiación de tres años mayor que la de su fecha de nacimiento.

CEAR ha presentado varias solicitudes a la Fiscalía pidiendo una reevaluación de la determinación de la edad, en colaboración con el equipo técnico del CETI, aportando nuevos elementos probatorios, entre ellos, informes psicológicos, copias y originales de certificados de nacimiento de su país de origen, solicitudes de asilo efectuadas en Marruecos ante el ACNUR. No obstante, en todo caso, la Fiscalía se ha venido negando sistemáticamente a realizar una segunda evaluación. A la vista de los hechos, desde CEAR, en colaboración con la Asociación Elín, se ha solicitado la intervención de la Oficina del Defensor del Pueblo en este asunto, estando a la espera de su posicionamiento.

El artículo 48 de la Ley de Asilo, que recoge el tratamiento diferenciado a los y las MENA solicitantes de protección internacional, continúa sin ser aplicado. La OAR, acogiendo la validez de la determinación de la edad efectuada por la Fiscalía, ha denegado una y otra vez esta petición.

## B) MELILLA

La panorámica del asilo que ofrece la realidad melillense es muy distinta. En 2011 formalizaron solicitud de protección internacional en la ciudad 42 personas, lo que implica un descenso muy considerable respecto a 2010 (91 solicitudes). Este descenso es

aún más significativo si, en contravía, tenemos en cuenta el considerable incremento del número de entradas que se ha producido en la ciudad en relación con el año anterior: de 922 entradas en 2010 a 1.940 en 2011 (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR). Esta circunstancia ha desencadenado una sobreocupación en el CETI, que alcanzó un pico máximo de ocupación en el mes de septiembre de 806 personas (cuando su capacidad es de 480 personas).

Las entradas más numerosas a la ciudad se han producido fundamentalmente durante los meses estivales por vía marítima. Los lugares más habituales suelen ser la costa de Aguadú y la zona del Dique Sur, bien a nado, bien en embarcaciones tipo zodiac a motor y pequeñas barcas impulsadas por remos.

En el análisis del perfil de las personas solicitantes de asilo en Melilla se observan significativas diferencias con respecto a Ceuta, existiendo una preponderancia de personas nacionales de Argelia, dada la proximidad geográfica, seguidos por las originarias de la República Democrática del Congo y Camerún. También es notable la presencia de personas nacionales de Nigeria, Costa de Marfil, República del Congo y Guinea Conakry.

Un aspecto muy característico que es necesario destacar es la elevada presencia de grupos familiares, así como el alto porcentaje de mujeres solas que entran en la ciudad.

Las salidas desde Melilla a la península se producen fundamentalmente por dos vías: en régimen de acogida a ONG o hacia los CIE, para su expulsión. No existe la posibilidad de realizar salidas clandestinas como ocurre en Ceuta por cuestiones geográficas obvias.

Durante el año 2011 se han duplicado las salidas hacia los CIE de la península. Este incremento obedece en gran medida a lo que en el entorno melillense han venido llamando "expulsiones voluntarias". Esto es, la práctica policial consistente en que todos los lunes las personas que quieran ser expulsadas voluntariamente se dirigen a la comisaría de la ciudad a solicitar su ingreso en un CIE, sabedores muchos de ellos de las elevadas posibilidades de que esta ejecución no se lleve a efecto. Aquellas personas nacionales de países con altas posibilidades de que su expulsión pudiera llevarse a cabo, como ocurre con las originarias de Camerún y de la República Democrática del Congo, no se acogen a estas "expulsiones voluntarias", conformando los grupos más numerosos de personas subsaharianas residentes en la ciudad así como los que llevan más tiempo residiendo en la misma.

De la misma forma, se han incrementado las salidas programadas a la península en régimen de acogida a ONG dada la elevada ocupación del centro, con la peculiaridad de que estas se producen, mayoritariamente, solo para grupos familiares.

En ambos casos están completamente excluidas de estas salidas las personas solicitantes de protección internacional. Durante 2011 ninguna persona solicitante de protección internacional fue trasladada a la península. En este contexto, la policía "informa" a las personas solicitantes de protección internacional de que solo podrán acogerse a la salida programada, previa renuncia de su solicitud de asilo, motivo por el cual varias optaron por esta opción el año pasado. Aunque a partir del mes de octubre de 2011 esta "exigencia" ha dejado de producirse, los propios funcionarios policiales se encargan de controlar que entre las personas incluidas en estas salidas programadas, en ningún caso, se incluya a aquellas que estén solicitando protección internacional.

Esta es la principal razón por la que ha descendido el número de peticiones de asilo en la ciudad autónoma. Aunque Melilla tradicionalmente no venía siendo un lugar en el que se formalizaran un número muy alto de peticiones de asilo, nunca el descenso había sido tan elevado y significativo, pasando de 167 solicitudes en 2008 a 42 en 2011<sup>21</sup>.

A ello hay que añadir las dificultades que la propia práctica procedimental de la Jefatura Superior de Policía Nacional de Melilla impone: cuando una persona llegue de manera irregular, de manera automática, se le incoará un expediente de expulsión. No existe ningún procedimiento de identificación previo de su posible perfil (menor de edad, víctima de trata, personas refugiada...), ni se facilita información o aclaración alguna sobre el procedimiento de protección. Este tipo de prácticas denotan una ausencia de compromiso real por parte de las autoridades melillenses con la protección de las personas refugiadas, puesto que dificultan el acceso al procedimiento cercenando la posibilidad de que una persona manifieste su voluntad de solicitar protección internacional, ya que en la mayoría de casos existe un desconocimiento total sobre el mismo. Un desconocimiento que se prolongará hasta que la persona llegue al CETI y contacte con el servicio jurídico de CEAR, iniciándose, en su caso, la formalización de la correspondiente solicitud de protección internacional (una vez iniciado su procedimiento de expulsión).

A esta situación se une la ausencia de intérpretes de dialectos locales o lenguas minoritarias (somalí, hindi, pashtu, bangla), por lo que las asistencias en la comisaría se realizan en muchos casos con la asistencia de otro residente del CETI, que no será

nunca un profesional, lo cual afecta a una de las garantías esenciales del procedimiento de asilo como es la asistencia de intérprete o traductor oficial que domine tanto su lengua materna como el español.

Bachira, joven somalí de 28 años, manifestó ante la Comisaría de Policía de Melilla su intención de formalizar solicitud de protección internacional el 15 de septiembre de 2011. A pesar de los múltiples escritos presentados y gestiones realizadas para la agilización de la solicitud por parte del servicio jurídico de CEAR, ante la carencia de intérprete somalí, la solicitud no llegó a formalizarse, siendo trasladada a la península con fecha de 27 de diciembre, incluida en un grupo por razones humanitarias, sin haber podido formalizar su petición.

Otra de las dificultades detectadas ha sido el retraso en la formalización de las solicitudes de protección internacional por parte de la Jefatura Superior de Policía Nacional de Melilla. Dicho retraso en dar las citas genera cierta desidia e inseguridad en las personas solicitantes y trae como consecuencia jurídica la admisión a trámite de dichas solicitudes por el trámite de urgencia por el transcurso del plazo de 30 días desde la entrada para solicitar protección internacional. Ante las quejas presentadas en estos casos por el servicio jurídico de CEAR, ante la OAR, se está resolviendo en la mayoría de los casos de forma favorable para los solicitantes, acordándose por parte de la OAR la instrucción ordinaria de los expedientes.

Respecto a los motivos de persecución alegados, debemos destacar las solicitudes de asilo en que se alega persecución por motivos de género de mujeres nacionales de Argelia, debido principalmente a la legislación, costumbres y tradiciones discriminatorias hacia las mujeres en aquel país, en un contexto de ausencia de mecanismos de protección.

Khelifa entró en la ciudad el 2 de agosto de 2011, formalizando su solicitud de asilo el pasado 29 de septiembre:

*He abandonado mi país de origen porque el médico en mi país me ha diagnosticado que no tengo ni ovarios ni vagina, es decir, estoy hueca por dentro. Los ovarios y la vagina son el órgano que completa la relación entre un hombre y una mujer. Sin ovarios no puedo tener hijos y sin vagina no puedo mantener relaciones sexuales.*

*En Ramadán mi familia me llevó a una clínica especializada en la que me diagnosticaron que me podían reconstruir la vagina para mantener relaciones sexuales normalmente. Esta operación es bastante cara.*

*Mi familia quiere que me opere para casarme, pero yo no quiero someterme a dicha operación puesto que no quiero ser un objeto sexual. Mis hermanos en ocasiones me han pegado palizas para convencerme y obligarme a casarme, puesto que les importa mucho lo que pueda pensar la gente de la calle.*

*He abandonado mi país de origen porque yo verdaderamente me siento un hombre y no me siento mujer. Mi familia quiere obligarme a casarme. Mi familia me da dos opciones: operarme y posteriormente casarme o casarme sin operarme. Ante esta situación he tenido intentos de suicidio. Lo que yo quiero es operarme pero no para reafirmarme como mujer, sino todo lo contrario, yo quiero operarme para convertirme en un hombre que es como me siento, puesto que mis sentimientos son de hombre.*

#### 2.4. EL VISADO DE TRÁNSITO Y LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO SIRIAS

Como se ha analizado en profundidad en el epígrafe 1.2 de este Informe, desde enero de 2011 las revueltas sociales y la consiguiente represión por parte del régimen de Bashar al-Assad han provocando el éxodo de miles de ciudadanos y ciudadanas sirias buscando seguridad en terceros países.

El Gobierno español, en declaraciones de su por entonces ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, doña Trinidad Jiménez, condenó la represión que se estaba produciendo en Siria, instando a la comunidad internacional para que en el Consejo de Seguridad de la ONU se aprobara una resolución condenatoria que incluyera sanciones “para presionar el Gobierno de Al Assad y que cese la represión que ejerce militarmente sobre su propia población”<sup>22</sup>, reclamando que se autorizara la entrada de organizaciones humanitarias internacionales y de medios de comunicación independientes en Siria.

Estas palabras, sin embargo, no tuvieron su oportuno reflejo en la realidad. El punto de inflexión tuvo lugar cuando 28 ciudadanos y ciudadanas sirias llegaron al puesto fronterizo de Madrid-Barajas entre los días 16 y 23 de septiembre de 2011<sup>23</sup>. Entre las personas que accedieron se encontraban menores no acompañados y grupos familiares con hijos menores de edad. La gran mayoría habían partido de Argelia, haciendo tránsito en España, en dirección a terceros países que no les exigían

visado de entrada. Esta vía constituía la única segura de acceso al procedimiento de protección internacional en España para las personas que huían de Siria. Si bien la Unión Europea exige visado para los nacionales de Siria, no lo exige para aquellos que están en tránsito. Esta "estrategia" por parte de las personas refugiadas sirias se basa en la negativa automática de las autoridades diplomáticas europeas a conceder visado de estancia alguno. Una vez en el aeropuerto de Madrid-Barajas, todas estas personas solicitaron protección internacional a las autoridades españolas, siendo la práctica totalidad de sus peticiones admitidas a trámite.

Sin embargo, el Gobierno español tuvo una reacción a todas luces desproporcionada. El día 26 de septiembre de 2011 se dispuso la implementación de exigencia de un visado de tránsito aeroportuario a toda persona de nacionalidad siria, lo cual significaba la necesidad de solicitar dicho visado ante las autoridades diplomáticas de su país. Autoridades de las que estaban huyendo. En la práctica, esta exigencia, imposibilitaba el acceso de forma regular al territorio nacional, y con ello el acceso al procedimiento de asilo a todas las personas que huyeran del conflicto en Siria.

Si bien la imposición de un visado de tránsito aeroportuario a las personas procedentes de un tercer país es una decisión de la Unión Europea, el Reglamento CE nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados, permite que:

*En casos urgentes de afluencia masiva de inmigrantes ilegales, un Estado miembro podrá requerir que los nacionales de terceros países estén en posesión de un visado de tránsito aeroportuario al transitar por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en su territorio. Los Estados miembros notificarán a la comisión tales decisiones antes de su entrada en vigor así como la supresión de tal requisito de visado de tránsito aeroportuario<sup>24</sup>.*

Fue sobre la base de este artículo, entendiendo como "afluencia masiva" la llegada a las fronteras nacionales de 28 personas de origen sirio que huían de la represión que se vive en su país, que el Gobierno español, desoyendo sus compromisos internacionales en materia de protección de personas refugiadas, instó la exigencia de un visado de tránsito aeroportuario a los ciudadanos de Siria. Hasta finales de marzo de 2012, momento en que Reino Unido tomó la misma decisión, España era el único Estado miembro de la Unión Europea que había impuesto el visado de tránsito.

Ello ha conllevado automáticamente la imposibilidad de acceso a territorio español de las personas de nacionalidad siria por vías regulares. Traducido en cifras, desde entonces y hasta final de año, solo tres personas de nacionalidad siria pudieron acceder a territorio español y formalizar una solicitud de protección internacional. En lo que va de 2012, únicamente diez personas más lograron hacerlo. Todas las solicitudes tuvieron lugar en el aeropuerto de Madrid-Barajas, puesto fronterizo al que llegaron a través de itinerarios alternativos y viéndose obligados a viajar con documentación falsa, acreditativa de nacionalidades diversas, que consiguieron tras pagar por ella a redes de tráfico de personas.

CEAR, por medio de dos notas de prensa<sup>25</sup>, denunció esta situación e hizo un llamamiento infructuoso al Gobierno español para que retirara esta exigencia a la población siria y mantuviera abierta esa vía de acceso al procedimiento de protección internacional.

La exigencia de visado de tránsito a las personas de nacionalidad siria, es, sin duda, uno de los hechos más graves ocurridos en 2011 en España, con la anuencia de la UE, en relación a la situación de las personas refugiadas que precisan de protección internacional, cuando el conflicto en Siria, a marzo de 2012, se ha recrudecido enormemente y con ello, las violaciones de los derechos humanos de la población civil. Sin embargo, la respuesta de las autoridades españolas no ha sido consecuente con las alocuciones de condena emitidas por este y el anterior Gobierno y sí, si cabe, más contundente para impedir que las personas que se ven necesitadas de protección internacional accedan al procedimiento en España, obviando los compromisos adquiridos en materia de protección internacional.

## NOTAS

1. Fuente: Eurostat.
2. El artículo 38 de la Ley de Asilo establece que "Únicamente se permitirá el traslado a nuestro territorio de las personas de quienes los embajadores consideren que pelagra su integridad física, para que así puedan presentar la solicitud de protección internacional".
3. Datos CEAR.
4. Fuente: Ministerio del Interior. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal del año 2011*.
5. Véase cuadro 16 del Apéndice estadístico. Fuente: Boletines mensuales OAR 2011.
6. *Informe sobre la situación de los refugiados en España 2009*. CEAR.
7. Fuente: Ministerio del Interior. *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal del año 2011*.
8. Situación que ya se recogió en el informe del año pasado: "El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental" (epígrafe 1.3) y "El rechazo de las solicitudes de saharahuis tras el desmantelamiento del 'Campamento Dignidad'" (epígrafe 3.3).
9. Informe *Migregroup. Aux bords de l'Europe. L'externalisation des controls migratoires*, p. 42.
10. Nota de prensa Amnistía Internacional. 21/06/2011.

11. Nota de prensa Cear Euskadi. 01/06/2011.
12. Posición de mayo de 2010, sobre "La situación de los solicitantes de Protección Internacional admitidos a trámite en Ceuta y Melilla y su acceso a la península"
13. Defensor del Pueblo, Exp. 10003229, 20/04/2010, 07-4CG-MJLR.
14. Entre otras muchas, STSJA, Rollo 398/2010, de 25 de octubre del 2010; STSJA, rollo 437/2010, de 28 de octubre del 2010; STSJA, Rollo 525/2010, de 10 de febrero del 2011 y la STSJA, Rollo 527/2010, de 13 de enero del 2011.
15. En el año 2010 de las 526 personas que entraron en la ciudad, 304 formalizaron solicitud de asilo; en el año 2009 de las 420 personas que entraron, 339 formalizaron solicitud de protección internacional.
16. Este incremento en un lugar estratégico como es Ceuta causó una cierta repercusión y preocupación en las instancias oficiales. Esta situación se gestionó por parte de la Dirección General de Asilo a través de un dispositivo especial puesto por la Oficina de Extranjeros de Ceuta a mediados del mes de agosto por el que se formalizaban alrededor de seis solicitudes diarias, a través de un nuevo funcionario adscrito al servicio y entrevistas directas por videoconferencia con la OAR. El servicio jurídico de CEAR colaboró estrechamente con la Oficina de Extranjeros para agilizar la formalización de estas solicitudes de protección internacional. Este dispositivo estuvo operativo hasta finales del mes de septiembre. En el mes de julio visitó la ciudad la Secretaria de Estado de Inmigración, interesándose por esta situación. De la misma forma, con fecha de 26 y 27 de septiembre una delegación del ACNUR realizó visita a las entidades e instituciones con competencia en materia de asilo en la ciudad.
17. Fuente OAR.
18. *El País*, 09/07/2011.
19. *El Faro*. Sección Sociedad. Domingo, 29 de enero de 2012.
20. El cual concluye, entre otros aspectos, que más allá de la inoperancia del Registro de Menores No Acompañados, de lo que compromete el derecho a ser oído del o de la MENA la falta de asistencia letrada o de la ausencia de un protocolo unificado en las pruebas a realizar y procedimientos a seguir, "la falta de intervención de los expertos en medicina legal en la interpretación de las pruebas diagnósticas para la estimación de la edad, permite que se dicten decretos de determinación de la edad basados en la interpretación de pruebas aisladas (por ejemplo, exclusivamente exámenes radiológicos), carentes por tanto del necesario rigor científico", cuando dichas pruebas tienen un margen de error de 2-3 años en el caso de los menores de origen subsahariano (*¿Menores o Adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, 2011, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Menores-O-Adultos-Procedimientos\\_para\\_la\\_determinacion\\_de\\_la\\_edad-vOPT.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Menores-O-Adultos-Procedimientos_para_la_determinacion_de_la_edad-vOPT.pdf)).
21. Fuente OAR. Año 2008 se formalizaron 167 solicitudes; año 2009, 87 solicitudes; año 2010, 91 solicitudes; año 2011, 42 solicitudes.
22. <http://www.periodistadigital.com/politica/gobierno/2011/10/09/trinidad-jimenez-pide-que-se-aprueben-sanciones-claras-contra-siria.shtml>
23. Durante todo 2011, 97 personas procedentes de Siria solicitaron protección internacional en España, frente a las 19 que lo hicieron en 2010.
24. Artículo 3.2.
25. De 27 de septiembre y 6 de octubre de 2011.

En este capítulo, pese a no tener cifras oficiales desglosadas de admisión y rechazo de las solicitudes de asilo en frontera y en el CIE, se analizan las mismas observando que hubo un descenso en la cifra global en 2011. Si bien continúa existiendo un elevado porcentaje de admisión a trámite de las solicitudes realizadas en territorio, sucede lo contrario con las solicitudes de asilo realizadas en fronteras y en los CIE, donde las solicitudes resultan o bien admitidas o denegadas, pero son escasos los casos en que se inadmite a trámite, lo que dificulta el análisis de estos datos y supone un endurecimiento de las condiciones de entrada en España. También se constata la existencia de una gran disparidad de criterio en la admisión a trámite de las solicitudes de asilo, bien estas sean presentadas en territorio o en frontera. El primer epígrafe termina analizando las cifras que conocemos de inadmisión en el aeropuerto de Barajas y en concreto los casos de solicitantes de Siria y Libia.

El segundo epígrafe destaca cómo este año vuelven a ser generalizadas el número de solicitudes de asilo rechazadas en los CIE. El texto dispone de diferentes testimonios en los que se demuestra que la brevedad de los plazos en las solicitudes en frontera, las situaciones dramáticas que se viven en los CIE, la utilización de formularios estandarizados para averiguar la nacionalidad de las personas solicitantes y la utilización del criterio generalizado de falta de verosimilitud de las solicitudes, supone que la mayoría de estas sean rechazadas.

Por último el tercer epígrafe describe lo sucedido con los 36 recursos interpuestos ante la Alta Corte Europea por parte de CEAR, para paralizar la

expulsión de personas solicitantes de asilo en frontera que habían visto denegadas sus solicitudes. Todas ellas contaban con un informe favorable del ACNUR, por lo que tras interponer las correspondientes medidas ante la Audiencia Nacional que las denegó, en 33 de los 36 casos el TEDH paralizó la expulsión de estas personas. Este epígrafe recoge estos casos correspondientes la mayoría de ellos a las solicitudes de saharauis provenientes del "Campamento Dignidad", pero también de personas solicitantes de otras nacionalidades como Colombia, Honduras y Nigeria, donde la OAR continúa rechazando casos de persecución por maras, así como de trata de mujeres con fines de explotación sexual, pese a los informes y guías al respecto del propio ACNUR. Finalmente analiza las deficiencias en las condiciones sociales y de permanencia en España de estas personas a las que el TEDH paralizó su expulsión, que quedaron por el momento en situación de no poder optar a permiso de trabajo y residencia.

### 3.1. ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS DE ADMISIÓN A TRÁMITE Y RECHAZOS EN FRONTERA

En 2011, el porcentaje de solicitudes de protección internacional admitidas a trámite ha sufrido un descenso respecto al año anterior, pasando de un 94,72% de solicitudes en 2010 a un 84,5% en 2011. Desglosando los datos de solicitudes de asilo y de decisiones adoptadas por el Ministerio del Interior, vemos cómo el total de solicitudes presentadas, que fue de 3.414 (2.693 en el territorio, 344 en los puestos fronterizos, 261 en los CIE y 116 en las embajadas), no coincide con el total de las decisiones adoptadas por el Ministerio del Interior en 2011, que fueron de 3.208. Este hecho, una constante desde hace años, se deriva del tiempo que puede transcurrir entre la presentación de una solicitud de asilo y su posterior resolución, la cual puede tardar más de un año.

Las cifras totales de admisión a trámite fueron, de 3.208 decisiones adoptadas por el Ministerio del Interior; 2.712 fueron admitidas a trámite; inadmitidas, 90; denegadas, 392, y 14 solicitudes causaron baja. Sin embargo, no disponemos de datos oficiales que permitan distinguir entre las admisiones a trámite para aquellas solicitudes presentadas en territorio de aquellas presentadas en puestos fronterizos o embajadas.

La lógica del elevado porcentaje de admisión a trámite en territorio sigue siendo la aplicación de la nueva Ley de Asilo que se aprobó a finales de 2009, que eliminaba las causas de inadmisión que principalmente se venían invocando, si bien a lo largo de 2011 se registraron casos de inadmisión a trámite de solicitudes sobre la base de motivaciones carentes de fundamentos jurídicos. Como ejemplo de ello en el epígrafe 3.3 se analizan varios casos en los que tras solicitar asilo en frontera y ser denegados directamente, CEAR tuvo que acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para paralizar la expulsión de estas personas hasta que no se decidiera sobre la admisión a trámite o no de estas solicitudes, en las que en todas ellas se contaba con un informe favorable del ACNUR.

Si se puede afirmar que existe un elevado porcentaje de admisión a trámite de solicitudes presentadas en territorio, no se puede decir lo mismo para las solicitudes realizadas en frontera o en los CIE, en este sentido hay que subrayar cómo en frontera las solicitudes de protección internacional resultan o bien admitidas a trámite o bien denegadas, pero son escasos los casos en que se registra una inadmisión a trámite, lo que provoca dificultad y distorsión a la hora de analizar estos datos. El hecho de que la gran mayoría de las solicitudes presentadas en puestos fronterizos sea denegada genera una grave disparidad entre los procedimientos de solicitud en territorio y en frontera<sup>1</sup>. Así pues, cuando una petición de asilo realizada en un puesto fronterizo termina con una denegación sin una previa admisión a trámite, significa que se ha entrado a valorar el fondo de la petición, cuando en realidad no corresponde a esta fase la realización de un examen sobre el fondo del asunto. Esta decisión de denegar y no inadmitir las solicitudes presentadas en frontera responde únicamente a un objetivo bien preciso: el endurecimiento de las condiciones de entrada en España; sin embargo, la finalidad de la legislación de asilo no es el control de fronteras ni establecer condiciones de entrada más o menos duras y restrictivas.

Pasando a analizar las causas por las que el Ministerio del Interior podrá proceder a no admitir las solicitudes de protección internacional presentadas dentro del territorio nacional, la Ley de Asilo en su artículo 20 establece los siguientes motivos: "cuando resulte que el examen de la solicitud no corresponda a España según el Convenio conocido como Reglamento de Dublín o según otros convenios internacionales ratificados por España; cuando la persona solicitante tenga ya reconocido su condición de refugiada en un tercer Estado; cuando proceda de un

tercer país considerado seguro; cuando haya reiterado una solicitud de asilo ya denegada o cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea”. A su vez los motivos para denegar solicitudes de asilo presentadas en puestos fronterizos están previstos en los artículos 21.2 a) y 21.2 b) de la Ley de Asilo: “el primero establece que el Ministerio del Interior podrá denegar aquellas solicitudes que no guarden relación con los requisitos para la obtención del estatus de refugiado o de la protección subsidiaria; por el hecho de que el solicitante provenga de un tercer país considerado seguro o por incurrir en alguna de las cláusulas de excusión. Mientras que el segundo artículo prevé la denegación de aquellas solicitudes fundadas sobre alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles o insuficientes”.

En esta fase de admisión a trámite, se debe únicamente evaluar si el relato describe una persecución, y si esta es manifiestamente inverosímil o no. En caso de que surgiesen dudas sobre las alegaciones del solicitante, estas deberán ser estudiadas con más detalle en la fase posterior a la admisión, por lo que la inadmisión a trámite de solicitudes solo cabe respecto a aquellas manifiestamente infundadas y que no merezcan un examen en profundidad<sup>2</sup>.

Por otro lado, se siguen motivando las denegaciones de solicitudes en frontera por considerar las alegaciones como insuficientes. Pues bien, la consideración de “insuficientes” tiene mucho que ver con la función de la instrucción y el mismo artículo 17.6 de la Ley de Asilo recoge que “las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquella. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud”. Sin embargo la realidad es que las solicitudes en frontera son realizadas por personal de la OAR que carece de una formación específica para la realización de entrevistas en situaciones de crisis y vulnerabilidad, y donde las técnicas de comunicación y empatía son esenciales para la realización de este tipo de exámenes.

Otra de las causas utilizadas por la OAR, a la hora de denegar las solicitudes en frontera, es el hecho de que las personas solicitantes manifiesten su intención de pedir protección internacional una vez le ha sido denegado el acceso en territorio. Sin embargo dicha motivación no está fundada en ningún artículo de la Ley de Asilo, por lo que estas resoluciones carecen de fundamento jurídico. A pesar de esto, la OAR continúa utilizando en sus resoluciones denegatorias tal motivación,

que es fruto meramente de unos prejuicios que llevan a considerar como inverosímil o menos creíbles aquellas peticiones de asilo realizadas, una vez que a la persona le ha sido denegado el acceso al territorio español.

En 2011, de las 344 solicitudes de protección internacional presentadas en puestos fronterizos, 305 fueron presentadas en el aeropuerto de Madrid-Barajas, de estas, 219 fueron atendidas por abogados de CEAR, es decir, el 88,6%, de las que tan solo 86 fueron admitidas a trámite (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR). Este dato refleja la gran diferencia entre el porcentaje de admisión para las solicitudes presentadas en territorio y aquellas realizadas en frontera, y, en concreto, evidencia las dificultades y el esfuerzo suplementario que tienen que realizar aquellas personas que pidan asilo en un puesto fronterizo.

Si entramos en detalle, y miramos las nacionalidades de las personas solicitantes de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas, se constata cómo el mayor número de solicitudes fue el presentado por ciudadanas y ciudadanos de Siria, con 46 solicitudes; seguido por nacionales de Colombia, con 32; Libia, con 31, y Argelia, con 14 (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR).

A causa de la represión que sufre la población siria y las consecuencias de las revueltas árabes en Libia y Argelia, el Ministerio del Interior optó por admitir a trámite aquellas solicitudes presentadas por personas provenientes de estos países, una vez que se hubiese averiguado su nacionalidad. Bajo estos supuestos las entrevistas realizadas en el aeropuerto de Madrid-Barajas con solicitantes de Siria, Libia o Argelia se transformaron en meros test de nacionalidad. Aun así hubo casos en que se denegaron solicitudes de ciudadanas y ciudadanos de estos países, que no consiguieron demostrar su nacionalidad. En este sentido CEAR denunció la modalidad en que estas entrevistas se realizaban, ya que se basaban sobre un modelo estándar de preguntas que no solían variar según el perfil, edad, sexo, formación o extracción social de cada solicitante. Como ejemplo se puede citar el caso de Karim, un joven libio de 21 años, que llegó a España para pedir asilo en plena revuelta y guerra civil en su país. Este joven no se quiso adherir a ninguno de los dos bandos que surgieron tras la explosión del conflicto en Libia, y tras recibir amenazas de muerte, tanto por parte de los partidarios de Gadafi como por parte del otro bando, decidió salir de su país y pedir asilo en España.

Una vez llegado al aeropuerto de Madrid-Barajas se le formularon unas pocas preguntas supuestamente referidas a su país de origen, no de manera independiente sino insertadas a los largo de la entrevista con una técnica ilógica e incoherente.

Además, las preguntas que se le hicieron no tuvieron en cuenta las circunstancias personales del solicitante, especialmente edad y formación (Karim había cursado únicamente tres años de primaria). Aun así, el solicitante contestó correctamente a la casi totalidad de esas preguntas en la entrevista inicial, y posteriormente en el re-examen aportó un mayor elenco informativo respondiendo a cuestiones sobre su país que le eran más cercanas de acuerdo con su nivel formativo. Tras el re-examen el ACNUR apoyó la verosimilitud de la nacionalidad libia del solicitante. Sin embargo, la Oficina de Asilo denegó su solicitud alegando una serie de razones, tales como existir dudas sobre su nacionalidad, por el hecho que el solicitante destruyó su pasaporte y, finalmente, por haber entrado en España por el cauce ordinario de extranjería. Las últimas dos motivaciones no están fundadas en ningún artículo de la Ley de Asilo, por lo que son totalmente irrelevantes para el caso. Al notificarse la resolución denegatoria un viernes por la tarde y no pudiendo, por lo tanto, interponerse el recurso y la medida cautelar correspondiente (recordemos que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional no trabaja los fines de semana, ni festivos), se interpuso una medida cautelarísima ante el Juzgado de Instrucción de Guardia que finalmente la desestimó. Sin embargo, como los Juzgados de Guardia que por turno corresponden varían cada día, a la mañana siguiente se interpuso nuevamente la medida cautelarísima, y en esta segunda ocasión se logró paralizar la devolución a Argelia, país de donde el solicitante salió antes de llegar a España, hasta que la Audiencia Nacional se pronunciase. Finalmente el lunes mismo, la Sala de la Audiencia Nacional desestimó dicha petición, por lo que el equipo jurídico de CEAR interpuso un último recurso ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos que también desestimó la demanda, por lo que Karim fue devuelto a Argelia.

Pero, sin duda, destaca con luz propia el caso de las solicitudes de personas originarias de Colombia: a pesar de ser el país del mundo con mayor número de personas desplazadas internas, únicamente 3 solicitudes de 28 fueron admitidas a trámite, apenas un 10% (fuente no oficial a la que ha tenido acceso CEAR). En tres casos, de los que se hace extensa mención en el epígrafe 3.3 de este Informe, la expulsión pudo ser evitada gracias a la intervención del TEDH, que paralizó dichas devoluciones.

Teniendo en cuenta que durante esta fase no se entra en el fondo de la petición y que lo que se va a valorar es la "inverosimilitud", "incoherencia", "incongruencia" o "insuficiencia" de las alegaciones "puesta claramente de manifiesto", una fase en la que, según la jurisprudencia aplicable, no es necesaria la aportación de

indicios documentales, los porcentajes de admisión a trámite/denegación denotan una práctica restrictiva contraria a derechos a la hora de valorar las peticiones de protección internacional en puestos fronterizos.

### 3.2. LA INADMISIÓN Y DENEGACIÓN DE SOLICITUDES EN LOS CIE

En los CIE se encuentran personas detenidas por encontrarse en situación irregular en España, otras que han intentado acceder al territorio español por puestos fronterizos no habilitados y algunas que provienen de los Centros Penitenciarios, todas ellas se encuentran privadas de libertad para asegurar que su expulsión sea ejecutada. No debería extrañar en este contexto de flujos migratorios, la formalización de solicitudes de protección internacional en estos centros, ni sospecharse de manera generalizada que lo alegado es un artificio ideado con la intención de evitar la expulsión, lo contrario nos llevaría a concluir que cualquier solicitud planteada en estos centros es abusiva por el mero hecho de encontrarse en su interior, y a distorsionar el procedimiento de asilo en aplicación de medidas de lucha contra la inmigración irregular y expulsión.

Cabe destacar que con la actual Ley de Asilo, una de las modificaciones sustanciales introducidas en la normativa consistió en la posibilidad de inadmitir o denegar directamente, y en el plazo de cuatro días, las solicitudes formalizadas en los CIE, pues para estas solicitudes resulta de aplicación el procedimiento establecido para las solicitudes presentadas en los puestos fronterizos tal y como hemos visto en el anterior epígrafe. Tanto si se inadmite como si se deniega la solicitud de asilo en el CIE, la consecuencia para el solicitante será la misma, la de la permanencia en el Centro a la espera de su expulsión.

En el informe del año pasado se puso de manifiesto la denegación generalizada por parte de la Oficina de Asilo y Refugio de las solicitudes presentadas tanto en los CIE como en frontera, amparándose en que la petición se basa en alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradicen información contrastada del país de origen; o en que las alegaciones no guardan relación con la protección internacional, por lo que se concluía que la modificación se había erigido en un grave obstáculo para los solicitantes de protección internacional en los puestos fronterizos y CIE, hecho que vuelve a ratificarse en este Informe de 2011.

Este año continúa siendo alto el porcentaje de rechazo que afecta a las solicitudes presentadas en los CIE. Si el año pasado el porcentaje de solicitudes denegadas o inadmitidas superaba el 70% de las solicitudes presentadas en los CIE y en frontera<sup>3</sup>, este año la situación no parece haber mejorado. En efecto, teniendo en cuenta que la mayoría de solicitudes presentadas en territorio son admitidas a trámite, de las estadísticas facilitadas por la Oficina de Asilo y Refugio puede desprenderse que de las 261 solicitudes presentadas en CIE, de nuevo la inmensa mayoría fueron inadmitidas o denegadas, careciendo de datos oficiales sobre las cifras de admisión, inadmisión y denegación en los CIE.

Resulta muy preocupante para las organizaciones sociales la denegación generalizada por falta de verosimilitud en tanto que supone valorar la credibilidad, y por ello, la existencia de indicios de persecución, en un plazo de cuatro días en el CIE. Un buen ejemplo del empleo abusivo de esta causa de denegación se encuentra en la respuesta a las 86 solicitudes de asilo presentadas durante el año 2011 en los CIE de Fuerteventura y Gran Canaria por ciudadanos saharauis tras su participación en el "campamento de la dignidad", pues 67 de las mismas fueron denegadas, casi el 80% de las peticiones planteadas, lo que parece excesivo si se tiene en cuenta la realidad de los acontecimientos allí vividos, que fueron ampliamente documentados y recogidos en los medios de comunicación españoles, y que merecieron la condena unánime de organizaciones nacionales e internacionales.

Además, el Tribunal Supremo ha elaborado jurisprudencia sobre esta causa contemplada en la anterior ley como causa de inadmisión, y viene sosteniendo, que en caso de duda sobre la veracidad y credibilidad de lo expuesto por el solicitante, la petición debe admitirse y estudiarse en profundidad, practicando aquellos actos de instrucción que aclaren las dudas suscitadas; y que en la fase de admisión de la solicitud no debe exigirse prueba de lo alegado, bastando que el relato recoja una persecución y que lo alegado no sea manifiestamente falso<sup>4</sup>. Es importante tener presente que decidir sobre los motivos alegados en un plazo tan breve afecta a la calidad de las resoluciones de estas peticiones planteadas en estos centros, que se realizan en situación de privación de libertad, muchas veces de vulnerabilidad e incertidumbre y, en ocasiones, después de largos trayectos hasta España caracterizados por la violación de los derechos más elementales.

Sirve de ejemplo el caso de Noma, nacional de Costa de Marfil, que alegaba haber huido de persecución en su país, haber sufrido violencia sexual en su tránsito

y que llegó a las costas españolas a bordo de una embarcación, siendo interceptada en el intento de entrada y conducida al CIE de Valencia. Allí solicitó protección internacional, pero la solicitud fue denegada por no acreditar su nacionalidad y por no resultar creíble lo alegado. En el breve plazo que dispuso para presentar el reexamen pudo obtener documentación sobre su identidad y nacionalidad, teniendo que ser visitada por personal psicológico a instancias del letrado de CEAR, debido al estado de nerviosismo que padecía. En el informe psicológico se diagnosticó que la solicitante padecía un Trastorno de Estrés Agudo, al menos durante el tiempo que había permanecido en el CIE, de manera que le resultaba imposible elaborar un discurso coherente y detallado sobre lo sucedido. Este informe resultó determinante para la admisión a trámite de la petición, de manera que la solicitante fue autorizada a permanecer en España, y en consecuencia puesta en libertad, lo que demuestra cómo determinadas personas viven situaciones de sufrimiento psicológico en el CIE como consecuencia de su devolución.

De las solicitudes de asilo presentadas en el CIE de Valencia, esta solicitud, junto con otra planteada por un solicitante de la misma nacionalidad, fueron las dos únicas admitidas a trámite, previa acreditación de la identidad y nacionalidad. En estos casos se recurrió a la utilización de cuestionarios de nacionalidad estandarizados y no ajustados a la circunstancias personales ni al lugar de origen de la persona solicitante, lo que condiciona que en determinados casos se pueda llegar a conclusiones erróneas que conlleve la expulsión de estos solicitantes de protección internacional.

Además de las dificultades para la admisión a trámite de las solicitudes realizadas en los CIE, las que resulten admitidas se tramitarán por el procedimiento de urgencia, por lo que el tiempo de instrucción se reduce a la mitad, lo que dificulta el estudio de la petición al tenerse que valorar de manera acelerada y con pocas posibilidades de aportación de documentación y pruebas por el solicitante debido a la escasez del plazo.

Uno de los problemas no resueltos por la Ley aparece cuando el solicitante presenta su petición en el CIE, y posteriormente es puesto en libertad por la imposibilidad de ejecución de la orden de expulsión, por lo que una interpretación razonable y favorable al solicitante sería la de continuar el procedimiento ordinario y no de urgencia; sin embargo, la OAR no parece tener un criterio claro en estos casos y ha optado por continuar instruyendo por la vía de urgencia.

En esta situación se encontró un solicitante que había huido de su país de origen, Sudán, tras haber sufrido persecución al ser acusado de formar parte de un grupo rebelde. Moussa, relata su historia:

*Finalmente, y ante el riesgo que suponía para mi vida e integridad quedarme en Sudán, huí a Libia con la ayuda de 200 dólares que mi primo me prestó. Para llegar, viajé en coche pasando por Dongola, Tina y Kufra, ciudad fronteriza con Libia. En Libia me instalé durante dos meses en Ajdabiya, donde trabajé como zapatero, para después marcharme a Bengazi. En Bengazi encontré trabajo en una empresa vinculada a Gadafi hasta que recientemente estalló el conflicto en este país. Como la empresa trabajaba para Gadafi, los rebeldes libios la destruyeron y a los trabajadores nos amenazaron. Mi vida e integridad estaban en riesgo y para poner mi vida a salvo pagué a un marroquí 700 dólares para que me llevara a España. Viajé en su coche a través de Argelia por el Sáhara hasta llegar a Marruecos, país al que entramos por Oujda y transitamos hasta llegar a Nador, donde me embarqué el 12 de julio de 2011 en una embarcación con destino a España. Dos días después la embarcación fue interceptada en el mar por las autoridades española que acordaron mi devolución y mi internamiento.*

En este caso la solicitud fue denegada por considerarla manifiestamente infundada, después de notificar la resolución, el solicitante fue puesto en libertad y tras el re-examen fue admitida a trámite. Sin embargo, a pesar de encontrarse en libertad ante la imposibilidad de ejecutar la expulsión, la OAR acordó su tramitación por la vía de urgencia. El solicitante aportó documentación personal y amplió la información sobre su persecución. CEAR ante esta nueva información, propuso a la OAR que el solicitante fuera entrevistado en caso de subsistir las dudas sobre la nacionalidad, identidad y lugar de residencia, o la aplicación del protocolo de Estambul<sup>5</sup> por personal médico a efectos de verificar las torturas sufridas. Sin embargo, la instrucción hizo caso omiso de esta propuesta, y sin entrevistarse con el solicitante ni abrir un trámite de audiencia o esperar a la aportación de informes psicológicos, propuso la denegación de la solicitud. En la actualidad el solicitante está recibiendo apoyo psicológico, y está pendiente de una valoración médica de las secuelas y lesiones causadas por las torturas sufridas en su país de origen, lo que probablemente motivará una segunda petición en la que se aportará toda la documentación que no pudo

aportar, debido al poco tiempo que tuvo como consecuencia de la instrucción urgente de su caso.

En conclusión, la mayoría de solicitudes presentadas en los CIE son denegadas o inadmitidas a trámite en un primer momento, y las pocas que son admitidas a trámite, probablemente acabarán siendo denegadas después de una instrucción acelerada que dificulta la valoración de los motivos de la petición y la aportación de documentos, pruebas e informes favorables para el solicitante.

### 3.3. PRESENTACIÓN DE CASOS ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

2011 ha sido un año que ha puesto de manifiesto ante la luz pública internacional algo que CEAR lleva denunciando durante años: el escaso compromiso de las autoridades españolas en la protección real y efectiva de las personas refugiadas que solicitan asilo en nuestro país. Esta es la principal conclusión que se extrae tras las numerosas resoluciones emitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que paralizaron la expulsión de ciudadanos y ciudadanas extranjeras por existir indicios de riesgo real contra su vida, salud e integridad en el caso de ser devueltos a su país<sup>6</sup>.

CEAR en el año 2011 presentó 36 recursos ante la Alta Corte Europea para paralizar la expulsión de personas solicitantes de asilo denegadas tras haber realizado la petición de protección internacional en frontera, a los que habría que añadir dos casos más planteados en enero de 2012. Todas estas personas solicitaron asilo en puestos fronterizos y todas sus solicitudes fueron denegadas por la OAR, si bien en todos los casos el ACNUR informó favorablemente de la admisión a trámite de estas solicitudes. En todos los supuestos se interpuso solicitud de medida cautelarísima de suspensión de la expulsión ante la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y en todos ellos la Sala resolvió denegar las medidas planteadas, valorando de manera restrictiva cada caso sin hacer mención en sus autos del informe favorable del ACNUR. Las resoluciones denegatorias fueron recurridas ante el TEDH, según el procedimiento de urgencia del artículo 39 del Reglamento, y el resultado fue que en 33 de las 36 peticiones planteadas, el Alto Tribunal paralizó la expulsión de estas personas hasta que la

Audiencia Nacional resolviera el pleito principal sobre la admisión a trámite o no de su solicitud, al entender que podía producirse una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), así como del artículo 5 en algún caso<sup>7, 8</sup>.

Si bien en el anterior Informe de CEAR, ya se explicó lo sucedido con las solicitudes de asilo que plantearon los ciudadanos saharauis que llegaron en patera a las islas Canarias a comienzos del año pasado<sup>9</sup>, a continuación se hace un breve recordatorio de lo acontecido. El 5 de enero de 2011 arribó a Fuerteventura una patera con 22 hombres saharauis a bordo, 26 días más tarde llegaba a costas canarias una nueva patera, esta con otros 19 saharauis. Todos huían de la situación en los Territorios Ocupados por Marruecos, alegando haber participado en el "Campamento Dignidad", a las afueras de El Aaiún, el cual fue brutalmente desmantelado por las fuerzas de seguridad marroquíes el 8 de noviembre de 2010. Hechos que supusieron la denuncia pública de instituciones, organismos y organizaciones tanto nacionales como internacionales. La OAR únicamente admitió a trámite las solicitudes de asilo de 11 personas, 5 de la primera patera, 6 de la segunda, entendiéndose la manifiesta inverosimilitud de las alegaciones del resto y denegando sus peticiones. El ACNUR, en cambio, apoyó la admisión a trámite de todas las solicitudes denegadas.

Las medidas cautelarisimas posteriores planteadas por CEAR ante la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con el objeto de detener la expulsión de las personas interesadas (28 hombres y una mujer) fueron todas desestimadas, salvo una, y en ninguna de estas se citaba ni se valoraba el informe favorable del ACNUR. Ante la inminente expulsión de las personas afectadas se interpusieron los oportunos recursos ante el TEDH, y el Alto Tribunal resolvió positivamente en los 28 casos planteados, impidiendo las expulsiones de las personas afectadas hasta que la propia Audiencia Nacional se pronunciara de manera definitiva sobre la admisión a trámite de sus solicitudes de protección internacional.

En julio de 2011, en el aeropuerto de Madrid-Barajas, solicitaron asilo Cecilia y Maria, ambas ciudadanas colombianas, cuñadas, una de ellas con sus dos hijos menores de edad. Alegaban ser perseguidas por el grupo paramilitar denominado los Rastrojos, uno de los grupos paramilitares emergentes más poderosos en Colombia. Esta persecución ya había causado el asesinato de cuatro miembros de la familia desde mediados de 2009, así como el atentado al padre de la primera (todavía

convaleciente tras recibir varios impactos de bala). Estas solicitudes presentaban un amplísimo *dossier* documental que contenía denuncias, certificados de defunción, historiales clínicos, originales de periódicos, así como vídeos de los noticieros donde se recogían los asesinatos de sus familiares, entre otros, todo en un contexto como es el colombiano, donde la impunidad roza el 98% y la anuencia, colaboración y/o connivencia de estos grupos paramilitares emergentes con las autoridades. El ACNUR, a la vista de lo expuesto y de la información que obra del país de origen y de acuerdo con sus directrices<sup>10</sup>, volvió a emitir un informe favorable a la admisión a trámite de su petición de protección internacional. La OAR, en cambio, decidió denegar sus solicitudes por ser alegaciones “insuficientes” y “faltas de credibilidad”, así como por entender que la persecución de grupos no estatales no encuentra amparo en la Convención de Ginebra de 1951<sup>11</sup>. Como las resoluciones fueron notificadas el viernes 22 de julio por la tarde, ante lo inminente de la expulsión prevista para el día siguiente, y por no tener la Audiencia Nacional un servicio de guardia para los fines de semana, hubo que acudir ante el Juzgado de Instrucción nº 7 de Madrid en funciones de guardia, que paralizó la expulsión hasta el lunes, primer día en que se podía interponer el recurso oportuno ante el órgano competente. Ese mismo día, la Audiencia Nacional se pronunció de nuevo de manera negativa, sin hacer mención siquiera del informe favorable del ACNUR<sup>12</sup>.

Si bien el recurso ante el TEDH se interpuso al día siguiente, cuando ambas tenían señalado el vuelo de retorno, el Alto Tribunal no pudo resolver a tiempo antes de que se procediera a su expulsión. Sin embargo, Cecilia se negó de manera expresa a ser devuelta, resistiéndose a ser embarcada por lo que no se ejecutó la expulsión que se retrasó un día más, en el que volaría con acompañamiento policial. Tras avisar oportunamente al TEDH de este suceso, este pudo finalmente resolver paralizando la expulsión<sup>13</sup>. María y sus hijos fueron finalmente devueltos, teniendo que realizar el desplazamiento interno de toda la familia en el país, a fin de evitar la persecución por parte del grupo perseguidor.

A finales de septiembre de 2011, Javier y Lucía, pareja colombiana, solicitaron asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Alegaban ser perseguidos por una organización insurgente debido al perfil político del primero, vinculado al Partido Conservador Colombiano, y, sobre todo, por su trabajo social con las familias desplazadas en el departamento del Valle del Cauca, especialmente en temas de vivienda. Tanto

las amenazas del grupo guerrillero como la inactividad de la Administración no les dejaron más opción que abandonar su labor y desplazarse internamente a Bogotá, donde finalmente serían de nuevo localizados y amenazados, lo que les obligó a separarse y desplazarse una vez más. No obstante, la guerrilla volvió a localizarlos agrediendo a Javier y amenazando a su familia. En su solicitud aportaron, como en el caso anterior, un importante elenco documental en el que se dejaba constancia de su trabajo con las familias desplazadas, de su vinculación política, de sus desplazamientos internos, de su condición de desplazados (reconocida por el gobierno colombiano), así como de haber interpuesto diversas denuncias, entre otros. La OAR, no obstante, a pesar del apoyo una vez más del ACNUR<sup>14</sup>, resolvió denegar sus peticiones argumentando lo mismo que lo expuesto para el caso anterior, y al igual que en ese supuesto, al serles notificada la denegación el viernes por la tarde, hubo que acudir de nuevo al Juzgado de Instrucción de Madrid en funciones de guardia, para que paralizara la expulsión hasta el lunes, en que la Audiencia Nacional volvió a denegar la solicitud, disponiendo “que no toda situación de inseguridad o violencia en un determinado país puede ser en sí misma reconducida a la protección jurídica internacional del derecho de asilo”. Una vez más, los argumentos del informe del ACNUR no fueron tenidos en cuenta, ni siquiera para rechazarlos ya que ni se citaron. El TEDH resolvió, no obstante, de manera positiva a las personas interesadas paralizando la expulsión a Colombia.

El 30 de octubre de 2011, Adelaida, de nacionalidad hondureña, solicitaba asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas, alegando ser víctima de persecución por la Mara Salvatrucha (MS), una de las dos maras más grandes de Centroamérica, que tras amenazarla a ella y su familia por no pagar la “cuota” que les exigían, asesinaron a su novio a principios de octubre. Honduras vive en un contexto de casi completa impunidad, siendo considerado el cuarto país más violento del mundo, con más de 50 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes. La OAR volvió a denegar la petición, fiel a su práctica administrativa de considerar las solicitudes de asilo a causa de las maras como no incluidas dentro del ámbito de protección, en contravía a lo que señalan las directrices del ACNUR al respecto<sup>15</sup>, y del informe favorable *ad hoc* que elaboró este organismo, en el que se establecía la coherencia de lo alegado, concluyendo que: “la solicitante podría estar en riesgo en caso de retorno a Honduras”, puesto que según la información disponible sobre el país “las autoridades nacionales no tienen capacidad efectiva para lidiar con este fenómeno”.

El 8 de noviembre de 2011 se interpuso la petición de medida cautelarísima ante la Audiencia Nacional, y una vez más sin referencia alguna a la situación del país de origen ni al informe del ACNUR, denegó de manera formularia, aludiendo que la persecución a cargo de agentes terceros es un menoscabo en el riesgo de la interesada, entendiendo que la "apariencia de buen derecho" únicamente tiene lugar cuando la persecución es de origen estatal. El 9 de noviembre de 2011, una vez más, el TEDH dio la razón a CEAR, paralizando la expulsión de la solicitante al entender que había riesgo real de que pudieran violarse tanto el artículo 2 como el 3 del CEDH.

El 10 de enero de 2012, Mary, de nacionalidad nigeriana, arribó al aeropuerto de Madrid-Barajas y tras serle realizadas las pruebas de determinación de la edad (alegó no saber cuántos años tenía, mientras que su apariencia era de adolescente) y de que las mismas dieran que su edad era de 18 años, hizo su solicitud de protección internacional el 15 de enero de 2012. Desde el primer momento, alegó ser víctima de trata de mujeres con fines de explotación sexual, ya que fue raptada por una red de trata en su país permaneciendo secuestrada en una habitación de una casa durante cuatro meses, siendo durante ese tiempo amenazada, golpeada, humillada y sufrir abusos sexuales. Mary contó que allí había más chicas como ella (las oía gritar y llorar a través de la puerta), y que le dijeron que la iban a trasladar a Europa para prostituirse, que la amenazaron y le propinaron una paliza "para que aprendiera". Finalmente, a comienzos de enero de 2012 la sacaron de la casa y tras arreglarla la llevaron al aeropuerto de Lagos donde le proporcionaron documentación falsa, sin dinero, diciéndole que no se preocupara que la estarían esperando a la llegada.

La OAR, al igual que en los casos de maras, entiende de manera automática que la trata no entra dentro del ámbito de protección, puesto que para este tipo de casos ya está el procedimiento del artículo 59 bis LOEX, no realizando un estudio particularizado del caso, ni valorando el riesgo que pudiera sufrir esta mujer en el caso de ser devuelta a su país de origen, desoyendo lo dispuesto en las guías del ACNUR al respecto<sup>16</sup>. También la OAR entiende como falta de credibilidad de la solicitud, el hecho de que hubiera solicitado protección internacional una vez le fue denegada la entrada en territorio. En contravía a la "argumentación" de la OAR, es necesario oponer que este organismo incumplió la norma aplicable cuando no puso en marcha el mecanismo del artículo 46.1 de la Ley de Asilo, que obliga a la Administración

a un trato específico según la situación de vulnerabilidad de la persona, entre ellas, las mujeres víctimas de trata de seres humanos y/o aquellas que hayan padecido violencia sexual<sup>17</sup>. El ACNUR que recogía también en su informe este aspecto, sí consideró creíbles sus alegaciones y, como tal, recomendó su admisión a trámite<sup>18</sup>.

El 24 de enero la Audiencia Nacional denegó la solicitud de medida cautelarísima planteada, a pesar de los indicios de estar ante una víctima de trata, abusada sexualmente. De esto había indicios tanto jurídicos, el informe del ACNUR, como médicos, ya que el día anterior la solicitante fue trasladada de urgencia al Hospital Universitario de la Paz donde fue diagnosticada de "hematuria (sangre en la orina) tras traumatismo vaginal", lo que no fue tenido en cuenta, ni mencionado por la Sala. De nuevo, la Audiencia Nacional, sostiene que la persecución sea por agentes terceros no estatales menoscaba a su juicio la credibilidad de lo alegado, así como haber esperado a que se le denegara la entrada en territorio para efectuar la solicitud de protección internacional<sup>19</sup>.

Sin embargo, también en este caso, el TEDH el 26 de enero sí se hizo eco de toda la información y documentación desechada anteriormente y volvió a pronunciarse favorablemente a los intereses de la solicitante y en contra de la Audiencia Nacional, deteniendo nuevamente la expulsión de la solicitante a Nigeria. En la actualidad esta solicitante se halla acogida en Proyecto Esperanza, organización especializada en trabajar desde una perspectiva integral, con mujeres víctimas de trata con fines de explotación<sup>20</sup>.

Las cifras de solicitudes de protección internacional en España son históricamente bajas, a lo que hay que añadir porcentajes de concesión también bajos en extremo, porcentajes que se acentúan aún más en fase judicial, lo cual es utilizado por la OAR como el refrendo judicial de sus decisiones. Sin embargo, la realidad judicial de esas decisiones peca de restrictiva, ya que en muchas ocasiones los informes del ACNUR no son tenidos en cuenta en las resoluciones y se sigue argumentando como motivo de denegación que la persecución proviene de grupos terceros y de la esfera no estatal, cuando tanto la Ley de Asilo como la jurisprudencia del TEDH indican que la persecución podrá venir tanto de uno como de otro agente perseguidor.

En los casos antes mencionados, la Audiencia Nacional, respecto de las resoluciones referidas a las medidas cautelares solicitadas, sigue el camino marcado por la OAR según el cual, la persecución por grupos como las maras son excluidas

sin más, de la posibilidad de protección internacional, así como las personas víctimas de trata con fines de explotación, sin valorar los supuestos particulares y en ninguna de las resoluciones, tanto administrativas como judiciales, se aporta información del país de origen como sostén de las decisiones tomadas. En los casos expuestos, no se tuvo en cuenta tanto la profusa documentación como la imposibilidad de aportar un mayor elenco probatorio, asimismo no se tuvo en cuenta el incumplimiento sistemático de las prebendas del artículo 47 precitado. En definitiva, se sigue aplicando un criterio restrictivo a la hora de valorar tanto las solicitudes de protección internacional como la situación del riesgo, cuando el mismo está proscrito por la legislación y jurisprudencia aplicables, tanto de ámbito nacional como internacional.

En lo que respecta a las condiciones sociales y de permanencia en España de todas estas personas a las que el TEDH ha paralizado la expulsión, ni el CEDH establece nada al respecto ni tampoco la legislación española, deviniendo personas que no podrán ser expulsadas, pero a las que no se les da opción alguna de residencia o trabajo legal en España. Desde CEAR se continúan buscando los resquicios legales que la normativa permite con el fin de que estas personas sean documentadas y tengan acceso a recursos especializados (segundas solicitudes de asilo, medidas cautelares positivas de residencia ante el órgano judicial que está conociendo, solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, etc.) por ser personas demandantes de protección internacional que se hayan bajo el amparo del más Alto Tribunal de Europa. Es evidente, a la vista de lo expuesto, que el procedimiento de protección internacional en puestos fronterizos en España, con la anuencia tanto administrativa como judicial, no busca desarrollar el ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho de asilo, sino controlar las fronteras algo que no encuentra sustento legal ni en el ordenamiento jurídico nacional ni en las directivas europeas aplicables. De ahí que su regulación contenga motivos de inadmisión/denegación diferentes a los aplicables en los procedimientos en territorio, como anteriormente se ha expuesto en los epígrafes precedentes, por lo que todas las personas de los casos a los que se ha referido este epígrafe hubieran visto admitida a trámite su solicitud en el supuesto de que esta se hubiera llevado a cabo en territorio, provocando que la viabilidad de una petición de protección internacional dependa fundamentalmente del lugar donde se lleve a cabo. Esto demuestra que no estamos ante simples casos aislados sino ante una realidad que supone una

práctica restrictiva, tanto administrativa como judicial, y que es contraria a derecho, como muestran las numerosas resoluciones del TEDH al respecto.

## NOTAS

1. La inadmisión a trámite impide la posibilidad de que una solicitud pueda ser estudiada con el fin de la concesión o no del estatuto de protección al cumplirse una serie de condiciones tasadas por ley; la admisión a trámite, por el contrario, determinará el pase a la siguiente fase, donde se determinará o no la concesión del estatuto de protección que corresponda. La denegación, en cambio, es la resolución final del procedimiento de asilo en el cual se deniega la concesión del asilo o de la protección subsidiaria por no existir indicios suficientes del temor alegado. Si en el procedimiento se establece la denegación por una serie de motivos, por el no cumplimiento de esos mismos motivos, en buena lógica, lo que procedería sería la concesión del estatuto.
2. STS, Sección 5ª, de 12/04/2007.
3. *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2011*. Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).
4. Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª de 14 de octubre de 2004, de 1 de junio de 2004, de 22 de junio de 2004, 27 de julio de 2004, 23 de junio de 2004, (recurso nº 3411/2000), y de 10 mayo 2005, (recurso nº 7176/2001).
5. *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas cueles, inhumanos o degradantes*, 2004.
6. El TEDH ha venido generando una amplísima jurisprudencia relativa a la prohibición de devolver a una persona a un país donde su vida o dignidad corriera peligro. Entre otros aspectos, será necesario que se hayan mostrado razones sustanciales (*substantial grounds*) para creer que dicha persona, de ser expulsada, se enfrentaría a un riesgo real (*a real risk*) de ser sometida a tortura o penas y tratos inhumanos o degradantes en el estado de destino, no siendo de relevancia si el maltrato proviene bien de personas funcionarias, bien de personas ajenas al aparato del Estado. Finalmente, a la hora de valorar esos indicios, será de gran importancia que organismos internacionales como el ACNUR se hayan pronunciado sobre la petición de protección internacional.
7. Prohibición de la tortura: "Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes".
8. "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley."
9. "El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental" (epígrafe 1.3) y "El rechazo de las solicitudes de saharahuis tras el desmantelamiento del 'Campamento Dignidad'" (epígrafe 3.3), del Informe 2011 de CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*.
10. *Directrices del ACNUR sobre elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia* ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb\\_pdf/node-375714.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-375714.pdf)).
11. Cuando, además de la amplia jurisprudencia al respecto que recoge que si estamos ante un supuesto de protección, la normativa aplicable, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, es muy clara al respecto: "Los agentes de persecución o causantes de daños graves podrán ser, entre otros: [...] c) agentes no estatales, cuando los agentes mencionados en los puntos anteriores, incluidas las organizaciones internacionales, no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves" (artículo 13).
12. "[...] la Sala advierte que la problemática que la parte recurrente suscita se contrae, prima facie, reiteramos, a motivos criminales por parte de agentes extraños a las autoridades de su país, sin que de los informes aportados, o referidos, dado su carácter general, pueda apreciarse, a partir de los datos con los que por el momento disponemos, la existencia de indicios de una situación que permita considerar que, por la ejecución de la resolución administrativa dictada, el procedimiento pueda llegar a perder su finalidad legítima, por lo que la Sala no observa razón alguna [...] para suspender la salida del territorio español mientras se tramita el presente recurso" (Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 8ª, de 26 de julio de 2011)
13. "[...] concerniente a su demanda de la suspensión de la expulsión de su cliente a Colombia, acuso recibo de su llamada telefónica el 27/07/2011, a las 13:30, por la cual usted nos ha informado que su cliente se

encontraba aún en territorio español. Usted ha reiterado su demanda en virtud del artículo 39 del Reglamento de la Corte.

‘El 28/07/2011, el Presidente de la Sección a la cual ha sido atribuido el asunto decidió indicar al Gobierno Español, en aplicación del artículo 39 del Reglamento de la Corte, en interés de las partes y del buen desarrollo del proceso ante la Cámara, la no expulsión de la requeriente a Colombia [...]’

14. “El solicitante aporta un relato sin contradicciones, cuyos aspectos más relevantes son aclarados y detallados con ocasión de la petición de re-examen [...]. Además, se aporta documentación a fin de acreditar la necesidad de protección, que coincide con las alegaciones del solicitante” (informe favorable del ACNUR, de 07/10/2011).
15. *Nota de Orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*, del ACNUR de marzo de 2010. (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4bf4e2232.pdf>).
16. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Fig-2.3-detail.pdf>).
17. *La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, realizadas por el ACNUR*, de 7 de abril de 2006 (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4120>).
18. “En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional 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.”
19. “[...] no cabe extraer la falta de credibilidad de la mera conducta de la solicitante, dado que la misma estará condicionada por múltiples factores, como podrían ser el nivel sociocultural del solicitante, la cultura jurídica del país del que procede, las informaciones que se le pudieran haber facilitado con anterioridad al país de refugio, etc. No podemos olvidar que en el presente caso la solicitante alega ser víctima de trata con fines de explotación sexual, haber sido secuestrada y llevar varios meses encerrada y sometida a continuas vejaciones, estando además bajo la amenaza de las personas que la han sometido a dichas situaciones. En este sentido, no puede establecerse que ‘una persona necesitada de protección internacional’ es solo aquella que conoce la existencia del derecho de asilo y de un procedimiento específico al efecto en el país de refugio, siendo no solo posible, sino perfectamente razonable que la petición de asilo se produzca después del citado rechazo en frontera, puesto que es en ese momento, tras la realización de dicho expediente de rechazo, cuando el solicitante tiene acceso a la asistencia letrada, siendo su abogado quien, a la vista de la información recibida del solicitante, puede proporcionarle información sobre su derecho a solicitar asilo.”
20. “La Sala advierte que la problemática que la parte recurrente suscita adolece de imprecisión y se contrae a actuaciones por parte de agentes extraños a las autoridades de su país, de las que no consta actuación alguna, además de generar serias dudas de credibilidad [...], en particular el carácter alternativo que dio a la solicitud de protección internacional, tras serle denegada la entrada en territorio [...]; sin que, por otra parte, de los informes aportados o referidos, dado su carácter general, pueda apreciarse, a partir de los datos con los que de momento disponemos, la existencia de indicios de una situación que permita considerar que, por la ejecución de la resolución administrativa dictada, el procedimiento pueda llegar a perder su finalidad legítima” (Auto de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25/12/2011).



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

En 2011, 326 personas, el 9,5% del total de solicitantes de protección internacional, vieron reconocida su solicitud de protección internacional con el estatuto de asilo y un total de 595 personas, el 17,4%, recibieron una protección de carácter subsidiario. En cambio, 2.512 no obtuvieron protección internacional de las 3.414 que la solicitaron, un 73,5%. Se constata así el ligero aumento de la protección que se viene dando en los dos últimos años y que tiene que ver con un acuerdo político firmado entre el Gobierno de España y el Gobierno de Cuba, que ha dado origen a un programa especial aplicado con carácter temporal que no ha repercutido en el aumento de la protección a solicitantes de otras nacionalidades. Mientras que se mantiene un porcentaje muy elevado de personas a las que se le deniega la protección internacional en nuestro país.

En el epígrafe 4.2 se analiza cómo en 2011, el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional reconocieron en 18 sentencias la protección internacional y en 47 sentencias, el derecho a una autorización de residencia por razones humanitarias, principalmente a personas provenientes de Costa de Marfil, país que a finales de 2010 sufrió un rebrote de la violencia que padece desde 2002. La Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo tuvieron también la oportunidad de volver a corregir el criterio del Gobierno sobre la condición de apátrida de varias personas saharauis asesoradas por CEAR.

El último epígrafe aborda la preocupante ambigüedad con que los Estados han venido utilizando el concepto de terrorismo y ampliando de forma desmesurada su utilización como cláusula de exclusión, mucho más allá de lo previsto en la Convención de Ginebra.

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

2011 se ha caracterizado por un ascenso de las admisiones a trámite de las solicitudes de asilo. Este ascenso de la admisión deriva de las implicaciones que en la práctica ha tenido la actual Ley de Asilo, aprobada en 2009, y que fue objeto de análisis en el capítulo tercero de nuestro informe anterior.

Conviene tener muy presente este fenómeno en cualquier análisis que se realice de las cifras sobre la protección internacional, ya que en esta última década las cifras sobre admisión a trámite han aumentado considerablemente, produciéndose un mayor número de resoluciones en torno a la concesión o denegación del estatuto de asilo y otras formas de protección que, sin embargo, no se traduce necesariamente en un incremento de la protección, como se verá a continuación.

Sobre la concesión o denegación de la protección internacional, 2.256 personas se han visto afectadas en 2011 por una resolución denegatoria: 1.864 personas afectadas por propuestas desfavorables acordadas por la CIAR y 392 personas cuyas solicitudes han sido denegadas en frontera. A las que habría que añadir: las personas inadmitidas, 90, a las que se aplicó el Convenio de Dublín, 26, y las Disposiciones Transitorias desfavorables, 11, bajas y renunciadas, 14, y archivados, 115, y que tampoco han obtenido protección internacional en España.

La razón por la cual la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) ofrece el dato de personas denegadas en frontera de manera diferenciada es porque alude a las peticiones en frontera —puestos fronterizos y Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)— resueltas directamente por el Ministerio del Interior.

Bajo la nueva normativa, el Ministerio del Interior puede rechazar las solicitudes de asilo en frontera. Esto implica que, en algunos supuestos, se deniegue la protección internacional sin que se haya tramitado la admisión de la solicitud y sin que el caso sea estudiado por la CIAR, lo que agiliza el rechazo de las solicitudes en puestos fronterizos y en los CIE.

Resulta evidente que el Ministerio del Interior viene haciendo amplio ejercicio de la potestad que le ha sido atribuida en virtud de la nueva normativa reguladora, toda vez que la cifra de estas decisiones denegatorias aumenta respecto a las 346 del año 2010, año que estrenaba la aplicación de la reciente reforma.

Analizando las propuestas favorables del año 2011, 326 personas (el 10,25% de las resoluciones acordadas por la CIAR) han visto reconocida su solicitud de protección internacional con el estatuto de asilo bajo el amparo de la Convención de Ginebra y un total de 595 personas (18,70% de las propuestas acordadas) han recibido una protección internacional de carácter subsidiario. En ambas cifras se incluye la extensión familiar del asilo, protección otorgada a familiares de personas refugiadas. Sin embargo, esos porcentajes están calculados sobre las solicitudes admitidas a trámite, no sobre el total de peticiones de protección internacional. En este caso, solo el 9,5% de los solicitantes obtuvieron el estatuto de asilo y el 17,4% protección subsidiaria.

Se han incrementado los índices de reconocimiento de protección internacional respecto al año anterior. El reconocimiento de la condición de refugiado ha aumentado un 33,1% y la protección subsidiaria ha crecido un 69,5% respecto a 2010<sup>1</sup>. Estas cifras de reconocimiento de los estatutos de asilo y protección internacional durante 2011 siguen presididas por un hecho clave: el acuerdo político firmado por el gobierno de España y el gobierno cubano para la acogida de presos cubanos y sus familiares, que permitió en 2011 la llegada de 390 personas y que se suman a las 379 que llegaron en 2010. Dicho acuerdo es consecuencia de un compromiso político ajeno a los circuitos ordinarios de llegada de personas en busca de protección internacional y conlleva el compromiso de reconocimiento de protección en todos los casos. Las peculiaridades de este acuerdo ya fueron analizadas en el Informe de CEAR sobre la *Situación de las personas refugiadas* correspondiente al año 2010, por lo que se remite a su contenido.

La información proporcionada por la OAR en sus boletines estadísticos mensuales no permite analizar las cifras de reconocimiento en función de la nacionalidad de las personas afectadas, ni en función del sexo o la edad. Estos datos podrán ser analizados en una memoria del Ministerio del Interior publicada con posterioridad al cierre de este Informe.

Sin embargo, resulta evidente que las cifras de reconocimiento, tanto del estatuto de asilo como de protección internacional subsidiaria, siguen presididas por el alcance que está teniendo la resolución favorable de los expedientes de protección internacional del grupo de personas procedentes de Cuba en virtud del mencionado acuerdo.

Por último, cabe señalar que el dato de personas afectadas por propuestas que autorizan su residencia por razones de índole humanitaria es de 18 y representa un 0,57% de las propuestas totales acordadas en 2011. En este caso la autorización de residencia obedece a razones ajenas a consideraciones de protección internacional y su alcance práctico es muy limitado, confirmando la tendencia de 2010 en que la cifra representaba el 0,6% y de 2009, con un 0,28%.

Los boletines mensuales de la OAR ofrecen además información sobre la respuesta de la CIAR a las personas que pretenden acogerse a la Disposición Transitoria de la nueva Ley de Asilo. Tal Disposición permite acceder al estatuto de protección internacional subsidiaria previsto legalmente a aquellas personas que vieron autorizada su permanencia en España en aplicación del artículo 17.2 derogado por la actual Ley de Asilo. Durante 2011, 75 de estas personas han visto resuelta favorablemente dicha petición. Sin embargo, 11 personas han visto denegada su pretensión de actualizar su estatuto de protección en nuestro país.

Con relación al reconocimiento de la condición de apátrida, de las 75 peticiones realizadas, durante 2011 se han resuelto tan solo 6 de las solicitudes en trámite, 5 en sentido favorable y 1 en sentido desfavorable. Teniendo en cuenta que en 2010 se resolvieron 218 solicitudes, tan solo 3 en sentido favorable, las cifras evidencian disfunciones derivadas de la escasa presencia de profesionales en la OAR encargados de instruir estos expedientes. También resulta evidente la paralización de la instrucción de las solicitudes de apatridia en trámite que han sido formuladas por ciudadanas y ciudadanos saharauis en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia y las opciones de que esta vía pueda regularizar su situación en nuestro país. Los problemas de acceso a estatutos de protección que sufrieron las personas saharauis en 2011 se analizan en el epígrafe siguiente.

Recapitulando, 326 personas, el 8,8%, han visto reconocida su solicitud de protección internacional con el estatuto de asilo y un total de 595 personas, el 16%, han recibido una protección de carácter subsidiario. Mientras, 2.383 solicitantes no obtuvieron protección internacional, de las 3.414 que la solicitaron, un 69,8%. El incremento de la protección con respecto a años anteriores podría ser un dato a celebrar si no respondiera, como ya ha mencionado, a un programa coyuntural que puede dar una percepción equivocada de lo que viene siendo la práctica del Ministerio del Interior.

La política restrictiva de aplicación de la Convención de Ginebra se mantiene en España pese al escasísimo número de personas que acceden a solicitar la protección.

Estas cifras, que dejan a la mayoría de las personas refugiadas en situación de vulnerabilidad y desprotección, se sustentan en una serie de prácticas preocupantes que se detallarán a continuación.

La actual Ley de Asilo, aprobada a finales de 2009, introdujo dos procedimientos diferenciados para la fase de elegibilidad (de resolución): un procedimiento ordinario y otro de urgencia, que reduce los plazos del ordinario a la mitad. En ambos procedimientos siguen siendo muy escasas las entrevistas por un instructor especializado en esta fase del procedimiento. Se calcula que solamente entre un 15% y un 20% de solicitantes realizan una entrevista con el instructor especializado responsable de proponer la decisión sobre la solicitud.

El procedimiento de urgencia dificulta además, en muchos casos, la posibilidad de instruir adecuadamente el expediente administrativo y el acceso a la asistencia letrada de los solicitantes de protección internacional, especialmente cuando se trata de casos de personas con necesidades especiales.

Se han observado, también, retrasos injustificados en la resolución de los expedientes de determinadas nacionalidades, como Costa de Marfil y Siria, así como en las solicitudes de apatridia del colectivo saharauí, como ha quedado patente en los datos citados anteriormente.

Preocupa también la aplicación de criterios de elegibilidad que orientan la decisión de la CIAR sobre las necesidades de protección internacional. Si los criterios son muy restrictivos al tipificar los perfiles de potenciales solicitantes de asilo, su aplicación es aún más taxativa.

Cabe señalar, en primer lugar, que la CIAR deniega las solicitudes basadas en persecución por maras o bandas organizadas, al considerar que no son encuadrables en la Convención de Ginebra.

Resultan preocupantes los criterios de elegibilidad relativos a las solicitudes de protección internacional del colectivo LGBT, ya que se basan únicamente en la legislación del país de origen. Así, se ha observado que no se tienen en cuenta otros factores como la discriminación social, laboral, la cultura homofóbica, la persecución amparada en criterios como la moral y las buenas costumbres. Esto hace que en la práctica solo sean susceptibles de protección quienes tienen perfiles claramente activistas. Se justifica además la posibilidad de llevar una vida "discreta" y la posibilidad de desplazamiento interno dentro del país para denegar la protección internacional.

Especialmente grave es la práctica de denegación de las solicitudes de protección internacional de víctimas de trata que alegan temor de ser perseguidas, revictimizadas o estigmatizadas al regreso al país de origen. La CIAR considera que no son encuadrables en la Convención de Ginebra y que la Ley de Extranjería cubre su protección si colaboran con las autoridades.

Por último, cabe destacar el mal uso que se viene haciendo de la información sobre el país de origen para verificar la necesidad de protección de las personas solicitantes. Las resoluciones no refieren la información utilizada y las fuentes consultadas, ni motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que determinan la resolución adoptada. Estas prácticas dificultan la posibilidad de recurrir las decisiones ante los tribunales competentes, situación que se agrava en las solicitudes planteadas en frontera y CIE, dados los reducidos plazos de este procedimiento.

Se ha constatado, además, cómo las autoridades de asilo desoyen, en un alto porcentaje, las recomendaciones del ACNUR en cuanto a las recomendaciones sobre el estándar de protección a otorgar o las actuaciones a seguir para determinar adecuadamente las necesidades de protección.

#### 4.2. REVISIÓN JUDICIAL DE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO

En 2011 se interpusieron 714 recursos contra resoluciones del Ministerio del Interior denegatorias de la protección internacional. Como en años anteriores, las personas provenientes de Nigeria son las que más recursos interpusieron, 112, seguidas por las de Colombia, 97, y Costa de Marfil, 70<sup>2</sup>.

De estos 714 recursos, 77 fueron planteados tras la denegación de solicitud de protección internacional en frontera y en los CIE. Es de destacar el aumento respecto a años anteriores en el número de recursos interpuestos por personas originarias del Sáhara Occidental que vieron denegadas sus peticiones de protección internacional realizadas en los CIE.

Desde enero de 2011 llegaron a las islas Canarias varias embarcaciones con personas de origen saharauí que huían de las represalias al "Campamento Dignidad" por parte de las autoridades marroquíes y de la sistemática violación de derechos humanos a la que son sometidas desde hace más de treinta años. Sus

solicitudes de protección internacional fueron denegadas por la OAR, por lo que recurrieron esta decisión ante la Audiencia Nacional, solicitando la medida cautelarísima de suspensión de la ejecución de la orden de devolución que había sido acordada<sup>3</sup>. De las primeras 16 solicitudes de medida cautelarísima, solo 1 fue aceptada. CEAR, en representación de los quince saharauis, acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) solicitando medidas provisionales para paralizar la devolución. El TEDH consideró que existía un riesgo real para estas personas y, por tanto, aconsejó la no devolución de las mismas mientras se sustanciara el procedimiento, tal y como explica en profundidad en el epígrafe 3.2.

A pesar de este pronunciamiento del TEDH, la Audiencia Nacional volvió a denegar la medida cautelarísima a un nuevo grupo de 19 saharauis que tuvieron que repetir este *iter* judicial y llegar hasta al TEDH. Ante las nuevas peticiones de protección internacional de personas saharauis, la OAR no cambió de criterio, y, en 2011, 45 personas de origen saharauí tuvieron que acudir a la Audiencia Nacional para recurrir la denegación de su derecho a la protección internacional.

En el mismo sentido, la OAR sigue ignorando la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>4</sup> al denegar sistemáticamente la condición de apatridia de personas del Sáhara Occidental provenientes de los campamentos de personas refugiadas. En 2011, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo tuvieron la oportunidad de volver a corregir el criterio de la OAR sobre la condición de apátrida de varias personas saharauis asesoradas por CEAR, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 14 de octubre de 2011 (recurso nº 4631/2010).

Durante 2011, también se consolidó la jurisprudencia sobre persecución por motivos de género. La Sentencia de la Sección tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 15 de junio de 2011 (recurso nº 1789/2009) viene a corroborar una vez más la doctrina jurisprudencial de esa Sala "al apreciar que, atendiendo a las circunstancias particulares del supuesto enjuiciado, la situación prolongada de sufrimiento que ha padecido la recurrente, nacional de Argelia y sus hijos menores de edad, de nacionalidad argelina, como consecuencia de los malos tratos físicos y psíquicos infringidos por su marido, que se califican, por su especial intensidad y gravedad, de trato inhumano

o degradante, en razón de su naturaleza y reiteración, es incardinable como persecución por motivos de género, lo que determina que, ante la falta de protección eficaz de las autoridades del país de origen, resulte procedente la concesión del derecho de asilo”.

Igualmente es reseñable la Sentencia de la misma Sala del Tribunal Supremo, de 17 de mayo de 2011 (recurso nº 4920/2009) sobre la relevancia de realizar entrevista personal con el instructor cuando este duda de la verosimilitud y coherencia del relato ofrecido y la falta de validez de cuestionarios de nacionalidad genéricos y no adecuados al caso concreto (Fundamento Jurídico Quinto).

En 2011 se interpusieron 82 recursos contra las resoluciones de inadmisión a trámite de solicitudes de protección internacional presentadas dentro del territorio y 77 presentadas en frontera y CIEs. Asimismo, se interpusieron 714 recursos contra las resoluciones desfavorables a la concesión de protección internacional.

En lo que respecta a las resoluciones, en 2011 se dictaron 1027 sentencias sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de protección y 1094 sobre resoluciones denegatorias del derecho a la protección internacional..

El tiempo de resolución de los recursos es diferente en función del órgano y la sala que resuelve, que suele estar entre uno y dos años. Por tanto, las resoluciones dictadas durante 2011 no resuelven los recursos interpuestos en ese año sino en años anteriores.

En 2011 solo 17 sentencias reconocieron el derecho a la protección internacional. Estas protecciones se otorgaron a personas originarias de Costa de Marfil (6), Nigeria (5), Sudán (2), Guinea, Argelia, Rusia y Angola (1) (Boletines Mensuales OAR).

Hubo además 47 sentencias que reconocieron el derecho a una autorización de residencia por razones humanitarias, principalmente a personas provenientes de Costa de Marfil, país que a finales de 2010 sufrió un rebrote de la violencia que padece desde 2002.

A partir de mediados de 2007, muchas personas marfileñas vieron denegadas, e incluso inadmitidas<sup>5</sup>, sus solicitudes de protección internacional, al entender la OAR que tras los acuerdos de paz de Ougoudougou de marzo 2007, Costa de Marfil ya no se encontraba en situación de conflicto armado y, por tanto, era seguro el retorno de sus nacionales.

El devenir de los acontecimientos ha demostrado que dicha valoración por parte de la OAR era incorrecta y así lo ha puesto de manifiesto la Audiencia Nacional en numerosas sentencias en 2011<sup>6</sup>.

Después de varios aplazamientos, finalmente se celebraron las elecciones presidenciales de Costa de Marfil el 31 de octubre, y la segunda vuelta el 28 de noviembre de 2010. El 4 de diciembre, los dos principales candidatos, Allasane Ouattara y Laurent Gbagbo, se proclamaron presidentes de Costa de Marfil, cruzando acusaciones de fraude electoral que elevaron la tensión y los enfrentamientos. A partir de ahí, se inicia una escalada de violencia política con incidentes violentos y serios abusos contra los derechos humanos de civiles en diferentes lugares del país, incluyendo mujeres, menores y personas desplazadas. En el informe de 15 de junio de 2011 de la Comisión de Investigación del Consejo de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se denuncian los secuestros, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y actos de violencia sexual, así como la destrucción de las propiedades por motivaciones políticas y étnicas ocurridas en todo el territorio. En las cinco misiones de investigación llevadas a cabo por Human Rights Watch tras las elecciones, se reportan las masacres y cientos de asesinatos de civiles originarios del norte por parte de fuerzas leales a Lourent Gbagbo, incluso después del arresto de Gbagbo en abril de 2011<sup>7</sup>.

En este contexto, miles de personas desplazadas temen volver a sus lugares de origen por la actual presencia de grupos armados que continúan operando con impunidad en Costa de Marfil<sup>8</sup>. Liberia y el ACNUR han confirmado que más de 22.000 marfileños cruzaron en 2011 la frontera que divide a ambos países para instalarse en Liberia, la mayoría mujeres, niños y niñas que huyen por temor a que se produzca una guerra civil en su país.

La Audiencia Nacional, tomando en consideración estas circunstancias, ha reconocido la autorización por razones humanitarias, argumentando “que el retorno del recurrente a Costa de Marfil podría vincularle a una situación de riesgo real de peligro y desprotección, incompatible con el disfrute de los derechos inherentes a la persona, razones que respaldan su derecho a una autorización de residencia en España, por imperativo de lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 36 de la vigente Ley de Asilo”<sup>9</sup>.

Tal es el caso de Abdolaye, que llegó a España en noviembre de 2007 huyendo de la persecución que sufrió en Costa de Marfil como líder juvenil del partido RDR.

En diciembre de 2007 solicitó protección internacional, siendo denegada su petición el 6 de marzo de 2009. Recurrió dicha decisión y finalmente los tribunales le reconocieron la autorización por razones humanitarias.

*Cuando me encontré con la denegación y que me quitaban el documento de solicitante de asilo, sentí todo el rechazo y abandono de la sociedad. No tenía permiso para estar aquí, ni para trabajar, y nadie me podía ayudar precisamente por no tener papeles.*

*Desde marzo de 2009, en que me denegaron la protección internacional, tuve que esperar hasta mayo de 2011, a que saliera la sentencia. Fueron dos años de tristeza, rabia y desesperación.*

*Desde que llegué a España, intenté olvidar todo lo que me había pasado en Costa de Marfil, ir superándolo yo solo. Pero conforme se pusieron muy difíciles las cosas (no tenía trabajo, no podía pagar el alquiler, tuve que dejar el piso) todo explotó en mi cabeza, todos los recuerdos que evitaba vinieron de golpe.*

*Empecé a recibir ayuda psicológica de una organización especializada en atención psicosocial a víctimas de violaciones de derechos humanos y, con el apoyo social de otras organizaciones, salí adelante.*

*Cuando llegó la sentencia, empecé a gritar en mitad de la clase donde daba un curso. No pude contenerme, he luchado tanto tiempo por esto y ahora está a punto de mejorar las cosas. Mi pesadilla empezó en 2003 cuando los escuadrones de la muerte mataron a mi tío, que era como un padre para mí, y acaba en 2011, cuando por fin me reconocen protección.*

#### 4.3. LA UTILIZACIÓN DEL TERRORISMO COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN

Anteriores informes de CEAR ya han abordado cómo, a raíz de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, prevaleció en el ámbito de la protección internacional un discurso que exageró el temor de que terroristas pudieran valerse de las disposiciones de la Convención de Ginebra para encubrir sus operaciones.

Desde entonces se han endurecido las legislaciones y la lucha contra el terrorismo ha servido en numerosas ocasiones para negar derechos o, peor aún,

cometer graves violaciones, como sucede de forma paradigmática en la base militar norteamericana de Guantánamo.

Algunos Estados se precipitaron a elaborar o reforzar leyes antiterroristas. El ACNUR apoyó las medidas adicionales de seguridad que fueran "razonables", pero siempre insistió en que había que lograr un "equilibrio adecuado" con los principios de protección a las personas refugiadas, subrayando que la misma Convención excluía a los terroristas bajo las denominadas "cláusulas de exclusión".

Recordemos que el artículo 1 F de la Convención de Ginebra recoge que sus disposiciones no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada, o que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los Estados han venido utilizando con gran ambigüedad el concepto de terrorismo y han ampliado de forma desmesurada su utilización como cláusula de exclusión, mucho más allá de esta previsión de la Convención de Ginebra.

Por ejemplo, en Estados Unidos, según el "Acta de la América Unida y Reforzada mediante la Creación de los Mecanismos Necesarios para Interceptar y Obstruir el Terrorismo" de 2001, "las esposas e hijos (*sic*)" de las personas rechazadas como refugiadas por cuestiones relacionadas con el terrorismo podrían también ser detenidas a causa de su relación familiar y no por sus acciones individuales.

En Canadá se aprobó un Acta de Inmigración y Protección al Refugiado y una ley antiterrorista que incluía severas inspecciones de seguridad a los solicitantes de asilo, así como la potenciación de los mecanismos de detención y deportación. El Gobierno de Ottawa fue particularmente sensible a las acusaciones de algunos políticos estadounidenses de que Canadá servía de plataforma a los terroristas, a pesar de no haber ninguna prueba de que los responsables de los atentados del 11 septiembre entrasen a EE UU por su frontera norte.

Al otro lado del Atlántico, la Comisión Europea presentó sus propias medidas legislativas para combatir el terrorismo y agilizar los procesos de extradición entre los Estados miembros. En el caso de la lucha contra el terrorismo, el ACNUR expresó sus reservas; según este organismo, la inclusión de crímenes como la

extorsión, el robo o el atraco, no siempre debería justificar la "exclusión" de una persona de las disposiciones de la Convención de 1951, ya que la "forma vaga y a grandes rasgos de abordar la definición de delitos terroristas... puede llevar a ampliar de manera injustificada la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión de la Convención, haciendo una interpretación restrictiva de las mismas".

En lo relativo a los procesos de extradición, las medidas propuestas, en tanto que refuerzan el traslado de sospechosos criminales entre dos estados, no incluyeron garantías que aseguraran que la protección de una persona refugiada no se vería socavada por su extradición.

Además, cada país europeo adoptó sus propias medidas. El ministro británico de Interior, David Blunkett, presentó un radical proyecto de ley antiterrorista que suspendía y podía negar el derecho a solicitar asilo a las personas detenidas bajo la legislación propuesta. Según la ley actual, una Comisión Especial de Apelaciones de Inmigración examina los casos de los solicitantes de asilo considerados como una amenaza a la seguridad nacional, así como las razones de su huida<sup>10</sup>.

Podemos concluir que, con el paso de los años, el discurso más radical se ha suavizado pero el programa de restricciones en el ámbito de la protección internacional se ha consolidado y se mantiene la calculada ambigüedad en la definición del concepto de terrorismo, lo que conlleva un considerable margen de actuación para los Estados, que no siempre es utilizado de forma correcta.

Un claro ejemplo de esta realidad lo encontramos en España. En anteriores Informes de CEAR ya se ha analizado la transposición de las directivas de la Unión Europea en la nueva Ley de Asilo, que supuso en la materia que estamos analizando en este epígrafe un aumento de la discrecionalidad en la definición de las cláusulas de exclusión<sup>11</sup>.

En la práctica, el Gobierno español prefiere eludir la aplicación de cláusulas de exclusión, ya que le resulta mucho más cómodo ampararse en las dudas sobre la credibilidad de las alegaciones. Esto último hace que las estadísticas sobre la aplicación de estas cláusulas no sean fiables. En todo caso, sí es de interés analizar qué ocurre cuando una persona que solicita protección internacional menciona en su declaración inicial haber tenido contacto o colaborado con organizaciones que la Unión Europea o los EE UU consideran terroristas.

En estos supuestos, la reacción de las autoridades es muy inflexible, ya que no entran a analizar las circunstancias de cada caso, por ejemplo, la edad de la persona

cuando se produjo el contacto con la organización, el carácter forzado o no de la colaboración, el tipo de actuaciones que desempeñó en la misma o el contexto del conflicto. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando la denegación de la solicitud se produce en un procedimiento en frontera, circunstancia agravada con la nueva Ley de Asilo, ya que en muy pocos días la solicitud se ve rechazada sin el necesario estudio detenido que requiere una exclusión por estos motivos tan delicados. El ACNUR mantiene una posición contraria a la aplicación de estas cláusulas en los procedimientos acelerados, por lo que suele informar en contra del criterio del Gobierno español cuando se plantea en estas circunstancias.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de un solicitante de protección internacional originario de un país de Oriente Próximo, que vio denegada su solicitud en agosto de 2011 al aplicarle el artículo 1 F de la Convención de Ginebra, ya que por sus declaraciones se desprendía su colaboración con una organización de izquierda revolucionaria desde la década de los años ochenta del siglo XX. Según la resolución de la OAR:

*A dicha organización se le han atribuido numerosos atentados, secuestros y asesinatos contra militares y miembros representativos de la diplomacia norteamericana, prácticamente hasta el año 2005, en que la organización comienza a debilitarse. Financia sus actividades, principalmente a través de donaciones y la extorsión planteadas. Otras fuentes de financiación son el robo e incautación, el rescate, la falsificación, el tráfico de seres humanos y el contrabando de estupefacientes. La organización [...], aparece como terrorista, en la posición Común 2002/931 sobre aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo de la Unión Europea, y en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de EE UU y del Reino Unido...*

Como se puede comprobar con su lectura, no se aprecia ninguna referencia individualizada en una resolución que descarta la aplicación de una protección internacional y que puede suponer la expulsión del solicitante, agravando su situación con el estigma de haber sido rechazado por "terrorista". Afortunadamente, algunos avances jurisprudenciales están empezando a poner coto a esta utilización abusiva de las cláusulas de exclusión por terrorismo, en especial un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fechado en noviembre de 2010. Se trata de una petición de decisión prejudicial planteada el 13 de

marzo de 2009 por la República Federal de Alemania<sup>12</sup>, en el marco del artículo 12 de la Directiva de Definición. Dicho artículo 12 recoge como causas de exclusión las definidas en el artículo 1F de la Convención de Ginebra.

Como se puede apreciar en la sentencia<sup>13</sup>, se establecen limitaciones al uso restrictivo y abusivo por parte de los Estados de dicho artículo. Concretamente, y en completo desacuerdo con la resolución de la OAR citada en párrafos anteriores, dicha sentencia recoge que el artículo mencionado debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una persona haya pertenecido a una organización (incluida en la lista que figura en el anexo a la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo), "como consecuencia de su implicación en actos de terrorismo y de que haya apoyado activamente la lucha armada emprendida por esta organización no constituye automáticamente un motivo fundado para pensar que esa persona ha cometido un 'grave delito común' o 'actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas'".

Continúa afirmando el Tribunal que, en ese contexto, es preciso (habida cuenta del nivel de prueba exigido por el mencionado artículo 12, apartado 2) llevar a cabo una apreciación caso por caso de los hechos concretos con el fin de determinar si los actos cometidos por la organización reúnen los requisitos establecidos en las citadas disposiciones y si puede imputarse a la persona una responsabilidad individual por la comisión de esos actos.

Por otro lado, aclara que la exclusión del estatuto de refugiado no presupone que la persona interesada represente un peligro actual para el Estado miembro de acogida. Asimismo, la exclusión del estatuto de refugiado prevista en el artículo 12, apartado 2, letras b) o c), de la Directiva de Definición no exige que se realice un examen de proporcionalidad en el caso concreto. En definitiva, la exclusión del estatuto de asilo que se deriva de este pronunciamiento no impide la concesión, en su caso, de otro tipo de protección internacional para la persona solicitante. Más aún, sostiene el Tribunal que el artículo 3 de la Directiva de Definición debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden reconocer otro tipo de protección internacional (protección subsidiaria), en virtud de su Derecho nacional, a una persona excluida del estatuto de refugiado con arreglo al artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva, siempre que ello no suponga un riesgo de confusión entre esa otra clase de protección y el estatuto de refugiado en el sentido de la Directiva<sup>14</sup>.

Frente a este claro avance de la jurisprudencia europea, en España los desarrollos en este sentido son escasos. Podemos citar en este sentido la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 2 de julio de 2011 (recurso 3095/2010), al comentar y dar por bueno el informe de la instrucción de la OAR, que considera necesario recordar que el PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán) está considerado como organización terrorista, no solo en el país de origen del solicitante, sino en el conjunto de la Unión Europea. En esta línea, cabe referir que el recrudecimiento de los atentados perpetrados por miembros de esta organización desde principios de 2006 en Turquía, año en el que el solicitante sitúa su relato de persecución ha endurecido la vigilancia policial, así como la búsqueda de posibles miembros de la organización por parte de las fuerzas de seguridad turcas. En este sentido, la posibilidad de que el solicitante en algún momento haya sido interrogado e incluso detenido unas horas en el curso de investigaciones policiales si bien es acorde con la información existente sobre el país de origen, no es menos cierto que ello se enmarca en un contexto en el que Turquía vive una oleada de ataques terroristas contra la población civil, y por tanto, de mayor alerta de las fuerzas de seguridad que ha llevado a interrogatorios masivos en determinadas áreas del país pero que en ningún caso suponen una persecución concreta y personal contra el solicitante, como él mismo refiere en sus alegaciones.

Según la OAR, el temor manifestado por el peticionario y que lleva a abandonar el país de origen, resulta infundado desde un punto de vista objetivo, ya que de acuerdo con la información disponible, la Ley de Reintegración en la Sociedad n° 4959 de agosto de 2003 (Ley de la República de Turquía), en su artículo 4, establece que aquellos que no fuesen miembros de la organización pero han apoyado a los miembros de organización terrorista proporcionando armas y municiones verán reducida la condena. Aquellos que hayan proporcionado resguardo o comida, o quien los ha ayudado por otros medios, no serán castigados. Antes de 2002 estos últimos eran castigados (bajo el art. 169 del código penal turco) a un máximo de 3 años y nueve meses de prisión. Así pues, si realmente el solicitante ha sido interrogado en tantas ocasiones no solo no es percibido por las autoridades como miembro del PKK pues de lo contrario hubiese sido encarcelado y juzgado. El hecho de haber sido interrogado y retenido para ello pero no acusado, lo que viene a acreditar es que las autoridades no le imputan delito alguno.

## NOTAS

1. En 2010 se concedió el Estatuto de Asilo al 8,1% de las personas solicitantes y la protección subsidiaria al 10,9%.
2. Los datos de este apartado han sido extraídos de los Boletines Mensuales de la Oficina de Asilo y Refugio.
3. En el Informe 2011 de CEAR se explica ampliamente la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental, el "Campamento Dignidad" (apartado 1.3) y las solicitudes de los primeros grupos de saharauis que llegaron a Fuerteventura (apartado 3.3).
4. Sentencias del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2007 (recurso nº 10503/2003), de 25 de junio de 2008 (recurso nº 1415/2006), de 18 de julio de 2008 (recurso nº 555/2005), de 19 de diciembre de 2008 (recurso nº 7337/2005), entre otras.
5. Se pasó de un 89,24% de solicitudes de personas marfileñas admitidas a trámite en 2006 a un 51,35% en 2008.
6. Entre otras, las Sentencias de la Sección Octava de 21 de septiembre (recurso nº 82/2010), 13 de julio (recurso nº 712/2009), 1 de julio (recurso nº 316/2010), 27 de junio (recurso nº 651/2009), 20 de mayo de 2011 (recurso nº 488/2009), 18 de mayo (recurso nº 490/2009), 6 de mayo (recurso nº 488/2009).
7. HRW - Human Rights Watch: Act Swiftly on UN Inquiry, 15 June 2011 [http://www.ecoi.net/local\\_link/161699/265798\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/161699/265798_en.html)
8. IRIN - Integrated Regional Information Network: Reluctant to return home, 24 May 2011 (available at [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net)) [http://www.ecoi.net/local\\_link/160835/264419\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/160835/264419_en.html) (accessed 23 June 2011).
9. Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Nacional, de 27 de junio -recurso nº 546/2010-.
10. *Refugiados*. Número 113 (2011). [http://www.acnur.org/revistas/septiembre/art1\\_4.html](http://www.acnur.org/revistas/septiembre/art1_4.html)
11. Véanse los *Informes de CEAR 2009* ("Apéndice: Hacia una nueva ley de asilo") y 2010 ("Apéndice: Dossier nueva ley de asilo").
12. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc3odd57bod83846904483be7bfo7936f2c16b.e34KaxiLc3qMb4oRchoSaxqTbN1o?text=&docid=75842&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=345527>.
13. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala), de 9 de noviembre de 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0057:ES:HTML>
14. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala), de 9 de noviembre de 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0057:ES:HTML>

El objetivo de establecer antes de finales de 2012 un Sistema Europeo Común de Asilo basado en una plena aplicación de la Convención de Ginebra está lejos de alcanzarse. La falta de uniformidad en la transposición de las Directivas, así como las diferencias en los porcentajes de concesión, en el reconocimiento de derechos y en las condiciones de acogida ponen de manifiesto las dificultades existentes para lograr un sistema de protección unitario que garantice el respeto de los derechos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional.

Por otro lado, la respuesta de la Unión Europea y sus Estados miembros ante la situación existente en los países del Norte de África y Oriente Medio ha puesto de relieve el carácter securitario de las políticas migratorias europeas que, lejos de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, priorizan el control de sus fronteras exteriores e interiores, violando en muchos casos lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en otros textos internacionales en la materia.

## 5.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

Los días 15 y 16 de octubre de 1999 el Consejo Europeo reunido en Tampere acordó trabajar con vistas a la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (en lo sucesivo SECA) basado en una aplicación plena de la Convención de Ginebra que garantizase el principio de no devolución.

Desde entonces hasta ahora, a pesar de que el Consejo y el Parlamento Europeo han adoptado diversos instrumentos y mecanismos con el fin de lograr este objetivo<sup>1</sup> todavía existen diferencias significativas entre las disposiciones normativas de los Estados miembros y en su aplicación por parte de los mismos.

Estas diferencias se han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones a lo largo del proceso de establecimiento del SECA. El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, adoptado en 2008 con el fin de trabajar en la consecución de los objetivos marcados en el Programa de la Haya<sup>2</sup>, subrayó la existencia de disparidades significativas entre los Estados miembros en cuanto a la concesión de protección y las formas de esta, e instó a la adopción de nuevas iniciativas para completar el Sistema Europeo Común de Asilo. En respuesta a ello, el Consejo Europeo adoptó en 2010 el Programa de Estocolmo que estableció un plan de trabajo de la Unión Europea en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-2014. En este texto, se dejó de nuevo constancia de las disparidades existentes entre los Estados miembros y se reiteró el compromiso de establecer, como muy tarde en 2012, un espacio común de protección y solidaridad, basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se les conceda protección internacional de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Con este fin, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2011 la Directiva 2011/95/UE<sup>3</sup> (en adelante, "nueva Directiva de Cualificación") que refunde la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004<sup>4</sup>, introduciendo cambios sustantivos con el fin de proporcionar mayor claridad y de alcanzar un mayor grado de aproximación de las normas sobre el reconocimiento y el contenido de la protección internacional.

El objetivo de la nueva Directiva de Cualificación es, por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de

personas necesitadas de protección internacional y, por otra, asegurar a estas personas un nivel mínimo de prestaciones en los Estados miembros (acceso al empleo, a la educación, a la asistencia sanitaria y a la vivienda).

Una de las principales novedades que introduce es la inclusión de la definición de beneficiarios de protección internacional en la que quedan comprendidas las personas a las que se concede el estatuto de refugiadas y aquellas a las que se les concede el estatuto de protección subsidiaria. Todo ello, con el objetivo de simplificar los términos y aportar mayor claridad.

La Directiva también establece como novedad que los aspectos relacionados con el sexo de la persona, incluida la identidad de género, se tendrán en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un determinado grupo social.

Por último, es importante señalar que la nueva Directiva equipara los derechos de las personas con estatuto de refugiadas y los de aquellas a las que se les concede el de protección subsidiaria en el ámbito del acceso al empleo y a la asistencia sanitaria. Sin embargo, en otros aspectos, como los relativos a la asistencia social o a la duración de los permisos de residencia, establece limitaciones, dando un tratamiento diferenciado y más desfavorable a las personas a las que se les concede el estatuto de protección subsidiaria.

Otro de los instrumentos que la Unión Europea ha puesto en marcha con el fin de impulsar y apoyar el establecimiento del SECA, es la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). En el año 2010, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la creación de esta oficina<sup>5</sup> con el objetivo de reforzar la cooperación de los países de la Unión Europea en materia de asilo y apoyar a aquellos cuyos sistemas de asilo y acogida se encuentren sujetos a presiones específicas. La oficina puso en marcha parte de sus actividades en noviembre de 2010 y comenzó a estar plenamente operativa en junio de 2011.

Sin embargo, a pesar de que se han adoptado diversos instrumentos y mecanismos orientados a lograr el establecimiento del SECA antes del final del año 2012, en la práctica, la Unión Europea está lejos de lograr este objetivo de una forma coherente, justa y eficaz.

Son diversos los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea para la consecución del SECA. En primer lugar, es importante señalar que la transposición de las Directivas adoptadas en la materia no se han efectuado de una manera uniforme en todos los Estados miembros. Esto se debe en parte a que los conceptos contenidos

en las Directivas son interpretados de forma distinta en cada Estado, llegándose en algunos casos a rebajar el estándar de exigencia marcado por la norma. En este sentido, es importante destacar la labor que realizan el TJUE y el TEDH para lograr una interpretación más uniforme por parte de los Estados miembros de las disposiciones contenidas en las Directivas. En segundo lugar es importante señalar que en la práctica se han detectado diferencias significativas en los porcentajes de concesión, en el tratamiento jurídico de las solicitudes y en el reconocimiento de derechos, condiciones de acogida y prestaciones sociales, llegándose a desequilibrios extremos como sucede en Grecia.

En este sentido, es importante destacar la Sentencia *M. S. S v Belgium and Greece*<sup>6</sup> (Demanda 30696/09), del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de 21 de enero de 2011, en la que se condena a Bélgica y a Grecia por la violación de los artículos 3 (prohibición de la tortura) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>7</sup> en la aplicación del Reglamento de Dublín II<sup>8</sup>. En este asunto, el demandante, de origen afgano, entró en la Unión Europea por Grecia a principios de 2008 presentando posteriormente su solicitud de asilo en Bélgica. La solicitud no fue examinada por Bélgica siendo esta persona trasladada a Grecia de conformidad con el Reglamento de Dublín.

La sentencia del TEDH ha determinado que Grecia, en el momento en el que se sucedieron los hechos, no contaba con un sistema efectivo para la tramitación de los casos de asilo y que el procedimiento de asilo griego adolecía de graves deficiencias estructurales, por lo que considera que se negó a M. S. S la oportunidad de acogerse a una tramitación efectiva de su solicitud de asilo. Además, el Tribunal ha determinado que el hecho de que no existiera en Grecia un mecanismo efectivo para interponer reclamaciones sobre temas relacionados con violaciones de derechos humanos constituye una violación del artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, ha considerado que, al recluir a M. S. S. en condiciones degradantes, Grecia violó el artículo 3 del mencionado Convenio.

En lo que respecta a Bélgica, el Tribunal ha considerado que, conocidas las deficiencias del sistema de tramitación de los casos de asilo de Grecia en el momento de la expulsión de M. S. S. a este país, "las autoridades belgas sabían o deberían haber sabido que no tenía garantías de que su solicitud de asilo fuera examinada seriamente" por sus homólogas griegas. El Tribunal ha determinado que, dadas las circunstancias, las autoridades belgas tenían el deber de verificar cómo

aplicaban las autoridades griegas en la práctica su legislación sobre asilo, algo que no hicieron. El Tribunal ha considerado que, puesto que M. S. S. podía argumentar que con su devolución a Afganistán corría un riesgo real de sufrir tortura u otros malos tratos e incluso de morir, su transferencia de Bélgica a Grecia violó el principio de no devolución (*non-refoulement*) al expulsar a una persona a un país o territorio donde corra un riesgo real de sufrir tortura, violando el artículo 3 del CEDH.

Además, el Tribunal ha determinado que el procedimiento de que disponía M. S. S. en Bélgica para impugnar su transferencia a Grecia no cumplía los requisitos establecidos en la propia jurisprudencia del Tribunal, según la cual debe examinarse con rigor toda demanda relativa a la posibilidad de que la persona en cuestión sea torturada como consecuencia de su expulsión. Por consiguiente, el Tribunal ha considerado que Bélgica violó el derecho de M. S. S. a un recurso efectivo.

Esta sentencia del TEDH constata el hecho de que el trato que se dispensa a los solicitantes de asilo varía de unos Estados a otros. Aunque muchos tribunales nacionales han suspendido la transferencia de solicitantes de asilo a Grecia a raíz de esta sentencia, se hace necesario un profundo análisis sobre la aplicabilidad del Reglamento Dublín.

En lo que se refiere a los porcentajes de concesión, en primer lugar es importante destacar que según datos de EUROSTAT<sup>9</sup> el número de solicitudes de asilo en la Unión Europea (UE27) se ha incrementado en 2011, 301.000 solicitudes, con respecto a las presentadas en el año 2010, 259.000 solicitudes. El 75% de las mismas fueron denegadas. El 12% de las personas solicitantes obtuvieron estatuto de refugiadas, el 9% el de protección subsidiaria y el 4% la autorización de residencia por razones humanitarias. En lo que es relativo a los porcentajes de concesión, como ya hemos señalado con anterioridad, existen diferencias significativas entre unos Estados y otros. Mientras, por ejemplo, en Grecia, se ha concedido un 2% de solicitudes, en los Países Bajos el porcentaje de concesión ha sido de un 43%.

La Unión Europea debe adoptar medidas efectivas para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional a través de su normativa velando porque 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. En caso contrario

se corre el riesgo de que, aunque a finales de 2012 se lograra establecer el SECA, en la práctica no sea un sistema de protección justo y eficiente que garantice que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones y que los derechos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional se vean respetados.

Sin embargo, como veremos en el siguiente epígrafe, la respuesta de la Unión Europea y de sus Estados miembros ante la situación existente en los países del Norte de África ha puesto de manifiesto que el objetivo de aumentar la solidaridad dentro de la Unión Europea está lejos de conseguirse.

## 5.2. LA CRISIS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MEDITERRÁNEO Y SU IMPACTO EN EUROPA

Como ya se ha señalado en anteriores epígrafes, los levantamientos populares que han tenido lugar durante el año 2011 en los países del Norte de África y de Oriente Medio han provocado violentas reacciones por parte de los gobiernos hacia la población que se manifestaba exigiendo sus libertades. Muchos de estos gobiernos han llevado a cabo ataques sistemáticos contra la población civil, causando la muerte de miles de personas y dando paso a una situación generalizada de persecución a amplios sectores sociales, grupos políticos, opositores y otras minorías. En consecuencia, muchos seres humanos se han visto obligados a huir a Europa y a países vecinos en busca de protección.

Las personas que han huido de Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Yemen, Siria o Bahreïn y aquellas que eran refugiadas en estos países y que como consecuencia de la nueva situación ya no encuentran seguridad en ellos, tienen derecho a recibir protección de un Estado seguro según el Derecho Internacional.

Sin embargo, la Unión Europea y sus Estados miembros, en respuesta a esta situación, han intensificado la vigilancia en sus fronteras exteriores negando a estas personas la oportunidad de solicitar protección internacional al tiempo que han introducido controles en sus fronteras interiores con el fin de evitar la entrada a sus países de las personas que habían conseguido llegar hasta Europa.

Esta respuesta ha puesto de relieve la fragilidad de las bases políticas y jurídicas de la Unión Europea, cuestionando la efectividad del principio de supresión de

fronteras interiores en el espacio Schengen y los valores de libertad, igualdad y respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos en los que se fundamenta.

#### A) LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS: EUROPA PROTEGIDA, DERECHOS VULNERADOS

Desde el inicio de los conflictos en los países del Norte de África, la Unión Europea y sus Estados miembros han centrado sus esfuerzos en impedir la llegada a Europa de las personas que huían de estos países en busca de protección internacional. Con este fin, la Unión Europea ha externalizado sus fronteras trasladando la vigilancia fronteriza a países en los que en muchos casos los derechos de estas personas no han sido respetados.

Un ejemplo de ello ha sido el despliegue de Frontex en el territorio de Túnez y Libia. Al impedir la llegada a Europa a personas que huían de la situación existente en estos países, la Unión Europea ha negado la oportunidad de reclamar protección internacional a las mismas, vulnerando lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Por otro lado, la respuesta de la Unión Europea ante la llegada a Túnez y Egipto de miles de personas que huían del conflicto libio ha puesto de relieve que, lejos de preocuparse por contribuir a la acogida de estas personas, ha centrado sus esfuerzos en impedir la llegada de las mismas a su territorio, presionando a estos países para que reforzasen el control de sus fronteras.

La Unión Europea dejó en manos de Túnez y Egipto la total responsabilidad de acoger a las miles de personas que llegaron a su territorio, sin preocuparse por el riesgo de desestabilización de estos países y por las condiciones en las que vivían estas personas que, en el caso de Túnez, se encontraban en su mayoría atrapadas en los campamentos sobrepoblados de la frontera al no poder regresar a sus países en guerra (Costa de Marfil, Somalia...).

La respuesta de la Unión Europea ha sido a todas luces insolidaria: en el mes de abril de 2011 Túnez había acogido a más de 200.000 personas, diez veces más que Italia<sup>10</sup>. Además, es importante señalar que en septiembre de 2011 los Estados europeos acordaron reasentar a menos de 700 personas procedentes del Norte de África reconocidas como refugiadas por Naciones Unidas<sup>11</sup>.

Por otro lado, es importante destacar que el hecho de que se bloqueen e impidan las llegadas a Europa hace que las personas migrantes se vean obligadas a buscar rutas cada vez más peligrosas poniendo en riesgo su vida. El número de fallecimientos se ha incrementado considerablemente desde el comienzo de los conflictos en los países del Norte de África. El resultado es escalofriante: en el mes de enero de 2012 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados estimaba en más de 1.500 el número de personas ahogadas o desaparecidas en 2011 mientras intentaban cruzar el mar Mediterráneo para llegar a Europa<sup>12</sup>.

A esto se une la falta de cumplimiento por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de las disposiciones de Derecho Marítimo Internacional, que establecen la obligatoriedad de asistir a las embarcaciones a la deriva y a las personas que se encuentran en las mismas. En este sentido, cabe destacar que en marzo de 2011 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 ni otros barcos comerciales que se encontraban en las inmediaciones acudieran en su rescate tras recibir las llamadas de socorro. Además, los Estados de bandera de los buques bajo el mando de la OTAN (España e Italia) y el Centro de Coordinación para el Salvamento Marítimo Italiano tampoco pusieron en marcha un plan de rescate. La única asistencia que se prestó a las personas que se encontraban en el bote fue a través de un helicóptero militar que les suministró agua y galletas. Tal y como señala el informe de 29 de marzo de 2012 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el helicóptero indicó a los pasajeros del bote que regresaría pero nunca volvió.

Tras permanecer quince días a la deriva, el bote llegó a la costa libia con solo diez supervivientes. Uno de ellos murió por falta de atención médica.

La omisión del deber de socorro por parte de los Estados europeos, de la OTAN, del helicóptero militar y de los buques comerciales ha tenido como consecuencia la muerte de 63 personas.

Por otro lado, es importante señalar que muchos Estados además de violar las disposiciones de Derecho Marítimo Internacional que establecen la obligatoriedad de asistir a las embarcaciones a la deriva, han violado el principio de no devolución (*non-refoulement*). En este sentido, cabe destacar el caso del buque español, bajo mando de la OTAN, *Almirante Juan de Borbón*, que en el mes de julio de 2011 prestó socorro, tras numerosas protestas de organizaciones no gubernamentales defensoras

de los derechos humanos, a más de un centenar de personas de origen subsahariano, tunecino y libio que se encontraban en una embarcación perdida entre las costas de Libia, Túnez, Malta y la isla italiana de Lampedusa. Malta e Italia se negaron al desembarco de estas personas en su territorio por lo que la embarcación, convertida en lugar de confinamiento obligado, navegó durante seis días hasta que un barco militar tunecino aceptó finalmente hacerse cargo y llevar a Túnez a las personas que se encontraban en la embarcación.

El buque *Almirante Juan de Borbón* permaneció durante todo ese tiempo en aguas internacionales sin que ningún Estado de la Unión Europea, de la Alianza Atlántica o de la coalición militar aceptase acoger a las personas que se encontraban dentro del mismo.

Además, Malta e Italia violaron el principio de no devolución dado que entre las personas que se encontraban en la embarcación, había personas de origen tunecino que podrían tener temores fundados de volver a Túnez y motivos suficientes para solicitar asilo.

En lo que se refiere a esta práctica, es importante señalar que el 23 de febrero de 2012 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado al Estado italiano en el caso *Hirsi Jamaa and others v. Italy* (Application no. 27765/09), por haber violado la Convención Europea de Derechos Humanos y, en particular, el principio de no devolución al expulsar forzosamente a Libia en el año 2009 a un grupo de migrantes somalíes y eritreos interceptados por los guardias costeros italianos sin identificarlos ni informarles de su destino y sin evaluar su necesidad de protección internacional, impidiéndoles de esta forma la posibilidad de solicitar protección internacional en Italia. Además la mayoría de ellos fueron víctimas de violencia y abusos. Por lo tanto, el Tribunal ha considerado que Italia violó también el artículo 3 de la Convención de Derechos Humanos relativo al trato degradante y la tortura, así como el derecho de las víctimas a apelar ante la justicia italiana.

Por último es, importante destacar que algunos países europeos como Gran Bretaña y España han introducido la exigencia de un visado de tránsito aeroportuario a los ciudadanos de Siria. Esto implica en la práctica imposibilitar el acceso de forma regular a estas personas al territorio de estos Estados y con ello la imposibilidad de acceso de las mismas al procedimiento de protección internacional en estos países.

## B) EL PRINCIPIO DE SUPRESIÓN DE FRONTERAS INTERIORES DENTRO DEL ESPACIO SCHENGEN

La respuesta de los países europeos ante la llegada de personas que huían de los conflictos existentes en los países del Norte de África ha puesto en entredicho la efectividad del principio de supresión de fronteras interiores en el espacio Schengen.

Desde las primeras llegadas de personas procedentes de Túnez a la isla de Lampedusa a principios de 2011, Italia, tras apelar sin éxito a la solidaridad de otros países vecinos de la Unión Europea, centró sus esfuerzos en impedir la entrada de estas personas a su territorio y en promover su repatriación o facilitar el acceso de las mismas a otros países europeos como Francia. En respuesta a esta situación, Francia decidió de forma unilateral intensificar el control de sus fronteras con Italia vulnerando lo establecido en el Código de Fronteras Schengen (CFS)<sup>13</sup>. Este texto establece como regla general la ausencia de controles fronterizos en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo establece en su artículo 21 que este principio no afectará al ejercicio de las competencias policiales que les corresponda, en virtud de su derecho interno, a las autoridades de los Estados miembros, siempre que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. Estos controles policiales no podrán ser en ningún caso sistemáticos, discriminatorios, repentinos y/o tener como objetivo el control de fronteras y ser equivalentes a un control de fronteras exteriores.

¿Se ajustaron los controles llevados a cabo por Francia a lo establecido en el artículo 21 del Código Schengen? En contra de lo establecido en este artículo, en los controles llevados a cabo en la frontera de Francia con Italia, las autoridades francesas requirieron a las personas migrantes documentos que normalmente se exigen cuando se llevan a cabo controles exteriores de fronteras, como el pasaporte, el justificante de recursos económicos suficientes y el billete de regreso. Por ello, se puede considerar que los controles llevados a cabo por Francia no se han ajustado a lo establecido en el artículo 21 del Código de Fronteras Schengen puesto que han tenido como fin el control de fronteras y los criterios introducidos para llevar a cabo estos controles han sido equivalentes a los que se establecen para el control de fronteras exteriores. Además, cabe añadir, que estos controles han tenido el carácter de sistemáticos y discriminatorios y se efectuaron principalmente a personas de origen tunecino.

Por otro lado es importante subrayar que el artículo 23 del Código de Fronteras Schengen establece la posibilidad de llevar a cabo controles fronterizos en el interior del espacio Schengen de forma excepcional en caso de amenaza grave del orden público o por razones de seguridad interior.

El 17 de abril de 2011 Francia suspendió la circulación de trenes procedentes de Italia durante más de seis horas desplegando un dispositivo policial en la frontera terrestre bajo la premisa de la existencia de una amenaza grave de alteración del orden público motivada por la convocatoria de la manifestación de "El tren de la dignidad" que tenía como fin reivindicar el derecho de las personas con permiso de residencia y documento de viaje a circular libremente por el espacio Schengen.

Esta manifestación fue en todo momento pacífica, por lo que en ningún caso supuso una amenaza de alteración del orden público que justificase el restablecimiento del control de fronteras interiores en el espacio Schengen previsto en el artículo 23 del CFS<sup>14</sup>.

Tras varios intentos fallidos de llegar a un acuerdo, Francia e Italia decidieron someter el 26 de abril de 2011 a la Comisión Europea una demanda de re-examen del tratado de libre circulación de Schengen con el objetivo de redefinir las condiciones excepcionales que permiten a los Estados miembros restablecer temporalmente el control sobre sus fronteras. El 4 de mayo la Comisaria Europea, Cecilia Malstrom, en la línea de las pretensiones de Italia y Francia, propuso la instauración de posibles controles en las fronteras interiores de forma excepcional en caso de falta de medios de un Estado o de fuerte presión inesperada en las fronteras exteriores de la zona Schengen.

En los debates del Consejo Europeo de junio de 2011, que tuvieron un fuerte enfoque securitario, se plasmó también la necesidad de establecer un mecanismo para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación de Schengen. Se señaló además que dicho mecanismo debería incluir una serie de medidas de aplicación gradual para ayudar al Estado miembro que sufra fuertes presiones en las fronteras exteriores destacando la importancia de la asistencia, coordinación e intervención de Frontex. Al mismo tiempo, se invitó a la Comisión a que en septiembre de 2011 presentara una propuesta en este sentido<sup>15</sup>. De esta forma, el 16 de septiembre de 2011 la Comisión Europea emitió una comunicación<sup>16</sup> en la que considera que el derecho a la libre circulación de personas es uno de los mayores logros de la Unión Europea y que debe mantenerse intacto. Además, propone el establecimiento de una acción

coordinada a nivel de la Unión Europea al tiempo que establece límites a las iniciativas nacionales unilaterales considerando que estas, de forma aislada, no pueden constituir una respuesta eficaz a amenazas comunes. En este sentido, señala que los Estados miembros podrán restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores de forma excepcional en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior estableciendo que, ante estos casos, se dará desde la Unión Europea una respuesta coordinada que tenga en cuenta todos los intereses europeos. Al mismo tiempo, subraya que este enfoque coordinado, es aún más necesario en los casos en los que una parte de la frontera exterior está sometida a una fuerte presión imprevista o cuando un Estado miembro no controle de forma permanente su frontera exterior.

Finalmente establece que en situaciones de urgencia, los Estados miembros podrán seguir decidiendo de forma unilateral restablecer los controles en las fronteras interiores, pero únicamente durante un periodo limitado de cinco días. A partir de entonces el permiso para la extensión tendría que ser objeto de una decisión, de conformidad con el nuevo procedimiento de la Unión Europea para los actos de ejecución.

En esta comunicación la Comisión Europea ha priorizado la importancia del principio de libertad de circulación y los intereses de los países miembros de la Unión Europea frente a los intereses particulares y a las decisiones unilaterales de restablecimiento del control de fronteras interiores. Sin embargo, es importante destacar que en la práctica los Estados miembros siguen realizando al día de hoy controles en las fronteras interiores de los Estados, vulnerando lo establecido en el Código de Fronteras Schengen y en la mencionada comunicación.

Una vez más, la práctica de los Estados pone de relieve la incoherencia entre los principios y valores de la Unión Europea y el carácter securitario de las políticas migratorias europeas que priorizan el control de fronteras exteriores e interiores en detrimento de los derechos humanos de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional.

### C) LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA ISLA DE LAMPEDUSA (ITALIA)

En lo que se refiere la acogida de las personas necesitadas de protección internacional a su llegada a Italia, la situación es crítica: durante los primeros nueve meses

de 2011, llegaron a las costas italianas de la isla de Lampedusa 55.298 personas procedentes de Túnez y Libia<sup>17</sup>. Los límites de capacidad de los centros de acogida de la isla se vieron rápidamente sobrepasados y, como consecuencia de ello, muchas personas se vieron obligadas a dormir en la calle en condiciones infrahumanas.

A pesar de que el 13 de febrero de 2011 el Gobierno italiano declaró el "Estado de emergencia humanitaria", no se pusieron en marcha medidas para mejorar las capacidades y las condiciones de acogida de los centros de Lampedusa. Tampoco se agilizaron los procedimientos de traslado a otros centros.

Tras largas esperas, muchas de las personas que llegaron a la isla fueron finalmente enviadas a otras regiones de Italia pero la situación empeoró a partir de la llegada a mediados de marzo de 2011 de las embarcaciones procedentes de Libia.

Además, es importante añadir que desde la firma el 5 de abril de 2011 del acuerdo de repatriación entre los gobiernos de Italia y Túnez, se ha observado un trato diferenciado hacia las personas procedentes de Túnez con respecto a aquellas procedentes de Libia.

Este trato diferenciado, se ha puesto de manifiesto a través de las siguientes prácticas:

- Las personas de origen tunecino permanecen durante más tiempo en los centros hasta que se les obliga a volver a su país. En el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), publicado el 30 de septiembre de 2011, se señala que estas personas se encuentran en una situación de detención y privación de libertad en estos centros. De esta manera, el Centro de Primera Acogida y Socorro de Lampedusa (CSPA) se convirtió en un centro de internamiento para las personas de origen tunecino y en un centro de primera acogida y traslado para las personas procedentes de Libia.
- Las expulsiones de las personas de origen tunecino se han realizado directamente desde el centro de Lampedusa haciendo una escala en Palermo para ser entrevistados rápidamente por un cónsul.
- Cuando se traslada a las personas de origen tunecino del centro de Lampedusa, se les ubica directamente en un centro de internamiento aunque hayan solicitado asilo. Es en este centro donde se examinan sus solicitudes, que en la mayoría de los casos son rechazadas.

- Además se ha detectado que las embarcaciones interceptadas procedentes de Túnez son devueltas a este país con la colaboración del ejército tunecino.

Esta diferencia de trato y las condiciones precarias en las que vivían estas personas motivaron la revuelta y el incendio que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2011 en el centro de acogida principal de Lampedusa. Tras el incendio, tuvieron lugar numerosas manifestaciones.

Ante esta situación las autoridades italianas decidieron cerrar los dos centros de acogida declarando Lampedusa "puerto no seguro". La mayoría de las personas de origen tunecino fueron expulsadas. El resto de las personas fueron enviadas a centros situados en otras regiones de Italia.

Tras la llegada a la isla de 275 migrantes en marzo de 2012 se ha abierto de nuevo el debate sobre la reapertura de los centros de acogida de Lampedusa.

#### D) LA INAPLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL (DIRECTIVA 2001/55/CE DEL CONSEJO EUROPEO DE 20 DE JULIO DE 2001)

Es importante resaltar el hecho de que ante la situación descrita en los apartados anteriores, la Unión Europea no ha puesto en ningún momento en marcha el mecanismo de asistencia inmediata en caso de afluencia masiva previsto en la Directiva de protección temporal (Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001)<sup>18</sup>. Esta Directiva establece las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen por existir en el mismo un conflicto armado o por correr grave peligro de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos. Al mismo tiempo, la Directiva pretende fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Teniendo en cuenta que las personas que han llegado a Europa huyendo de los conflictos existentes en Libia, Túnez, Marruecos o Egipto pueden ser susceptibles de protección internacional y que los sistemas de acogida de los Estados a los que han llegado han demostrado ser insuficientes e inadecuados para garantizar el derecho de estas personas a solicitar protección internacional, se debería haber

puesto en marcha el mecanismo de solidaridad entre los Estados miembros previsto en la Directiva 2001/55/CE.

Además, la aplicación de la Directiva hace innecesaria la modificación del tratado Schengen y la introducción temporal del control de fronteras interiores ya que las autorizaciones temporales de residencia, que se concedan en virtud de la misma únicamente autorizan a residir en el país que las concede y obligan, al mismo tiempo a los Estados miembros a acoger en su territorio a los beneficiarios que permanezcan o pretendan entrar sin autorización en el territorio de otro Estado miembro.

Finalmente, es importante destacar que cada vez se hace más necesaria la creación de un programa de reasentamiento a nivel europeo que posibilite un aumento de los recursos de acogida y la distribución equitativa de la responsabilidad entre los Estados miembros de la Unión Europea<sup>19</sup>. De esta forma, se podría hacer frente a graves crisis humanitarias imprevistas como las acontecidas en 2011 en Túnez por la afluencia masiva de refugiados procedentes de Libia o la hambruna en el Cuerno de África.

## NOTAS

1. Durante la primera fase del SECA (1999-2005) se adoptaron unas "normas mínimas" comunes con el objetivo de armonizar la legislación de los Estados miembros. En la segunda fase, se han adoptado diversos instrumentos con el objetivo marcado en el Programa de la Haya de establecer un procedimiento común de asilo y un estatus igualitario para aquellos a los que se les concede asilo o protección subsidiaria.
2. El Programa de la Haya, adoptado por el Consejo Europeo el 14 de noviembre de 2004, estableció los objetivos a alcanzar en materia de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2005-2010 incluyendo, como objetivo prioritario, el establecimiento de un procedimiento común de asilo.
3. Se puede consultar el texto de la Directiva en: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=628904:cs&lang=es&list=628904:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=Directiva 2011/95/UE-&checktexte=checkbox&visu=#texte>
4. La Directiva 2004/83/CE establece las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el Estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.
5. La creación de esta oficina se aprobó a través del Reglamento (UE) n° 439/2010 de 19 de mayo de 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:ES:PDF>. La oficina puso en marcha parte de sus actividades en noviembre de 2010 y comenzó a estar plenamente operativa en junio de 2011.
6. Se puede consultar el texto de la sentencia en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=M.S.S.%20%7C%2030696/09&sessionid=88178537&skin=hudoc-en>
7. Se puede consultar el texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos en: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf)
8. El Reglamento (CE) n° 343/2003 establece los criterios para determinar qué Estado será el responsable de examinar la solicitud de asilo. Se puede consultar el texto en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF>
9. Para más información: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/EN/3-23032012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/EN/3-23032012-AP-EN.PDF)

10. "En los confines de Europa: La externalización de los controles migratorios". Informe Migreurop 2010-2011. <http://www.migreurop.org/article2080.html?lang=fr>
11. *Informe Mundial 2012 Human Rights Watch*: <http://www.hrw.org/es/world-report-2012/informe-mundial-2012-la-uni-n-europea>
12. Información disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-1500-personas-ahogadas-o-desaparecidas-en-el-mediterraneo-en-2011/>.
13. Texto disponible en: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?year=2006&serie=L&textfield2=105&Submit=Search&submit=Search&ihmlang=es>
14. "L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne . Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace 'Schengen'". Anafé. Gisti. 2011.
15. Se pueden consultar las conclusiones del Consejo en: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/.../123086.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/.../123086.pdf)
16. COM(2011) 561 final.
17. Los datos han sido extraídos de un informe realizado tras una visita efectuada por una delegación de la Comisión sobre Migración, Refugiados y Población de la PACE a la isla de Lampedusa en mayo de 2011. La referencia del mismo es AS/MIG/AHLARG (2011) 03 REV 2. Se puede consultar en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuMigEN.htm>.
18. Esta Directiva ya se ha incorporado a las legislaciones de los países miembros. En España se ha incorporado a través del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
19. En este sentido cabe destacar que el Parlamento Europeo ha aprobado en su sesión plenaria del 28 y 29 de marzo de 2012 un nuevo programa que será operativo a partir de 2013 por el que los países de la Unión Europea que voluntariamente quieran participar recibirán más apoyo económico para acoger a los refugiados que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/content/20120322FCS41684/7/html/El-PE-aprueba-un-nuevo-programa-de-reasentamiento-de-refugiados>

A lo largo del año 2011 las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en España han sufrido las consecuencias del recorte de las políticas sociales, tanto de aquellas específicas del ámbito de la protección internacional, como de aquellas destinadas a la integración social de la población de origen extranjero.

Este recorte en las políticas sociales ha supuesto un verdadero retroceso tanto en el ejercicio como en la garantía de derechos sociales y económicos, en momentos de crisis, que es cuando más se pone en evidencia la vulnerabilidad y las necesidades de protección social de las personas refugiadas en España, fundamentalmente en las fases posteriores a la llegada y la acogida.

En ese contexto cobra especial relevancia la participación social de las personas refugiadas como vía para reivindicar sus derechos y lograr la plena integración en todas las dimensiones de la vida en la sociedad de acogida: la política, la social, la cultural y la económica.

## 6.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como consecuencia del recorte en las políticas sociales tanto de carácter generalista como de las específicas que afectan al colectivo de personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, están aumentando las situaciones de vulnerabilidad social de numerosas personas pertenecientes al colectivo en un momento en que las necesidades y la vulnerabilidad de esta población se ha multiplicado.

Si bien es cierto que dentro de la política social dirigida al colectivo de protección internacional se han mantenido las garantías en la fase inicial de la llegada a España, poniendo a disposición un sistema de acogida en diversos puntos del territorio español por un periodo que oscila entre los 12 y 18 meses, el sistema de protección social de nuestro país no está siendo capaz de hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad del colectivo como consecuencia de la crisis una vez que han abandonado los dispositivos de acogida.

Así, desde las ONG de apoyo al colectivo de personas refugiadas y necesitadas de protección internacional se están detectando situaciones de extrema gravedad. Sin entrar en un análisis profundo o minucioso ante la falta de estadísticas oficiales sobre el colectivo, se intentará realizar una reflexión y aproximación referente al actual contexto que configura la realidad de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en nuestro país. Así, desde la constatación de la proximidad que facilita el trabajo directo y diario con estas personas y sus situaciones de vulnerabilidad, se pueden destacar dos elementos clave en los procesos de integración de estas personas: primero, el incremento de las situaciones vulnerables y de pobreza y exclusión social, derivado en gran medida por el incremento del desempleo; y segundo, el cada vez más débil y limitado sistema de protección social en todo el estado español.

Un análisis que no resulta fácil dado que, fuera de los dispositivos de acogida inicial, no existen estadísticas que diferencien a la población refugiada y merecedora de protección internacional del conjunto de la población migrante radicada en nuestro país. De tal suerte, que el análisis que se ofrece será el resultado de realizar un ejercicio de cruzar la información directa que CEAR posee de la atención a personas pertenecientes al colectivo de protección internacional, con las políticas sociales dirigidas a la integración social del conjunto de la población migrante

y refugiada y sobre la que sí existe una información mínima ofrecida por estudios independientes y por el marco normativo y político.

A modo de introducción, en las siguientes líneas, se describirá la situación general del colectivo. Si bien es cierto que la crisis ha recrudecido y agravado enormemente las condiciones socioeconómicas del conjunto de la población residente en el estado español, a la población migrante y refugiada la crisis no les ha generado un panorama muy distinto del que ya padecían, en cuanto al acceso a derechos, derecho a una vivienda digna, a un empleo digno, a una educación en igualdad de condiciones, etc. Aunque sí es cierto que la realidad se ha vuelto más dura y la situación de desempleo, pobreza y exclusión social está afectando con mayor intensidad a la población migrante y refugiada.

Tal es así, que los servicios de atención social de CEAR han detectado un incremento progresivo a lo largo de los dos últimos años, recrudeciéndose especialmente en el año 2011, de personas y familias que acuden en busca de ayuda. En la mayoría de los casos se trata de la necesidad de cubrir necesidades básicas o bienes de primera necesidad como la alimentación, la vivienda o cuestiones sanitarias. Así se percibe cómo demandas que antes eran muy comunes prácticamente han desaparecido, demandas tales como el apoyo y asesoramiento para la formación, la orientación laboral, la formación reglada universitaria y postuniversitaria, la información y orientación para el autoempleo, la reagrupación familiar o la extensión del asilo familiar, entre otras. Todas esas demandas han pasado a un segundo plano ante la prioridad por cubrir necesidades más básicas como alimentación, ropa y alojamiento.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? Influyen numerosos factores que se retroalimentan estrechamente con la propia crisis económica y las prioridades políticas establecidas para salir de la misma. Unas políticas basadas prioritariamente en el recorte del déficit público a costa del gasto social, perjudicando seriamente al sistema de protección social de nuestro país en el momento en que más falta hace ante los crecientes niveles de desempleo, pobreza y exclusión social.

A continuación se describirán el marco de las políticas públicas en materia de integración de personas refugiadas y migrantes y cómo estas están evolucionando en el contexto de la crisis económica.

En el ámbito concreto de la protección internacional existe el marco normativo derivado de la Ley de Asilo aprobada en octubre de 2009. Dicha Ley daba

respuesta a la necesidad de trasponer varias Directivas de la Unión Europea que establecen claramente las políticas a seguir en materia de integración de los solicitantes de asilo y de los beneficiarios de protección internacional<sup>1</sup>.

Sin embargo, buena parte de las disposiciones en materia de acogida de las personas solicitantes de protección internacional recogidas en la Ley de Asilo, se están viendo seriamente afectadas por la decreciente dotación de recursos para los servicios y recursos de acogida ocasionados por el recorte generalizado del gasto social.

De igual forma, las expectativas generadas por el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2011-2014 pueden quedarse en papel mojado con los continuos recortes que están sufriendo las partidas presupuestarias destinadas a las políticas de integración. Se está desbaratando todo el esfuerzo acumulado por parte de las Administraciones públicas en materia de políticas de integración, situación que nos enfrenta al riesgo de retroceder a un sistema absolutamente asistencialista, retro trayéndonos a los sistemas de protección social de hace más de diez años en nuestro país.

El primer PECI 2007-2010 configuraba la articulación de un sistema de medidas de alcance estatal tendentes a la integración de las personas migrantes sustentadas en los siguientes principios fundamentales: 1. El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona. 2. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. 3. El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

Si bien en el primer PECI se observó un importante esfuerzo presupuestario, lo que acarreo, en general, resultados positivos, en las provisiones del II PECI 2011-2014 se observa una paulatina reducción de los fondos desde los 385.778.897 euros en 2011 hasta los 281.763.719 euros previstos en 2014. Esas son las cifras sobre el papel, provisiones de fondos realizadas en 2011 que se enfrentan a la realidad de la severidad de la crisis económica y el aumento en la intensidad de las políticas de ajuste estructural y de reducción del déficit público.

De hecho, a finales de marzo de 2012, justo antes del cierre del presente informe, el Consejo de Ministros presentó los Presupuestos Generales del Estado,

donde en la práctica desaparecía el Fondo para la Integración, Acogida y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes. Dicho fondo estuvo dotado en 2011 con 67 millones de euros y constituía un apoyo fundamental para las comunidades autónomas y municipios para dar respuesta a las necesidades de acogida e integración de la población migrante asentada en su territorio. Un fondo que constituía uno de los pilares fundamentales del II PECEI 2011-2014.

Creado en el año 2005, el 60% del Fondo de Integración se destinaba al desarrollo de actuaciones para la acogida y el resto a medidas de refuerzo educativo. En su conjunto, del total del fondo, aproximadamente el 40% de los recursos iban destinados a financiar las acciones desarrolladas por los ayuntamientos. En la práctica, la desaparición del fondo supone la paralización de cientos de planes de integración de municipios y comunidades autónomas, mientras que a nivel estatal, afecta seriamente a la eficacia del II PECEI y cuestiona los compromisos adquiridos con la Unión Europea, como la reciente Agenda Europea para la Integración presentada en julio del año pasado.

La desaparición del Fondo para la Integración de los Inmigrantes, especialmente en lo que respecta a la financiación de planes autonómicos y municipales, implica que las políticas de integración deben ser sostenidas por unos sistemas de protección social cada vez más debilitados. Una situación que tiende a empeorar en un contexto generalizado de recortes sociales. Nuestro país se encuentra cinco puntos por debajo de la media de los países de nuestro entorno en relación a la inversión en servicios sociales respecto del PIB, oscilando entre el 0,5% de las comunidades autónomas que menos invierten frente al 2,74% de las que más<sup>2</sup>. Una situación que genera una palpable desigualdad entre la ciudadanía española y extranjera dependiendo de dónde cada persona tenga su residencia.

La desaparición del fondo para la integración de los inmigrantes contribuirá a saturar aún más los servicios sociales aumentando la percepción social de competencia entre autóctonos y extranjeros por las cada vez más escasas ayudas y prestaciones sociales. Según las encuestas, el rechazo frente a la inmigración crece en todos los países europeos, entre los que España no es una excepción. Entre 2004 y 2008, los encuestados que sostenían que las políticas de inmigración españolas eran demasiado tolerantes aumentaron del 24% al 42%. Las personas inmigrantes son vistas como competidoras en el acceso a prestaciones o servicios públicos, actitud más generalizada entre grupos de bajo nivel educativo y económico, mayor

edad y/o principios más conservadores. Se traduce en la idea de que a los inmigrantes se les conceden más ayudas escolares (50%) y prestaciones sanitarias (46%) aun en igualdad de ingresos. También es frecuente la idea de que la presencia de inmigrantes deteriora la calidad de la atención sanitaria (52%) y educativa (50%)<sup>3</sup>.

El marco de políticas públicas descrito en los párrafos anteriores muestra una clara tendencia al retroceso en las políticas de integración de las personas migrantes, y por ende también de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, en un contexto de mayor necesidad que nunca. Los datos sobre la realidad socioeconómica de la población de origen extranjero en nuestro país así lo demuestran. La crisis actual ha afectado al colectivo con particular dureza, sustancialmente en las tasas de desempleo, que se acercan al 30% de media en comparación con una tasa de paro del 18% entre la población autóctona<sup>4</sup>. Es precisamente el desempleo el principal obstáculo de acceso de las personas extranjeras a los programas de protección social, pues la pérdida del empleo y la finalización de las prestaciones les sitúa en condiciones de "irregularidad sobrevenida" ante la imposibilidad de renovar las autorizaciones oficiales y de los problemas relacionados con la falta de "papeles" de los extranjeros indocumentados.

La población inmigrante presenta tasas de pobreza notablemente altas, casi el 30% de las personas de origen latinoamericano, africano y asiático, frente a algo más del 18% de las personas de nacionalidad española, se hallan por debajo del umbral del 60% de la renta media de nuestro país. Una situación que es especialmente dramática en los casos de pobreza severa: así, mientras esta afecta al 3% de la población autóctona, casi el 7% de las personas provenientes de la Europa del Este, y el 5,4% de las originarias del resto del mundo se sitúan por debajo del umbral de pobreza severa (25% de la media de la renta)<sup>5</sup>.

A pesar de ello, según muestran los últimos datos disponibles del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), los extranjeros constituían aproximadamente el 13,7% del total de usuarios, muy próximo al 11,55% que representan para el conjunto de la población. Mientras que la población migrante representaba el 11,2% de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción (RMI), lo cual indica una clara infrarrepresentación con respecto a la población autóctona, dado que los inmigrantes representan una proporción mayor de población en riesgo de exclusión social<sup>6</sup>.

Los datos hablan por sí solos. No parece muy acertado desde un punto de vista de la racionalidad de las políticas sociales y de integración disminuir de forma tan drástica los recursos destinados a las mismas. En un contexto de profunda crisis económica que está empujando hacia la pobreza y la exclusión social cada vez a más personas, no parece muy razonable recortar radicalmente las políticas de apoyo a los sectores más vulnerables de la población. Las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional se ven especialmente afectadas por esta situación, careciendo de la opción de retornar a sus países aunque así lo desearan.

## 6.2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Mucho se ha debatido y escrito sobre la participación social de las personas migrantes y de las minorías en general como facilitadora de la integración social y la convivencia intercultural, constituyendo un paradigma bastante asentado que sin participación social, e incluso política, no se puede hablar de un auténtico proceso de integración. Por los mismos motivos, la población refugiada y necesitada de protección internacional debe avanzar en su propio proceso de integración social a través de la plena participación en la sociedad de acogida.

La participación social y política es necesaria para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades, construir una ciudadanía activa y solidaria, y generar sentimientos de pertenencia a la sociedad de acogida entre las personas refugiadas. Elementos sin los cuales resultará difícil concluir con éxito los esfuerzos por lograr la plena integración social del colectivo y la construcción de una sociedad basada en la convivencia intercultural donde todas las personas tengan cabida independientemente de su origen o condición social.

Sin embargo, existen muchos obstáculos sociales e institucionales que dificultan la participación social de las personas refugiadas, siendo necesaria una apuesta por parte de la sociedad de acogida por eliminar esos obstáculos, impulsar desde las instituciones públicas políticas que fortalezcan el tejido asociativo del colectivo y favorecer la sociedad civil autóctona espacios de encuentro y cooperación con las personas refugiadas. Desde esta perspectiva se debe promover la participación activa de las personas refugiadas en la vida pública y establecer alianzas entre los sectores más dinámicos y comprometidos tanto de los colectivos de

refugiados como de autóctonos. Habitualmente son los espacios de participación social creados por las organizaciones ciudadanas (asociaciones, sindicatos, ONG, movimientos sociales) los más idóneos para tender puentes entre los diferentes colectivos sociales y culturales de la sociedad y para facilitar el desarrollo de una ciudadanía activa y responsable, comprometida con el objetivo de construir una sociedad más justa, solidaria e intercultural.

Sobre las virtudes y potencialidades que la participación posee para contribuir a la construcción de la convivencia intercultural y favorecer la integración de las personas refugiadas, la siguiente definición aporta los elementos claves para su comprensión: la participación es "estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, corresponsable<sup>7</sup>". De esta definición se puede deducir que en todo momento la dimensión relacional está presente en la participación social, lo que implica interacción y comunicación entre unos colectivos y otros. Pero además, incorpora toda una serie de verbos que sugieren acción, como "incidir, influir, intervenir" y, por tanto, capacidad de obrar colectivamente para lograr la transformación social.

La participación es un poderoso instrumento que permite comunicar y crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales, sentando las bases para iniciar procesos de convivencia y de resolución creativa de conflictos. La participación, al establecer canales de comunicación entre colectivos, organizaciones sociales e instituciones, fomenta el conocimiento mutuo, el diálogo, la cooperación, la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentimiento de pertenencia a la comunidad, y en última instancia, fruto de todo lo anterior, la convivencia en armonía.

Esta participación de las personas refugiadas deberá desenvolverse en dos dimensiones: una común al conjunto de la ciudadanía, vinculada con los aspectos generales de la vida pública y social; y otra específica, referida a los aspectos y problemáticas relacionadas con la pertenencia al colectivo de personas refugiadas. La primera dimensión de la participación se desarrollará en los ámbitos comunes que comparten el conjunto de la población residente en nuestro país, autóctonos,

inmigrantes o refugiados, como puede ser el hecho de ser “padres” y su participación en las instituciones educativas, el hecho de ser “usuarios” de servicios públicos, el hecho de ser “vecinos”, “trabajadores”, “afiliados”, “contribuyentes”, “activistas”... Y que debe encontrar vías de participación a través de las asociaciones de padres de alumnos, las asociaciones de vecinos, los sindicatos, las asociaciones de consumidores, las ONGs de acción social, los movimientos feministas, ecologistas, etc.

La segunda dimensión de la participación operará sobre aquellos fenómenos que afectan directamente a las personas refugiadas, tales como la legislación sobre asilo y protección internacional, las políticas públicas sobre inmigración y refugio, los programas y proyectos de integración social de las personas refugiadas, etc. Las vías de participación de esta segunda dimensión suelen materializarse, a modo de ejemplo, en la constitución de asociaciones de personas refugiadas e inmigrantes, en su implicación en las ONG de apoyo al colectivo, en las redes, foros y coordinadoras sobre refugio y derechos humanos, en los periódicos y programas radiofónicos creados por asociaciones y colectivos de refugiados, etc.

La realidad muestra que la participación en el marco de sindicatos y partidos políticos es muy escasa al igual que sucede en el movimiento asociativo de las personas migrantes y de refugiados, en muchos casos motivado por la situación económica o laboral. Es muy habitual que las personas refugiadas que participan lo hagan a través de organizaciones de migrantes o mixtas, de migrantes y refugiados. Es el caso de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados de España (FERINE), donde una buena parte de sus miembros son personas refugiadas o exiliadas. Recientemente, la eclosión del movimiento 15-M ha evidenciado la motivación de las organizaciones de personas migrantes y refugiadas por integrarse en procesos de transformación social en igualdad con las personas autóctonas, ese ha sido el caso de organizaciones como FERINE, CONADE o AESCO.

En lo personal la participación permite interactuar con otros y construir colectivamente, desde una cultura basada en la igualdad y la horizontalidad de las relaciones humanas independientemente del origen, religión, condición, ideología, procedencia. En este sentido escuchar la propia visión que las personas refugiadas tienen de la práctica y la idea de la participación desde la perspectiva de su propio bagaje cultural y sus valores, consolida la visión aportada en este texto sobre el valor del conocimiento, la comunicación, el enriquecimiento y el respeto mutuo:

*Yo pienso que podríamos empezar planteando que la participación, o mejor los escenarios de participación, son ejercicios que como líderes sociales y comunitarios los traemos inmersos en nuestras prácticas diarias, ya que es nuestra constante en el desarrollo diario en la lucha por la paz y la justicia social.*

Es lo que contesta Ricardo Fernández, refugiado colombiano, y activista de COLREFE, ante la siguiente pregunta: ¿qué es la participación para ti?

En el caso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, es una constante luchar por el reconocimiento de sus derechos en nuestro país y por la defensa de los derechos humanos en su país de origen, desde el exilio. Este es el caso, por ejemplo, del Colectivo de Colombianos Refugiados en España (COLREFE), formado por grupos familiares que fueron obligados a salir de Colombia por persecución política, amenazas de muerte, atentados, y judicialización de las actividades políticas, sociales y culturales, hechas por el Estado colombiano a través del aparato judicial, sus Fuerzas Armadas, los grupos paramilitares y sus organismos de seguridad.

En España, también FERINE agrupa a asociaciones de migrantes y personas refugiadas interesadas, según su propia definición, "en impulsar un proceso organizativo y reivindicativo de las personas migrantes y refugiadas residentes en el estado español". Efraín Pardo y Víctor Sáez, de la junta directiva de FERINE, nos explicaban qué es y qué hace la organización:

*La Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE) nace como una necesidad de avanzar en los niveles de organización y participación de los nuevos/as vecinos/as que residen en España. Son las asociaciones las genuinas interlocutoras con la sociedad de acogida, que permiten representar nuestras legítimas demandas y reivindicaciones, sin asociaciones funcionando y cumpliendo su rol no hay integración real. Por ello, la apuesta principal de FERINE es promover el asociacionismo y el fortalecimiento de estas. Todo en dirección a potenciar un esfuerzo individual y colectivo para pasar de ser extranjeros a ciudadanos de plenos deberes y derechos.*

*Porque por participación, entendemos, hacer parte de algo, intervenir para ser protagonistas en un momento de nuestra vida, para que con nuestra acción contribuyamos a transformar una realidad y, en últimas, para transformar lo*

*que somos. La participación no puede entenderse sin que haya otros, porque cuando la acción es individual es un simple hacer, la participación lleva consigo la existencia de grupos y entonces hablamos de participación social.*

*La participación de las personas migrantes y refugiadas en España está en proceso de construir un movimiento social que visualice esta capa de la sociedad española y haga valer el reconocimiento de los derechos humanos por encima de consideraciones fronterizas. Estos procesos están construyendo ciudadanía activa, porque al hacer parte de esta sociedad y reclamar los derechos ciudadanos se está construyendo la nueva ciudadanía.*

Visibilizarse y hacerse oír son las claves de la participación de las personas refugiadas en España.

Otro espacio de participación es el grupo “En voz alta” (EVA), “una iniciativa colectiva de personas refugiadas y migrantes que busca romper las barreras existentes de la participación del tejido asociativo vecinal en Valencia”, según palabras de Mauricio Pinto, su dinamizador. Trabajan desde el enfoque del desarrollo comunitario, entendido este como:

*La capacidad proactiva que tenemos los y las migrantes para trabajar en red, consensuar acciones de sensibilización y tener capacidad de interlocución con los diversos actores, políticos y sociales, presentes en el territorio que nos movemos.*

En este sentido, las personas refugiadas y migrantes alcanzan el papel de agentes transformadores de una sociedad que les invisibiliza, donde estas personas, como poseedoras de derechos, utilizan el espacio público como escenario político-social de reivindicación, participan en redes de incidencia política y social y exigen el pleno derecho a residir en España (objetivos del colectivo EVA).

María del Socorro Vives, colombiana, participante activa del grupo EVA, destaca que es necesario encontrar espacios donde dar voz a las personas migrantes y refugiadas, “todas tenemos algo que contar, sobre la situación en nuestros países, y sobre nuestra acogida en España. La realidad que nos encontramos al llegar es muy diferente de la que pensábamos en nuestros países de origen”. Ella, que llegó a las oficinas de CEAR Valencia buscando apoyo y ayuda ante su situación, “encontrar quién te ayude a salir del hoyo” en sus propias palabras, hoy es voluntaria de la

organización y, además, forma parte del grupo EVA. En este grupo “hay una voz que debe hablar, hay una voz que debe decir, hay una voz que debe actuar, hay una voz que debe demostrar la realidad de las personas migrantes y refugiadas que viven en España”. Todo ello a través de acciones de incidencia política y social y de denuncia de estas situaciones, muchas veces a través del arte (como la representación de obras teatrales), porque en el estado español hay una “ley que te oprime, y que te puede condenar a entrar en un CIE sin tener en cuenta que puedes ser una persona que ha llegado a España perseguida en su país”.

Ricardo Fernández vuelve a hablar de la importancia de “ser voz” cuando rememora su experiencia de participación en España:

*[Su experiencia] se ha basado en la lucha por la defensa de los derechos humanos y de la migración, en la formación y creación de asociaciones con voz para poder tener eco como ciudadanos ante las leyes oprobiosas que cada día limitan la participación migrante en la sociedad española, además de denunciar constantemente los abusos en el accionar de la fuerza pública ante la población migrante. También desde nuestro escenario de participación continuamos siendo la voz que aclama justicia a las víctimas de más de 50 años de conflicto interno social, político y armado en Colombia, de la denuncia constante de la intervención devoradora de las multinacionales y el capital extranjero a nuestras regiones, que socava la dignidad y los territorios de los colombianos y colombianas.*

Se puede afirmar “que la realización progresiva de los derechos humanos está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana”, tal y como relata uno de los entrevistados rememorando una frase del Programa Andino de Derechos Humanos de 2005. Entonces, ¿por qué la mayoría de las personas no participan? Dos pueden ser las causas más claras, por un lado, la falta de “cultura participativa” debida al individualismo, al desconocimiento, la falta de información o la desconfianza hacia las instituciones políticas, las organizaciones sociales e, incluso, la sociedad en general. Y, por otro, la existencia de un sistema que excluye a la mayoría de la población respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, los acuerdos se aprueban por minorías no representativas que obedecen a intereses partidistas, muchas veces justificadas por el mal entendido sistema democrático que permite, a una

parte de la población, ejercer su derecho a elegir a sus representantes cada cuatro años, pero que, una vez hecho, son excluidos de la toma de decisiones.

Mientras, otra parte de la sociedad no tiene siquiera este derecho. Ante esta situación, uno de los retos a los que se enfrentan las organizaciones sociales es fomentar la participación de las personas a las que van dirigidas sus programas de atención, cuanto más en el caso de las organizaciones que, como CEAR, trabajan para y por las personas refugiadas, muchas de ellas personas que, como contaba Ricardo, llevan la participación intrínseca a su quehacer diario.

Uno de los hechos más novedosos del contexto sociopolítico actual de nuestra sociedad lo constituye la aparición del movimiento 15-M a lo largo y ancho del territorio del estado español, que ha conseguido concienciar e implicar a una parte importante de la ciudadanía en la defensa de lo público, de la democracia frente a la dictadura de los mercados y en la exigencia de ampliación de los espacios de participación política de la ciudadanía.

Natalia Munevar, refugiada colombiana, lleva más de ocho meses trabajando activamente con el movimiento 15-M y forma parte del grupo de Migración y Convivencia de la Asamblea Popular de Lavapiés. Este es su testimonio:

*El 15 de mayo de 2011 salí a la calle a manifestarme por la difícil situación que estamos pasando, no hay trabajo y el poco que hay esta muy mal remunerado, no tenemos acceso a una vivienda digna, la calidad del sistema sanitario está en detrimento, los abusos de la banca son descarados y la permisividad de los políticos es absurda. Unos pocos días después se levantó la acampada, se empezó a respirar el ambiente de indignación y tuve la extraña sensación de caer en cuenta que al llegar a España y alejarme del movimiento estudiantil colombiano durante cinco años olvide quién era, en la acampada, recordé las consignas, los comunicados, la reivindicación política, el activismo, por lo cual encontré un espacio donde puedo ser plenamente quien me prohibieron ser en algún momento de mi vida.*

*En la acampada se encontraron personas de varios colectivos que llevan años trabajando por los derechos de los migrantes, conformaron el grupo de trabajo de Migración Sol al que me vincule. Sabía que la situación de las personas migrantes en España era difícil, he tenido algunas malas experiencias pero siempre he contado con el apoyo de CEAR y de buenos amigos, cuando empezamos a analizarla comprendí que la situación era mucho peor, en ese momento*

*me di cuenta que podíamos hacer un equipo: los colectivos podían aportar toda su experiencia de trabajo en España y todos los conocimientos que tenían sobre el tema, los/as demás podíamos aportar nuestra energía y otras experiencias como las vividas en movimientos sociales latinoamericanos, los cuales siempre están vivos, nacemos y crecemos entre ellos.*

*Nuestro primer paso fue el "Manifiesto para una sociedad solidaria y sin fronteras" donde lo primero que afirmamos es que todas las personas somos seres humanos y ninguna persona es ilegal, exigimos igualmente el cierre de los CIEs, el fin de la redadas racistas, la derogación de la Ley de Extranjería y por supuesto la concesión de protección internacional a refugiados y apatridas.*

*El movimiento se extendió a los barrios y mi primer paso fue conformar el grupo de Migración de Lavapiés, hice el llamado en la primera asamblea que se organizo. A nuestra primera reunión acudió mucha gente, la mayoría españoles y unos pocos migrantes latinos. Decidimos centrar nuestro trabajo por el fin de las redadas racistas, el cierre de los CIEs y por una mejor convivencia en el barrio.*

*El 5 de julio fui testigo de una redada racista en el metro de Lavapiés, recuerdo la fecha exacta porque ese día cambió la actitud de todas las personas del barrio frente a las redadas. Salieron a la plaza de Lavapiés más de 1.000 personas a gritar que ningún ser humano es ilegal y rechazando la actitud criminalizadora de la policía en el barrio. Desde entonces nuestro trabajo es constate, de todos los días. La participación de los migrantes en el grupo ha aumentado, son de distintos países como Senegal, Bangladesh, Argentina, Irán o Colombia, ha llegado a ser el grupo de trabajo del 15-M más activo no solo del barrio, también de Madrid. Nuestros documentos se publican en diferentes webs alternativas, los medios de comunicación se ponen en contacto constantemente con nosotros siempre negándonos a responder por que somos conscientes de la manipulación de la información, pero nuestros logros más importantes han sido visibilizar la difícil situación de los migrantes que no tienen papeles, lograr que muchas personas se unieran a nuestra causa y el cambio radical de la convivencia en el barrio.*

*Cada día trabajo ocho horas para ganar dinero para comer y pagar el alquiler, pero a continuación trabajo otras ocho horas para el grupo de migración de Lavapiés. Estoy indignada con el racismo y la discriminación, no quiero*

*fronteras impuestas por los países empobrecedores, no quiero más muertos en pateras o en los CIEs, no quiero más personas muertas porque les es negada la protección como refugiados, no quiero que a mis vecinos los persiga la policía y los criminalice por ser negros, quiero un mundo donde todas las personas, independientemente de su procedencia, sean iguales en derechos, ¡donde ningún ser humano sea ilegal!*

*El ser refugiada política, me ha permitido aportar mi experiencia activista al movimiento y en cierto modo me da la tranquilidad de poder salir a manifestarme sin tener el temor de que la policía me encierre por no tener papeles a pesar de tener una multa impuesta por la Delegación de Gobierno de 2.000 euros por ser testigo de la redada que despertó a Lavapiés.*

Este testimonio sintetiza de forma magistral el análisis que sobre la participación de las personas refugiadas se ha realizado en este epígrafe, constituyendo el mejor cierre posible para el mismo.

## NOTAS

1. Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida y el capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a reagrupación familiar relativo a los refugiados.
2. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales 2012. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.
3. Moreno, Francisco Javier y Bruquetas, María (2011): *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Colección Estudios Sociales, nº 31. Obra Social La Caixa.
4. Ídem.
5. Ídem.
6. Ídem.
7. Giménez, Carlos (2002).



En la primera parte del capítulo, se analizará objetivamente las políticas públicas que, en materia de inserción laboral, se han aplicado en España durante el año 2011. Como telón de fondo, la profunda crisis económica que venimos padeciendo desde 2008 y cuyos impactos en este contexto económico, social y político inciden directamente sobre los sistemas de protección social y sobre el propio derecho al trabajo, y cuyas repercusiones más intensas se dan en los colectivos menos protegidos por el sistema de relaciones laborales y de Seguridad Social, como es el caso de las personas inmigrantes y refugiadas.

La percepción social negativa acerca de las personas inmigrantes y refugiadas es una de las consecuencias que derivan de esta situación y base del análisis del segundo epígrafe del capítulo, que a su vez desgrena cómo en este último año las desigualdades se han acrecentado y los procesos de discriminación ya existentes han vivido un proceso de expansión que abarca diversas manifestaciones, como son la proliferación de formas de empleo precarias, de trabajo negro, de economía sumergida y los procesos de explotación laboral diversos.

## 7.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como viene siendo objeto de análisis por parte de CEAR desde hace ya tres años en sus informes anuales, la crisis económica actual afecta a toda la población en general, pero es la población migrante y refugiada la que los sufre de forma más acusada<sup>1</sup>, ya que suele depender de empleos más fluctuantes y temporales; y además se encuentra con otras dificultades añadidas como las lingüísticas, las de acceso al reciclaje formativo, el reconocimiento y homologación de títulos, etc., y su red familiar o social suele ser más débil.

En estos últimos cuatro años de crisis, desde 2008, la situación de desempleo se ha caracterizado por una disminución clara de los ocupados extranjeros en el sector de la construcción y la agricultura<sup>2</sup>, fundamentalmente, situación que empeora en los tres años sucesivos, afectando a la categoría de trabajadores no cualificados, donde aparecen mayor número de extranjeros desempleados, seguida de los trabajadores cualificados de la industria, la construcción y de servicios.

Particularmente en España, la crisis hace cuestionarnos el modelo productivo de la última década, un modelo insostenible, basado en la utilización intensiva de mano de obra y en sectores de bajo valor añadido: construcción, hostelería, comercio y empleo doméstico. Por lo tanto, la apuesta por un modelo de crecimiento basado en sectores de mayor valor añadido ha ido tomando fuerza en los últimos años, pero sin que estas medidas se hayan visto cristalizadas en nada concreto respecto a la creación de empleo. En este contexto, el Gobierno presentó la *Estrategia para un Crecimiento Económico Sostenible*, que comprende un amplio programa de reformas dirigido a mejorar nuestra competitividad empresarial, siendo la *Ley de Economía Sostenible*<sup>3</sup> de 2009 el primer instrumento de este plan de reformas. En la misma línea, se han enfocado una serie de políticas para activar la economía a través de la creación de planes por parte del Gobierno y puestos en marcha por las comunidades autónomas para generar empleo, como son, el *Fondo para la Dinamización de la Economía y el Empleo (2008)*, para I+D en medio ambiente, energía y automoción, salud y excelencia internacional; el *Fondo Estatal de Inversión Local (2009, el famoso Plan E)*; el *Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (2010)*, que daba continuación a este último y donde se priorizan inversiones con valor añadido en proyectos de sostenibilidad ambiental, tecnológicos y de atención social. Sin embargo, el impacto real de todas estas medidas ha sido muy limitado

y el desempleo ha seguido al alza, llegando a alcanzar la tasa de paro el 22,85% en el cuarto trimestre de 2011<sup>4</sup>. A este fracaso habría que añadir que estas medidas han quedado limitadas por la necesidad que se ha impuesto el nuevo Gobierno de cuadrar las cuentas públicas para acabar cumpliendo los términos que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y lo pactado con la Comisión Europea<sup>5</sup> a principios de 2012.

En relación a las personas refugiadas, encontramos una serie de dificultades añadidas a esta situación generalizada de crisis, por ejemplo, la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo temporal, donde muchas, y cada vez más, derivan en irregularidades sobrevenidas. Se requiere que se haya cotizado a la Seguridad Social seis meses por año para la renovación, además de que el actual Reglamento de Extranjería<sup>6</sup> endurece estos términos estableciendo en su artículo 71.2 que la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena se renovará "cuando el trabajador que haya tenido un periodo de actividad laboral de al menos tres meses por año, siempre y cuando acredite, acumulativamente: a) que la relación laboral que dio lugar a la autorización cuya renovación se pretende se interrumpió por causas ajenas a su voluntad; b) que ha buscado activamente empleo, mediante su inscripción en el Servicio Público de Empleo competente como demandante de empleo; y c) que en el momento de solicitud de la renovación tiene un contrato de trabajo en vigor. Nos encontramos, demasiado a menudo, con situaciones en las cuales no se cumplen la totalidad de los requisitos o no son valorados suficientemente por los Servicios Públicos de Empleo respectivos, dando lugar a rechazos en las renovaciones y las consiguientes situaciones de irregularidad y desprotección.

Al respecto, cabe preguntarse por qué no se produce paralelamente un aumento de la economía sumergida, pero se debe tener en cuenta que el sector que más trabajadores extranjeros ha enviado al paro ha sido el de la construcción, y este es un sector muy relacionado con empleo sumergido de este colectivo. La economía sumergida en España, según un estudio de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)<sup>7</sup>, representa el 21,5% del PIB. Ya era preexistente a la llegada de la inmigración y se acusa especialmente en los sectores de la construcción, la agricultura, el servicio doméstico y los servicios de proximidad. En definitiva, la economía sumergida supone una transgresión al derecho de los trabajadores y conlleva una limitación a las prestaciones o servicios propios del

Estado de Bienestar, siendo fuente de vulnerabilidad social y extendiendo sus efectos a la esfera fiscal. Asimismo, el empleo irregular puede derivar en delitos de explotación laboral vinculada a la trata de seres humanos; en estos supuestos, además de la prevención, la detección y la sanción, es necesario articular medidas de protección a las víctimas.

Si bien existen iniciativas gubernamentales para evitar el empleo sumergido, siendo una medida la contratación en origen y los trabajos de carácter estacional con el compromiso de retorno a sus países de procedencia, y a nivel legislativo existe actualmente mayor rigor ante incumplimientos en la contratación, impidiéndose al empleador contratar a otro trabajador extranjero en los tres años siguientes, las medidas que se han ido implementando a lo largo de los últimos veinte años para prevenir este tipo de prácticas vinculadas a la economía sumergida han sido, a la vista de los resultados, a todas luces insuficientes.

La población extranjera y refugiada que se está recolocando es la que cuenta con un mayor nivel formativo y con perfiles polivalentes, resultando las mayores ofertas de empleo en la hostelería, el comercio y las relacionadas con la Ley de Dependencia<sup>8</sup>. Ya desde 2008 aumentó la demanda de cursos a un ritmo muy superior al ofertado, incluso se constata que se han endurecido las exigencias de titulación para acceder a determinadas formaciones, lo que limita el acceso a la formación del colectivo.

En consecuencia, la situación en España respecto a la necesidad de mano de obra extranjera supone que la tendencia de mejora de la formación profesional y de la enseñanza superior paliará solo en parte esa demanda de trabajadores y trabajadoras, por lo que la inmigración de personal cualificado seguirá siendo una necesidad clara. Respecto a los trabajos menos cualificados, la recolocación de los parados limitará durante unos años las necesidades de inmigración, pero será transitorio, por tanto, nuestro futuro sigue siendo un futuro de inmigración, como lo es en toda Europa<sup>9</sup>.

Por otro lado, lo más relevante relacionado con las políticas migratorias y de empleo se describen en el nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI II)<sup>10</sup> para los años 2011-2014 y que sucede al anterior PECI I, cuyo periodo de vigencia se extendió entre los años 2007 y 2010, que va a marcar las políticas para potenciar la integración y normalización de la convivencia en una sociedad diversa como es la nuestra, siendo su principal objetivo fortalecer la cohesión

social, aunque nuestro actual contexto migratorio se está caracterizando por la reducción de flujos de entrada de personas migrantes a causa de la crisis.

Tal y como se menciona en el PECCI II, España es un caso excepcional en Europa, ya que recibió 5 millones de nuevos habitantes en menos de diez años, representando actualmente el 12% de la población. La asignatura pendiente de la sociedad española sigue estando en conseguir una mayor inclusión social y la igualdad de acceso a los derechos fundamentales para todos, inmigrantes, refugiados y españoles, tal como marca la Constitución Española y el Tratado de Lisboa de la Unión Europea. Estos objetivos figuran en el Programa Nacional de Reformas 2011-2020<sup>11</sup> que el Gobierno de España ha elaborado en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>12</sup> y del Programa de Estocolmo<sup>13</sup>, donde se reconoce plenamente el potencial de la inmigración para el desarrollo de una economía competitiva y sostenible y establece como un claro objetivo político la integración efectiva de los migrantes legales, basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos<sup>14</sup>. En referencia al asilo, se introduce una serie de disposiciones que responden a su voluntad de ser instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas solicitantes y de reforzar sus instituciones, procurando total transparencia de las decisiones que se adoptan, y es, por tanto, en el marco de la Estrategia, donde se constituye el nuevo marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, referentes también a la inmigración y el asilo. A tenor del contexto a alcanzar en este ámbito, el Programa Nacional de Reformas (PNR) pretende enfocarse hacia una economía inteligente, sostenible e integradora y que refuerza los objetivos de inclusión social, la política social y la cohesión económica, social y territorial, lo que en nuestra opinión entra en clara contradicción con el texto del nuevo Reglamento de Extranjería<sup>15</sup>, que pretende consolidar un modelo de inmigración regular, ordenado y vinculado al mercado de trabajo, algo que desde CEAR nos hemos empeñado en criticar siempre de forma razonada a lo largo de los últimos años y que contradice a todas luces los grandes objetivos anunciados.

Al finalizar el año 2011, este es el escenario en el que nos encontramos, por lo que urge analizar con el nuevo Gobierno, cómo se irán concretando y variando estas estrategias, sin olvidar que estamos bajo unas directrices europeas comunes que en cierta medida "obligan" a seguir la tendencia anterior. Podría, por tanto, intuirse una continuidad en cuanto a avances estratégicos se refiere en un futuro

inmediato, siempre y cuando el nuevo Ejecutivo no se persuada de tomar otro tipo de rumbo no deseable respecto de las políticas de integración de personas inmigrantes y refugiadas.

Para la consecución sus objetivos, el PECE II se basa en la ejecución de grandes Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual y que integra a los distintos agentes sociales: Administración europea, estatal, comunidades autónomas, entidades locales, ONG del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como al tejido empresarial y a los sindicatos, y se financian a través de convenios, subvenciones o a través de la gestión directa. Los programas previstos versarán sobre las siguientes materias: gestión de la diversidad en la empresa, promoción de la convivencia ciudadana intercultural en barrios (Plan de Barrios), actuación sobre la enseñanza de las lenguas, actuación Integral contra el racismo y la xenofobia: extensión de oficinas antidiscriminación, formación del empleado público en gestión de la diversidad, capacitación del tercer sector en intervención comunitaria intercultural, fomento de la participación ciudadana y el asociacionismo, y desarrollo de un sistema de indicadores de integración, convivencia y ciudadanía. Podemos decir al respecto, que CEAR y otras organizaciones llevan varios años desarrollando programas en esta línea, pero cada vez contamos con un presupuesto menor, y pese a venir trabajando más coordinadamente con otras entidades de nuestro sector para aprovechar sinergias y ofrecer una atención más integral, este *handicap* pone en serio riesgo la consecución de nuestros objetivos.

Centrándonos en el área de empleo y de promoción económica que más nos atañe, mencionamos de nuevo la Estrategia de Empleo Europa 2020 y que no debemos perder de vista, en la cual se establece un nuevo ciclo de diez años para las políticas de empleo de los Estados miembros, con las siguientes directrices:

- Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.
- Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

La meta de esta Estrategia es sustraer al menos a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y marginación. En este sentido, es oportuno tener en cuenta el papel que las políticas activas de empleo juegan en la creación de puestos de trabajo y en la lucha contra el desempleo. El recorte anunciado por el Gobierno en políticas activas de empleo supondrá, en términos relativos, un descenso del gasto del 21,2%, desde los 7.322 millones de euros presupuestados en 2011 hasta aproximadamente 5.765 millones de euros este año 2012, lo que no va a permitir el acceso de muchas personas a una formación cada vez más necesaria para acceder al mercado laboral. Reiteramos de nuevo, la importancia de la formación<sup>16</sup> al ser una de las soluciones para la recualificación y readaptación de los trabajadores y trabajadoras con un enfoque más integral que desarrolle otras competencias básicas como las personales, comunicacionales y sociales que a su vez fortalezcan redes de apoyo y de participación ciudadana. En este sentido, queremos hacer una mención respecto al actual desaprovechamiento de capital humano extranjero que genera la dificultad de homologación de las titulaciones de los países de origen y las dificultades para acceder a la formación de nuestro colectivo de atención.

En sentido práctico, existen varios programas e instrumentos financieros que impulsan estas políticas europeas y nacionales para la integración social y laboral de nuestro perfil de atención, personas solicitantes de asilo y refugiadas. Así, el Fondo Europeo de Integración (FEI), que apoya los procesos de integración con los nacionales de terceros países recién llegados al país de acogida; mejora la capacidad de los países de la Unión Europea de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar estas políticas de integración; y apoya intercambios de información y buenas prácticas entre los países de la Unión Europea en este ámbito. Este fondo ha sido dotado con 23.506.471,94 euros en 2011.

También está el Fondo Europeo para el Retorno 2008-2013, cuya misión es promover el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en el marco de unas normas comunes y del principio de gestión integrada del retorno. La dotación en 2011 de este fondo fue de 18.594.559,04 euros.

El Fondo Europeo para los Refugiados (FER), con una dotación en 2011 de 2.380.590,26 euros, trata de apoyar y mejorar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar las condiciones de acogida, aplicar procedimientos de asilo justos y eficaces, y promover buenas prácticas en el área de asilo para proteger los

derechos de las personas que requieren protección internacional y permitir que los sistemas de asilo en los Estados miembros funcionen eficazmente. En 2011, se destinaron 2.380.590,26 euros para este fondo.

Otro instrumento europeo para fomentar el empleo es el Fondo Social Europeo (FSE), cuya dotación total para el periodo de financiación 2007-2013 es de 11.425.814.373,00 euros que cofinancia intervenciones subvencionadas por fondos nacionales públicos o privados y desarrolla programas operativos, de siete años de duración previamente aprobados por la Comisión Europea, y en cuyo marco CEAR lleva desarrollando itinerarios de orientación sociolaboral para personas migrantes, fomento de la inserción sociolaboral para solicitantes de protección internacional, sensibilización hacia el empresariado y trabajadores para evitar la discriminación laboral por razón de origen.

También a nivel europeo, está el servicio que ofrece la Red Europea de Migraciones, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de información de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos.

Con respecto al ámbito del asilo, la Unión Europea ha aprobado un reglamento para crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>17</sup>, destinado a ofrecer un estatuto a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política, como ya sabemos, deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes. 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).

Por último, tras la reforma laboral de comienzo de 2012<sup>18</sup>, a pesar de que es pronto para evaluar sus consecuencias, todo apunta a que tendrá repercusiones muy negativas, en primer lugar en la destrucción de empleo, donde se facilita el despido, haciéndolo mucho más barato, y, por tanto, es una vía para destruir aún más empleo del que ya se está y se ha venido destruyendo.

## 7.2. AUMENTO DE LA DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Discriminar significa diferenciar, distinguir, separar una cosa de otra. Así pues, la capacidad de discriminar es fundamental, ya que lo que nos rodea no es uniforme. Cada ser humano tiene sus particularidades físicas, intelectuales, emocionales, tiene su propia historia, sus gustos, sus opiniones.

Si la discriminación es un acto natural y necesario, entonces, ¿por qué se habla tanto de la necesidad de no discriminar, de la discriminación como un problema grave de violación de los derechos humanos de aquellos que la sufren? El gran problema de la discriminación, en una sociedad que se define democrática, igualitaria y justa, es que el Estado, la sociedad, algún grupo social o algún individuo separan, quitan derechos, dignidad o reconocimiento o, en casos más graves, expulsan y privan de libertad a una persona o a un grupo determinado.

Según define Naciones Unidas, la discriminación es "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en la raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatus y que tiene el propósito o efecto de anular o impedir el reconocimiento, goce o ejercicio de todas las personas a sus derechos y libertades".

Por tanto, la discriminación es una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría distinta, es decir, lo que se conoce como discriminación múltiple, como recoge el marco jurídico comunitario en materia de igualdad de trato y no discriminación<sup>19</sup>. Resumiendo podemos decir que discriminación es la manifestación de una conducta sistemáticamente injusta contra un grupo humano determinado.

En otros momentos históricos, se ha observado que la discriminación aumenta en periodos de recesión económica, en donde la población vuelca su insatisfacción sobre aquellos grupos percibidos como presuntos causantes de la situación. A nadie se le escapa que en el periodo de entreguerras en Alemania, se produjo un espectacular aumento del paro (de 2 a 6 millones) y la política de restricción afectó con fuertes reducciones a los servicios sociales. Los nazis capitalizaron en su favor el clima de incertidumbre y de malestar social creado por la crisis, promulgando distintas leyes que favorecieron la discriminación cultural,

laboral y económica de los judíos y otros grupos, con las consecuencias nefastas que todos conocemos.

Salvando las distancias, parece que esto es lo que está ocurriendo en la mayor parte de Europa. En los últimos años hemos sido testigos de diferentes sucesos en este sentido, a través de los medios de comunicación. A finales de enero de 2010 se sucedieron en Inglaterra una serie de manifestaciones llevadas a cabo por trabajadores preocupados por la pérdida de sus empleos. Las crispaciones en el entorno laboral derivadas de la crisis económica hicieron resurgir en Inglaterra el miedo al extranjero, lo que provocó varias huelgas espontáneas e ilegales en el sector energético para protestar contra la contratación de cerca de 500 trabajadores/as inmigrantes de origen portugués, español e italiano, que se extendió a 3.000 asalariados/as repartidos/as en 12 enclaves energéticos del país. Un preocupante eslogan de la extrema derecha británica: "empleos británicos para trabajadores británicos" se difundió por entonces<sup>20</sup>.

A lo largo de 2011 hemos sido testigos, tal vez con demasiada frecuencia, de imágenes y noticias en la prensa nacional e internacional que confirmaban la presencia de estas actitudes xenófobas y racistas. El 28 de noviembre de 2011 el periódico *The Guardian* publicaba la noticia de la detención en Londres de una mujer británica de 34 años, por hacer comentarios xenófobos y racistas a los pasajeros que viajaban con ella en un tren de Londres, tras aparecer las imágenes en un vídeo de Youtube.com<sup>21</sup>.

El vídeo muestra a una mujer de raza blanca con un niño en brazos, quejándose del alto número de inmigrantes en el Reino Unido y pidiendo, de manera muy agresiva, a los extranjeros/as (la mayoría de raza negra y polacos) que viajaban con ella, que regresaran a sus países. Durante dos minutos la mujer profiere insultos y comentarios racistas y ofensivos, y termina diciendo: "ninguno de ustedes son ingleses, váyanse a sus países y solucionen sus problemas"

En España también tenemos algunos ejemplos. El 4 de enero de 2012 la prensa española publicó el suceso ocurrido en el barrio de El Besós, en Barcelona. En esa información el director general de los Mossos d'Escuadra aseguraba que "una expresión racista y xenófoba", durante un partido de fútbol que jugaban entre vecinos del barrio, fue el detonante de los enfrentamientos que acabaron con la muerte de un hombre de origen senegalés<sup>22</sup>.

Llaman también la atención las manifestaciones de carácter racista y xenóforo utilizadas con fines electorales, como muestra la noticia titulada "De la comba al

burka”, publicada en el diario *Público*, en su edición digital, el 10 de mayo del año pasado<sup>23</sup>. También, con motivo de las elecciones municipales celebradas ese mismo mes, Plataforma per Catalunya (PxC), el partido xenófobo del político Josep Anglada, lanzó un vídeo electoral en el que queda patente su obsesión con la inmigración de origen musulmán. En el vídeo se ve a tres chicas con minifalda saltando a la comba mientras suena una canción popular catalana. De repente aparece un cartel en el que se lee IGU-AL-ADA 2015 y, en lo que pretende ser un salto al futuro, se ven a otras tres chicas, saltando a la comba pero ataviadas con burka y de fondo musical se escucha una canción árabe. Tras estas imágenes aparece el candidato a la alcaldía de Igualada diciendo: “Tú puedes hacer que esta pesadilla no sea una realidad”.

La actual crisis económica podría haber generado el aumento de sentimientos de rechazo hacia el extranjero, entre los que se incluyen las personas solicitantes de protección internacional y refugiados/as, a pesar de que en 2011 más de 500.000 personas han abandonado el país y tan solo 3.414 personas han solicitado protección internacional. La percepción de la población en general es que “sobran muchos/as y no hay trabajo para ellos/as”, como ya concluía el *Informe de evolución del racismo y la xenofobia en España 2010*<sup>24</sup>, editado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, donde el 79% de los españoles consideraba que el número de personas de origen inmigrante en el país era “elevado” (33%) o “excesivo” (46%).

Según la estimación del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2011 marcó un punto de inflexión en la tendencia demográfica en España. Por primera vez en años, el saldo migratorio fue negativo. En concreto se marcharon de España 50.000 personas más de las que entraron, de las cuales 29.606 eran extranjeras y 20.484 españolas (aunque esta última cifra puede incluir a los hijos nacidos en España de inmigrantes que retornan a sus países). Madrid y Cataluña son las comunidades que más ciudadanos pierden, 21.952 y 36.313, respectivamente<sup>25</sup>.

A medida que la economía se hunde resulta más difícil reconocer a aquella sociedad que, en términos generales y salvo alguna excepción, se mostraba solidaria y tolerante con los extranjeros hace tan solo cinco años, cuando nada hacía sospechar la actual situación de crisis económica. Cada vez son más los españoles que piensan que el número de inmigrantes es excesivo, que las leyes son muy tolerantes con ellos/as, que los extranjeros/as ocupan puestos de trabajo que podrían ser

desempeñados por nacionales, que los extranjeros abusan del sistema sanitario y educativo gratuito de España, que los españoles deberían tener preferencia para acceder a la atención sanitaria, o que deberían tener preferencia para elegir el colegio de sus hijos.

Existen pocos estudios al respecto, pero tomando como referencia los *Informes de evolución del racismo y la xenofobia en España de 2009 y 2010* de OBERAXE, cabe suponer que en el momento actual el rechazo hacia la población inmigrante, solicitantes de protección internacional y personas refugiadas es mayor que hace unos años. Estos son solo algunos de ellos:

- El 79% opinaba que hay demasiados inmigrantes.
- Para el 42% las leyes son demasiado tolerantes (tres de cada cuatro encuestados demanda una política de inmigración más dura).
- El 68% considera muy o bastante aceptable que sean expulsados del país los inmigrantes que cometan cualquier delito.
- El 42% cree que los españoles deben de tener preferencia respecto a los inmigrantes, en el acceso al mercado de trabajo y cuatro de cada diez están de acuerdo con la siguiente reflexión: "si alguien que viene a trabajar a España se queda en el paro durante mucho tiempo, deberá ser expulsado del país".
- El 26% está de acuerdo en acoger solo a un número limitado de solicitantes de protección internacional, aunque se haya comprobado que su vida corre peligro y que están realmente perseguidos.
- Un 45% les denegaría derecho a voto en unas elecciones generales.
- El 58% cree que reciben demasiada protección por parte del Estado.

Las conclusiones de este estudio en lo referente al mercado de trabajo son:

- Aumenta la opinión de que los extranjeros deterioran las condiciones laborales. Al aceptar sueldos más bajos, hacen que bajen los salarios de los españoles.
- Hay muchos extranjeros/as y no hay trabajo para tantos.
- Los inmigrantes ocupan puestos que podrían desempeñar los nacionales.

Sin embargo la realidad desmiente estas afirmaciones y se muestra bien distinta: a menudo este colectivo cuando logra insertarse en el mercado laboral, lo

hace en un marco institucionalizado de discriminación, más patente a raíz de la situación de crisis económica que afecta más a las personas refugiadas e inmigrantes que a la población española, no solo en lo que a tasas de desempleo se refiere, sino también que estos colectivos tienen un salario medio inferior y un menor porcentaje de participación en el acceso a la formación pública, ya que cada vez son más los requisitos exigidos para poder acceder a determinados cursos de formación ocupacional.

En su nuevo informe global sobre la igualdad en el trabajo 2011, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>26</sup> señala que, a pesar de los continuos avances en legislación antidiscriminatoria, la crisis económica y social mundial ha llevado a un aumento en el riesgo de discriminación que sufren los trabajadores y las trabajadoras migrantes.

El informe titulado *Igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse* señala que los organismos especializados en temas de igualdad han recibido un mayor número de quejas, lo cual demuestra, por un lado, que la discriminación en el lugar de trabajo está asumiendo formas diversas, y, por el otro, que la discriminación por múltiples motivos se está convirtiendo en la regla y no en la excepción.

La discriminación en el trabajo tiene muchas formas, ocurre en todo tipo de contexto laboral e implica un trato diferente por motivos de raza, sexo, etc., generando un deterioro en la igualdad de oportunidades y trato. La consecuencia es que limita la libertad en las personas de desarrollar sus capacidades y de realizar sus aspiraciones profesionales y personales. Profesionalidad y competencia no pueden ser desarrolladas, no hay motivación por el trabajo y se genera un sentimiento de humillación, frustración e impotencia. Considerando la vulnerabilidad de este colectivo y lo que supone iniciar un proceso migratorio en cuanto a coste emocional se refiere, la persona que sufre discriminación en el trabajo puede sentirse marginada o puede vivir con verdadero pánico las exigencias con las que se tiene que enfrentar en el nuevo país: la soledad, el desconocimiento del idioma y las dificultades laborales pueden dificultar enormemente el proceso de integración sociolaboral.

En CEAR tenemos algún ejemplo de ello. En el año 2011, desde el Área de Formación y Empleo se ha observado un incremento significativo de vulneración de derechos laborales y se han constatado algunos casos de discriminación por motivos de origen étnico, racial o por nacionalidad.

Durante años, hemos visto condiciones de trabajo en las que se daban las siguientes variables: menor sueldo por el mismo trabajo; salario pactado sin tener en cuenta que parte de las horas que se realizan pueden ser extras y/o pluses, sin respetar otros acuerdos del convenio; jornadas de 12 horas y pérdida del descanso semanal; categoría laboral más baja de la correspondiente al trabajo que se realiza, es decir, personas desempeñando trabajos cualificados contratados con categorías laborales inferiores. Sin embargo, constatamos en el día a día que estos indicadores se han multiplicado de forma considerable desde el comienzo de la crisis. Estos datos se relacionan con los obtenidos en el trabajo de campo efectuado en los informes mencionados. La situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentra la población extranjera facilita y favorece la explotación y los abusos de todo tipo por parte de los empresarios. La Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en su informe 2010, señala que el ámbito del empleo continúa siendo el área de la vida social donde mayor discriminación se da.

Es difícil de demostrar de forma objetiva y cuantificable, sí, pero resulta evidente que entre la población migrante y solicitante de protección internacional y refugiada estas situaciones han aumentado debido a la crisis económica de los últimos tres años. Lo cierto es que los testimonios de solicitantes de protección internacional, personas con estatutos de protección subsidiaria y refugiados/as que hemos recogido en diferentes entrevistas de orientación y seguimiento, realizadas en el Área de Formación y Empleo de CEAR hacen al menos reflexionar seriamente sobre ello y avalan estas afirmaciones.

Fouta, solicitante de asilo de Guinea Conakry, de 28 años, no consiguió un contrato como mecánico en un pequeño taller de reparación de automóviles de Madrid, a pesar de tener en regla su documentación y probada formación y experiencia. Mantuvo una entrevista telefónica y otra presencial con el encargado del taller. Cuando fue a llevar su documentación, una vez le habían dicho que le iban a contratar, le dijeron que el puesto estaba ya cubierto: habían contratado a un trabajador español.

Jeanne, mujer camerunesa de 32 años, trabajó durante dos meses como camarera en una cafetería, soportando jornadas de más de 12 horas diarias, sin que le respetaran el descanso semanal, a diferencia de otra compañera española. Cuando planteó que se le igualaran las condiciones laborales fue "invitada" a dejar el trabajo, alegando que, con la situación económica actual, no iban a tener problemas en contratar a otra persona. Los ejemplos son múltiples.

Son muchos los que se esfuerzan por lograr una integración sociolaboral duradera y de calidad, realizando cursos de formación para diversificar y/o mejorar su perfil profesional de acuerdo a sus capacidades y competencias, favoreciendo además el desarrollo de otras habilidades personales, sociales y laborales que potencien su autonomía en la búsqueda, acceso y mantenimiento del empleo, muchas veces en balde. Desgraciadamente, a pesar de desarrollar una intensa búsqueda activa de empleo, la dificultad actual para encontrarlo es evidente, independientemente de que se produzca o no una situación discriminatoria. La actual tasa de paro alcanza, ya el 22,85%, datos correspondientes a la Encuesta de Población Activa (EPA) del cuarto trimestre de 2011<sup>27</sup>.

Como ya advertíamos en informes anteriores, la pérdida de empleos, la preferencia por contratar a un trabajador u otro según sea su origen, la explotación laboral, la pérdida de derechos y prácticas de economía sumergida de la que se aprovechan algunos empresarios/as sin escrúpulos, está llevando a las personas migrantes y refugiadas a buscar alternativas de empleo dentro del mercado irregular, aumentando las posibilidades de explotación de personas vulnerables y la práctica de actividades cercanas a la mendicidad. Vemos, a modo de ejemplo, cómo a la puerta de grandes superficies y supermercados de cualquier ciudad de España, hay una o más personas, de diversas nacionalidades, vendiendo o repartiendo periódicos o, simplemente, pidiendo dinero. Otras prácticas, como ejercer de "aparcacoches" o los que se dedican a la venta de CD's, DVD's y artículos falsificados provocan, además, la posibilidad de verse inmersos en procedimientos penales abiertos y, por tanto, el riesgo de contar con antecedentes penales que impidan la regularización administrativa de la persona por cualquier cauce. Muchas de estas personas habían conseguido cierta estabilidad laboral, trabajando en la construcción o en el sector servicios, y ahora se ven abocados a vivir esta situación.

Porque trabajar en la economía sumergida implica condiciones laborales inversas a las del empleo estable. La economía sumergida es no solo deficitaria en cuanto al respeto y protección al derecho de los trabajadores/as, sino que conlleva una limitación o imposibilidad de acceso a esos derechos y en consecuencia a las prestaciones o servicios propios del Estado de Bienestar.

La trata de seres humanos es un fenómeno global amplio que puede comprender, además de la explotación sexual, la explotación laboral, la mendicidad, la venta ambulante, el tráfico de órganos, los matrimonios forzados, etc. Sin embargo, de

todas estas formas, es la trata por motivos de explotación sexual la que se produce con mayor frecuencia. Según datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), de los casos registrados, los de trata con fines de explotación sexual suponen el 84%<sup>28</sup>.

Entre las medidas adoptadas para mejorar la lucha contra la trata de seres humanos ha de destacarse la aprobación y puesta en marcha del Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual 2009-2011; la aprobación del Plan de Derechos Humanos, en diciembre de 2008; la reforma del Código Penal, con el fin de recoger por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la trata como delito; y la modificación de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre y la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio) para reforzar la protección a las víctimas de la trata de seres humanos.

Más recientemente es preciso hacer mención a la aprobación de dos documentos, editados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en los que además se recogen otros objetivos.

El 23 de septiembre de 2011 se aprobó, por el Consejo de Ministros, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI II)<sup>29</sup> y el 4 de noviembre de 2011 Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia<sup>30</sup>.

En la redacción y diseño de estos documentos se ha tenido presente el contexto de crisis general que nos afecta a todos, contexto que ha contribuido a la conformación de un nuevo escenario migratorio caracterizado por un notable descenso en la llegada de inmigrantes, un alto nivel de desempleo, un amplio sector de nacionalizados españoles, una concentración residencial que plantea una urgente necesidad de intervención, un nutrido segmento de jóvenes nacidos en España de padres extranjeros y un número de inmigrantes extracomunitarios con capacidad para ejercer el derecho al voto.

Esto hace que el centro de atención no esté ya tanto en la acogida como en el hecho de fortalecer la cohesión social, como sugieren estos dos objetivos:

- A) Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo

y xenofobia, así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado (PECI II Premisas, principios y objetivos del Plan).

- B) Prevenir y luchar contra cualquier forma de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (directa, indirecta, múltiple...), teniendo en cuenta también otros motivos de discriminación como el género, la discapacidad, la religión o creencias y proporcionar atención integral a las víctimas de estas situaciones, para garantizar la igualdad de oportunidades en el disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas” (PECI II. Área 7.2 Igualdad de trato y lucha contra la discriminación).

Estos objetivos, como vemos, suponen potenciar la política migratoria actual basada en la integración y normalización de la convivencia entre autóctonos y extranjeros. La actuación integral contempla la prevención, la denuncia, la protección y asistencia a las víctimas. La persecución de las prácticas discriminatorias y la asistencia a las víctimas se debe realizar implicando a todos los agentes sociales mediante la creación y/o mantenimiento de redes, que combinen el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual incluye la finalidad formativa y la prevención general.

Una vez que no se ha hecho efectiva la aprobación de la Ley de igualdad de trato y no discriminación, promovida por el antiguo Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, que recogía como causas de discriminación el nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, habrá que ver en qué forma y manera el nuevo Gobierno da salida a estas demandas y a las situaciones derivadas de la actual situación e implementa medidas que se recogen en los documentos mencionados y que, al menos en la forma, son fundamentales en la estrategia integral de lucha contra el racismo y la xenofobia. Además, se trata de directivas de la Unión Europea que habrá que retomar, por lo que es deseable que las administraciones competentes mantengan, potencien y desarrollen esta estrategia.

NOTAS

1. Encuesta de Población Activa (EPA), cuarto trimestre de 2011, Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>): la tasa de paro de la población extranjera es del 34,82%, más de 14 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española.
2. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Estadísticas Mercado de Trabajo (<http://www.meyss.es/es/estadisticas/index.htm>): la evolución de la tasa de paro en estos dos sectores desde el año 2008 ha sido fulgurante: si en el primer trimestre de ese año las tasas de paro en agricultura y construcción se situaban en el 11,7% y 9,9%, respectivamente, a finales de 2011, esas tasas eran del 20,6% y del 26,6%.
3. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Tuvo su origen en una iniciativa legislativa aprobada en el Consejo de Ministros de España celebrado el 27 de noviembre de 2009. Consiste en un conjunto de medidas que pretende modernizar la economía española principalmente en tres sectores: financiero, empresarial y medioambiental.
4. Encuesta de Población Activa (EPA), cuarto trimestre de 2011, Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>): la cifra de personas paradas se sitúa en 5.273.600; interanualmente, la cifra total de desempleados se ha incrementado en 577.000 personas en 2011; la tasa de paro masculina alcanza hasta el 22,46%, mientras que la femenina se sitúa en el 23,32%, 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.
5. *El País*, 13 de marzo de 2012, edición digital: [http://economia.elpais.com/economia/2012/03/13/actualidad/1331629369\\_358555.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/03/13/actualidad/1331629369_358555.html)
6. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
7. *Publico*, 1 de junio de 2011, edición digital: <http://www.publico.es/dinero/379542/la-economia-sumergida-en-espana-supone-cuatro-millones-de-empleos>: el crecimiento de la economía sumergida coincide con un periodo de "fuerte aumento" de la actividad económica oficial. Así, estima que en los últimos 30 años (1980-2008), el volumen de la economía oficial medida por el PIB se ha más que duplicado, pero la economía sumergida, en el mismo periodo, se ha multiplicado por cuatro.
8. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
9. Pajares, Miguel (2010): *Inmigración y mercado de trabajo*. Informe 2010.
10. El 23 septiembre 2011, el Consejo de Ministros aprobó Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, cuyo principal objetivo es fortalecer la cohesión social y que se ha desarrollado mediante un proceso de consenso y participación de los principales actores implicados en la gestión de la integración en España. CEAR ha participado activamente en la concepción del mismo.
11. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf)
12. Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1. Consultar: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm)
13. Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1.
14. Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la Integración como Motor de Desarrollo y de Cohesión Social, documento del Consejo 9248/10.
15. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley de Extranjería.
16. Se hace preciso fomentar que la población activa tenga reconocidas sus competencias profesionales, en base a la LO 5/2002, como conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.
17. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre el asilo: cooperación práctica, calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo (2006/2184 (INI)).
18. Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
19. Libro Verde - Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada Bruselas, 28.05.2004 [COM (2004) 379 final - no publicado en el Diario Oficial]; mirar asimismo la Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

20. "Empleo, inmigración, discriminación ¿Es Europa racista?": <http://www.cafebabel.es/> La Revista Europea.
21. <http://www.youtube.com/watch?v=esPqvDZa4fs>: "a woman vents her racial anger".
22. *La Vanguardia*, 4 de enero de 2012, edición digital: <http://www.lavanguardia.com/sucesos/20120104/54243989247/expresion-racista-causo-atercados-mina-muerto.html>
23. *Diario Público*, 10 de mayo de 2011, edición digital: <http://www.publico.es/espana/375387/de-la-combaal-burka-elecciones2011>.
24. <http://www.oberaxe.es/files/datos/4e20230088dc8/INFORME%20RACISMO%202010.pdf>
25. *El País*, Suplemento de Madrid de fecha 29-01-12.
26. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_166405.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_166405.pdf)
27. Encuesta de Población Activa (EPA), cuarto trimestre de 2011, Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>).
28. <http://www.unodc.org/>
29. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, cuyo principal objetivo es fortalecer la cohesión social. Ver: [http://extranjeros.meyss.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.meyss.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf)
30. Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia Ver: <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>



A pesar de que con la actual Ley de Asilo se tiende a mayoritariamente a la admisión a trámite en territorio —a excepción de los afectados por el Convenio de Dublín— en pocos meses la inmensa mayoría de las solicitudes son denegadas, dejando a las personas solicitantes de asilo en una situación de desprotección absoluta. Llama la atención que hay países donde aun estando contrastadas las violaciones a los derechos humanos y teniendo un gran número de solicitantes de asilo (en 2011 de los 3.414 solicitantes de protección internacional 259 fueron personas nigerianas), sin embargo, las denegaciones de protección internacional se producen de manera sistemática y constante.

En la elaboración de este Informe hemos de lamentar que los nueve CIEs que hay en España sigan existiendo y que en ellos hayan estado recluidas 26.032 personas durante el año 2010<sup>1</sup> en unas condiciones deplorables. En estos centros no se dan las condiciones para que una persona potencial solicitante de asilo acceda al procedimiento de asilo. Las difíciles condiciones y la ausencia de apoyos psicológico, médico, familiar..., tan cruciales en situaciones de vulnerabilidad, hacen que las personas refugiadas no puedan ni plantearse la opción del asilo y, por tanto, acceder a la protección internacional.

La regulación contra la trata de personas y la protección de las víctimas de trata avanzaron en 2011 con importantes novedades en la normativa vigente y con la elaboración del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata. Sin embargo, es urgente la implementación de medidas de información, protección e identificación de víctimas de trata en los puntos de entrada masiva de

personas en situación irregular, costas y Ceuta y Melilla. Se ha de dificultar en la medida de lo posible los contactos con la red de trata a la llegada a España, e identificar mujeres que han sido tratadas en su país de origen, durante su trayectoria migratoria y si no se actúa ágilmente, seguirán siendo mujeres tratadas en territorio español. Se debería brindar atención psicosocial por personal especializado en trata de personas a cada mujer que llega a nuestras costas, máxime si está embarazada o con un bebé en brazos, para brindar la protección y la atención integral necesarias, en caso de ser víctima de trata de personas. Cuando esta situación suponga a su vez un motivo de protección por la Convención de Ginebra se debe promover y facilitar el acceso al procedimiento de protección internacional.

### 8.1. SIN ALTERNATIVAS PARA LAS PERSONAS EXCLUIDAS DEL ASILO

Para ilustrar la situación de las 2.512 personas denegadas de protección internacional en el año 2011 hemos escogido el caso de dos mujeres procedentes de Nigeria porque nos ha parecido muy llamativo que siendo un país con graves violaciones a los derechos humanos y con un número de solicitantes de asilo de los más elevados en nuestro país tenga, sin embargo, una tasa de denegaciones elevadísimo.

El informe de Humans Rights Watch sobre Nigeria para el año 2011<sup>2</sup> explica cómo la violencia entre comunidades continuó en el país costando cientos de vidas solo por el origen étnico o la religión. Así los asesinatos en el norte del país entre personas de sectas cristianas y musulmanas dejaron en 2011 más de 800 muertes. El grupo islamista Boko Harum sembró el terror con diversos ataques bomba que costaron la vida a más de 425 personas solo en el año 2011. Esta situación se agravó por la corrupción, por los abusos impunes de las fuerzas de seguridad y por la pobreza.

La mayoría de los procedimientos de asilo de personas nigerianas se inician por el procedimiento de urgencia porque muchas llevan más de un mes en España cuando solicitan protección internacional, o han intentado entrar por puestos no habilitados —Ceuta y Melilla—. Parece que existe una directriz de denegación de personas nigerianas o que el tipo de tramitación marca el resultado del procedimiento administrativo cuando debería ser un aspecto formal sin influir en el fondo de la cuestión a estudiar.

Resulta cuestionable que situaciones tan complejas y diversas de tantas personas y de tantos países, la OAR pueda dirimir las en tiempo récord, basándose tan solo en una entrevista. En este epígrafe abordamos los casos de dos mujeres, Patience y Jary, que sufrieron persecución en Nigeria por razón de sexo. En el caso de Jary se produjo en el entorno de la familia, pues sufrió violaciones por un familiar cercano durante tres años siendo menor; y en el de Patience escapó de ser raptada, violada y vejada para rituales a cambio de dinero. Como ya se ha señalado, es cuestionable que situaciones tan íntimas se puedan dirimir en plazos tan reducidos.

Los efectos de la denegación de asilo han sido devastadores en las personas solicitantes de asilo, es el antes y el después. Es el paso de la regularidad a la irregularidad. Hasta la resolución que pone fin al procedimiento de protección internacional, las personas solicitantes mantienen la esperanza de que se le reconozcan las violaciones y atentados a sus derechos humanos, el sufrimiento vivido en su país de origen y un proceso migratorio que ha podido durar años y que también está marcado por el dolor y la discriminación.

Es el caso de Patience y Jary que tardaron seis años en un caso y un año en otro en recorrer África malviviendo y viendo vulnerados día a día sus derechos. Jary dio a luz en Marruecos y con su bebé llegó a España en patera. Este tiempo y los abusos sufridos son completamente ignorados en el procedimiento de protección internacional y no se consideran para otorgar ningún tipo de protección subsidiaria o por razones humanitarias. Desde el momento que se estampa la firma en la resolución denegatoria de protección internacional, la persona deja de ser solicitante de asilo y merecedora para el estado español de protección. En algunos casos, de tener autorización de residencia y trabajo y estar trabajando a no tener nada.

De la esperanza a la nada. Es el caso de Jary que vio truncado el proceso de inserción social que venía siguiendo desde el Centro de Migraciones: le fue otorgada una plaza en un recurso de acogida de CEAR perteneciente a la red de centros para personas solicitantes de protección. Una vez admitida a trámite su solicitud de protección, fue identificada con el documento temporal que la identificaba como solicitante de protección, se empadronó y consiguió la tarjeta sanitaria para ella y el menor. Se le realizó un seguimiento médico especial ya que había sufrido un aborto anteriormente y había carecido hasta entonces de seguimiento médico. Inició un itinerario de inserción individualizado a su entrada en el centro. En los primeros tres meses se inscribió en diferentes clases de aprendizaje del idioma, destacando

las dificultades de compaginar los mismos con los cuidados del menor. Después se inscribió en varios cursos de capacitación laboral; tanto públicos, a través de la Oficina de Empleo, como de entidades privadas, asesorada por el servicio de empleo y formación de la entidad que le prestaba acogida. Mostraba su ilusión por poder acceder a una formación que mejorara sus posibilidades de empleabilidad e inserción laboral. Pero, tras cinco meses con el documento temporal, al ir a renovarlo a la OAR, le fue notificada la resolución de denegación, no entendiendo la motivación de la misma. Tras este proceso Jary, se sentía maltratada y vejada en sus derechos, sin documento decía ser un *animal* sin identidad ni nombre, y temía por el futuro del menor:

*Creía que Europa era la base de los derechos humanos, y aquí podría encontrar la protección que no tuve en mi país. Pero sigo sin poder dormir, no puedo atender en clase porque solo pienso en el futuro de mi hijo. ¿Cómo le contaré todo esto cuando sea mayor? ¿Por qué mi relato es inverosímil o contradictorio? Si no me creen que me lo digan en persona, y no con un papel que no entiendo.*

La trayectoria de Patience fue distinta. No estuvo acogida en ningún recurso residencial ya que desde que llegó vivió en un piso con compatriotas. Durante los casi seis meses que estuvo documentada como solicitante de asilo no realizó ningún trámite ante las autoridades españolas, ni se empadronó ni obtuvo tarjeta sanitaria ni realizó ningún curso. Se sintió muy afectada por la denegación de asilo:

*Estaba muy confundida, estaba llorando. Tengo a Dios. Dios tuvo piedad de mí y la gente que me ayudó también. Recé mucho.*

Tras la denegación de su solicitud de asilo siguió viviendo en el mismo piso con compatriotas pero la situación cambió, tenía miedo y no salía si no era estrictamente necesario:

*Si voy por la calle tengo miedo de que me pare la policía, sería un gran problema. Normalmente me quedo en casa.*

Patience trabajaba de peluquera en su domicilio, no salía prácticamente a nada, solo para ir en coche, con los compatriotas con los que vivía, a la iglesia metodista de su domicilio en la localidad madrileña de Fuenlabrada. Allí hizo amigos

pero: "No salgo con ellos porque tengo miedo". A pesar de ello Patience no quería volver a Nigeria: "Estoy mejor aquí que allí".

Esta transición también supuso un cambio de marco jurídico: de la Ley de Asilo a la Ley de Extranjería. Una transición trascendental que en la mayoría de los casos nunca se revierte. Las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno en las distintas provincias se encargan de borrar y no dar ningún valor en los procedimientos de extranjería a ese pasado en el que los atentados a los derechos humanos y la defensa de los mismos van de la mano.

En este año 2011 se aprobó el RD 557/2011 de 20 abril que aprobó el nuevo reglamento de la Ley de Extranjería. Este reglamento desarrolló el mandato legal de los artículos 37 b y 46.3 de la Ley de Asilo por el que se puede autorizar la estancia o residencia en España por razones humanitarias, distintas a las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, determinadas en la normativa vigente de extranjería e inmigración. Esta autorización está prevista para casos de personas en situación de vulnerabilidad que la normativa de asilo tiene en cuenta, adoptando medidas necesarias y dándoles un tratamiento diferenciado cuando es preciso. Especifica la norma el caso de los 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 grave de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos. Desgraciadamente todas las personas denegadas de protección internacional que estaban en las situaciones descritas no han sido autorizadas para residir en España, ni mucho menos, sino que son circunstancias que la OAR tiene en cuenta pero que se estudian caso por caso y se concedieron en un número reducido de ocasiones. Siempre en referencia a personas en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, casos de personas con problemas de salud mental no acuciantes y mujeres solas con cargas familiares).

El nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería no incorporó, ni mucho menos dio más opciones a las personas denegadas de asilo, y al resto de personas en situación de irregularidad para regularizar su situación. La vía sigue siendo acogerse a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. En el caso de las personas que fueron denegadas rápidamente, acceder a una de estas autorizaciones es prácticamente inviable porque el tipo administrativo de estas autorizaciones requiere un tiempo de permanencia mínimo en España (3 años para el arraigo

social y 2 años para el arraigo laboral) que en la mayoría de los casos no tienen. En los pocos meses que han sido solicitantes no han accedido siquiera a una autorización de trabajo que les haya permitido iniciar una actividad laboral que pudieran tratar de mantener (previa solicitud de una autorización de residencia por arraigo social) una vez denegado el asilo como es el caso de los solicitantes que al abrigo de la anterior Ley de Asilo veían su solicitud denegada tras años de instrucción de su caso.

Patience llegó a España en febrero 2011 y Jary en 2010, por tanto, como pronto en 2013 y 2014 podrán solicitar una autorización de residencia. Ninguna de las dos tenía pasaporte ni documentos que acreditaran su nacionalidad. Jary trató de tramitar el pasaporte con apoyo económico desde el centro donde fue acogida. No entendía tener que solicitar un documento a la embajada o consulado de su país, cuando se vio abocada a salir del mismo de manera forzada. Cuando se puso en contacto con familiares para poder conseguir certificados de nacionalidad o de nacimiento en los organismos oficiales de Nigeria, las autoridades administrativas requerían su comparecencia o altas comisiones para poder hacer dichas excepciones.

Las autorizaciones que no requieren un tiempo de permanencia previo no han sido una opción para la mayoría de los casos al alcance de las personas denegadas de protección internacional. De entre estas mencionamos en primer lugar la Autorización de Residencia por Circunstancias Excepcionales por arraigo familiar, aportación del Reglamento de Extranjería, que veníamos pidiendo desde las organizaciones sociales por las injustas e incoherentes situaciones que nos encontrábamos: padres extranjeros de hijos españoles que estaban en situación de irregularidad y en tan precaria situación era difícil proveer a ese menor o a esa menor española de las condiciones mínimas para vivir. Mencionar también autorizaciones que el nuevo Reglamento de Extranjería desarrolló por encontrarse recogidos en la Ley de Extranjería a partir de su última reforma: la residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras, víctimas de violencia de género, y de extranjeros, víctimas de trata de seres humanos. Este último tipo de autorización se analizará más ampliamente en otro apartado de este mismo epígrafe.

Otra figura que contempla el Reglamento de Extranjería es la autorización de residencia por razones humanitarias en sus tres variantes; ser víctima de un delito de los establecidos en el reglamento; tener una enfermedad sobrevenida de carácter grave; o acreditar que ir a su país para solicitar el visado implica un peligro para

su seguridad y la de su familia. Este último supuesto, que en principio operaría para muchas personas que han sido solicitantes de asilo y que han visto denegada su solicitud, resulta prácticamente inviable, pues además de acreditar el peligro se deben reunir todos los requisitos para obtener una autorización de residencia o de residencia y trabajo (medios económicos), lo que hace que en muchas ocasiones sea un supuesto completamente inoperativo. Por la aplicación tan restrictiva que las delegaciones del Gobierno en las distintas provincias hacen de este supuesto, se ha perdido una gran oportunidad de dar cobertura administrativa y social a las personas denegadas de asilo.

La situación administrativa de irregularidad marcó la vida de Jary y Patience. Jary salió en diciembre 2011 del dispositivo de acogida de manera voluntaria. Creía que residiendo en una vivienda compartida con compatriotas podría contar con mayores apoyos para el cuidado del menor. No pudo tramitar el empadronamiento en su nuevo lugar de residencia, y carece de nuevos documentos de cobertura sanitaria en su nueva localidad. Cuando Patience recibió la denegación de asilo aún no había iniciado los trámites para obtener su pasaporte, y le parecía increíble poder acceder a una tarjeta sanitaria sin tener una autorización de residencia. Desde entonces ha vivido prácticamente recluida en un piso con compatriotas saliendo lo estrictamente necesario:

*Tengo miedo, solo salgo los domingos. No salgo con mis amigas porque tengo miedo. Me gustaría aprender más español y peluquería.*

Pero ni siquiera se lo ha planteado como una opción real. La irregularidad es la principal barrera para disfrutar de sus derechos, dificulta el acceso a sus derechos de ciudadanía y aumenta su desprotección en España.

La exclusión residencial de estas personas migrantes forzadas estuvo marcada por varias dimensiones como son las dificultades de acceso, las condiciones de los contratos y subarriendos o las características de la vivienda. Esta situación de exclusión residencial les obligó a concentrarse o agruparse en determinadas barrios y zonas geográficas. Destacando los hacinamientos en las viviendas con el objetivo de compartir gastos o la concentración en determinados barrios o zonas de precaria infraestructura y servicios. Estas circunstancias han contribuido a aumentar la percepción negativa sobre la migración, y las situaciones de exclusión social sobre el colectivo.

A nivel laboral, la irregularidad sobrevenida que supone la denegación de las solicitudes de protección internacional generaron mayores situaciones de desamparo social, desempleo, precarización y explotación laboral de las personas migrantes. La denegación de protección ha conllevado que las personas que estaban trabajando en el momento de la notificación perdieron el empleo o terminaron trabajando de manera clandestina fuera de los márgenes de protección y bienestar social.

Los controles de identificación en los espacios públicos y medios de transporte realizados de manera aleatoria y basados en rasgos físicos han sido el mayor temor de las personas irregulares. Estos aumentaron en puntos concretos de la ciudad como los parques, las zonas próximas a locutorios o los intercambiadores de transporte público.

A nivel educativo, hemos de destacar, a parte de la incompatibilidad de validar y homologar títulos o diplomas dada la situación de irregularidad documental, la imposibilidad de obtener los títulos de graduado tras la mayoría de edad.

La denegación ha supuesto con todo ello una ruptura en la integración de estas personas en el país de acogida. No les es reconocido el derecho a permanecer en el país, a la vez que no pueden regresar a su país por el riesgo de seguir siendo perseguidas.

También cabe destacar el fuerte impacto que todas las personas sin protección sufrieron y siguen sufriendo en cuanto a los efectos de la actual crisis económica; viendo así cómo se produce una disminución de recursos materiales, técnicos y económicos, aumentando con ello su situación de vulnerabilidad.

Incrementaron para este colectivo de atención las dificultades de acceso a las prestaciones sociales normalizadas, debido en parte al incumplimiento de los requisitos de acceso en cuanto a los tiempos de estancia en el territorio, a las dificultades lingüísticas o la ausencia de información veraz, conllevando que las personas denegadas de protección internacional prefieran seguir siendo atendidas por los servicios sociales especializados orientados a población migrante.

Desde 2009, el sistema de protección especializado en la atención social a solicitantes de protección internacional, y en concreto la prestación de acogida temporal, viene permitiendo a las personas denegadas de protección internacional poder continuar en los dispositivos de acogida con su itinerario de integración hasta la finalización del tiempo máximo de estancia, siendo este acompañamiento

y apoyo integral un factor de protección y seguridad ante la difícil adaptación y aceptación de la nueva situación documental. Pero en ocasiones, pese a que permite planificar y mejorar las situaciones de salida de los diferentes dispositivos de acogida, entendemos que esto solo ha retrasado los plazos para afrontar la difícil realidad de protección social a la salida de estos dispositivos de acogida.

La incertidumbre, estrés y ansiedad que genera el proceso de denegación de protección internacional hace básico el apoyo psicosocial profesional, desde la preparación ante la posibilidad de la misma, como para mitigar los efectos de la ya real notificación de esta resolución.

Así, dicha inestabilidad documental aumenta la sensación de desprotección e injusticia; además de incrementar la desconfianza hacia la Administración y la propia sociedad de acogida.

La denegación supone una pérdida de cierto estatus social en cuanto al nivel de protección administrativo y social, fomentando así un difícil ajuste de expectativas que conlleva gran sensación de abandono y soledad ante la nueva realidad documental. Por tanto, además de la pérdida documental, la angustia, la culpa o el miedo pueden paralizar el proceso de inserción de estas personas.

Concluimos destacando las situaciones de extrema vulnerabilidad a las que se ha visto abocado nuestro colectivo de atención ante la situación de desprotección que genera dichas resoluciones negativas. Entendemos como necesario aplicar la lógica formal, y reivindicamos soluciones alternativas que puedan incluirse en la legislación de extranjería vigente, más allá de las políticas tradicionales mercantilistas de fuerza del trabajo, aplicadas en el estado español.

## 8.2. LA DRAMÁTICA SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Se dan dos situaciones en las que las personas refugiadas se pueden encontrar en la tesitura de estar internas en un CIE, la primera, porque acaban de llegar a territorio español, normalmente en patera, y son detenidas, puestas a disposición judicial y posteriormente internadas en el CIE, y la segunda, porque se les ha denegado la solicitud de protección internacional y su posterior recurso. Cuando estas personas son internadas en un CIE sufren las consecuencias del internamiento en

todos los ámbitos de su vida: jurídico, social, sanitario y a diferentes niveles, personal, familiar y comunitario.

El internamiento en un CIE es una experiencia de pérdida, de sensación de peligro, de vulnerabilidad, de disfunción en la vida diaria de las personas, el internamiento va asociado a emociones negativas con graves consecuencias psicológicas, físicas y sociales.

Tenemos que tener en cuenta que, en el caso de las personas solicitantes de asilo o refugiadas recién llegadas a territorio español, hay que añadir la situación de gran vulnerabilidad en la que se encuentran por la cadena de acontecimientos traumáticos que han vivido en su viaje migratorio hasta la llegada a España. Desde la travesía por el desierto hasta el viaje en patera, pasando por las fuertes violaciones a los derechos humanos sufridas durante el trayecto, la dificultad de idioma, el desconocimiento del contexto en el que se encuentran, la falta de información, la falta de acogida y con todo ello la drástica caída del nivel de expectativas que estas personas tenían depositadas en el continente europeo.

Destacamos dos informes que en el año 2011 han denunciado una vez más las pésimas condiciones de estos centros por los que en España en el año 2010 han pasado 26.032 personas<sup>3</sup> y cuya existencia desconoce la gran mayoría de la población. El informe *CIE Derechos Vulnerados. Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España* elaborado por Migreurop y que analiza la situación de cuatro de los nueve CIE existentes en España, y el informe *Miradas tras las rejas* de Pueblos Unidos centrado en el CIE de Madrid. Ambos denuncian que se trata de "verdaderas cárceles en la forma y en el fondo, pese a que la normativa establece que este tipo de instalaciones no podrán tener un carácter penitenciario"<sup>4</sup>. La sustitución de un sistema de acogida por un sistema carcelario tiene numerosas consecuencias psicosociales en las personas refugiadas.

La falta de conocimiento del contexto en el que se encuentran se debe muchas veces a la arbitrariedad reinante dentro de los CIES por su falta de reglamentación. "La ausencia de una ley específica que regule el régimen jurídico de estos centros trae como consecuencia una discrecionalidad y arbitrariedad con la que es urgente terminar"<sup>5</sup>.

El aislamiento que sufren las personas refugiadas hace que prácticamente no se puedan comunicar con sus familiares más cercanos. Situación que se dificulta en la mayoría de ocasiones por problemas económicos y por la imposición de fuertes

restricciones en el horario de visitas. Muchas personas refugiadas son internadas en CIES que pueden estar a una gran distancia de su domicilio. Se dan muchos casos de personas que residen en Barcelona, Madrid o Alicante, por poner algunos ejemplos, y han sido internadas en el CIE de Valencia, o viceversa. Esto implica que para poder mantener un contacto personal los familiares deben desplazarse largas distancias, lo que supone, además de un gran esfuerzo y alto coste económico, la pérdida de sus empleos. Todo esto provoca una ruptura forzosa de los lazos familiares y demás vínculos sociales que tan necesarios son en momentos de extrema vulnerabilidad, afectando fuertemente a la salud mental de las personas refugiadas.

Las pésimas condiciones de habitabilidad e higiene que sufren durante el internamiento han sido denunciadas en numerosas ocasiones por diversas organizaciones sociales. Estas hacen mención al hacinamiento, falta de higiene de los espacios comunes y áreas sanitarias, acceso prohibido a wc y duchas durante las noches, falta de intimidad en dichos lugares, temperatura extremadamente fría o extremadamente caliente en las duchas que impiden su utilización<sup>6</sup>. En cuanto a los productos de higiene personal, se podría decir que estos brillan por su ausencia, dependiendo de cada CIE, se entrega una serie de artículos a la entrada en el CIE, como una pequeña pastilla de jabón, una toalla o una manta. Esto significa que las personas que estén internas y no reciban visitas de sus familiares o de alguna ONG tendrán que pasar todo el tiempo con la misma ropa, día y noche, sin sábanas, sin champú o sin muchos pequeños utensilios de utilización diaria, y por supuesto tendrán serias dificultades para lavar la ropa porque, por una lado, en algunos CIES el servicio de lavandería es inexistente, y por otro, no pueden quitarse la única ropa que tienen para lavarla.

Estas condiciones también se han detectado en el CIE de Zapadores, Valencia<sup>7</sup>, y desde la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento de Valencia, de la cual CEAR forma parte, se ha venido comprobando que siguen vigentes en 2011. Destacamos el caso de mujeres dedicadas al trabajo sexual y en ocasiones posibles víctimas de trata que son detenidas y trasladadas a Valencia desde otras ciudades. Son internadas con la escasa ropa con la que fueron detenidas, incluso en pleno invierno —si no consiguen el contacto de ninguna ONG que les pueda ayudar a conseguir ropa—, y no se pone en marcha ningún mecanismo de detección de trata de personas a pesar de los indicios existentes y del ordenamiento jurídico vigente.

La falta de atención médica adecuada, detectada día tras día por las organizaciones especializadas en salud y la inexistencia de atención a la salud mental son aspectos a tener en cuenta cuando estamos ante refugiados y refugiadas. Para hacernos una idea de la nula importancia que se concede a la salud física y mental de los refugiados y refugiadas en los CIE, resaltamos diferentes afirmaciones del personal sanitario que trabaja en diferentes CIES<sup>8</sup>:

*Problemas dérmicos. Son muy frecuentes porque los internos no tienen sábanas. Deben usar las mantas ignífugas que irritan la piel porque son muy rígidas... Además duermen vestidos, con la misma ropa del día o sin ropa interior... eso provoca irritaciones.*

Cuando se les pregunta por la atención psicológica:

*Intento escuchar. No se trata porque todos tienen ansiedad. Se les explica que es lo normal. Si se diera tratamiento se generaría un mercado negro de pastillas, hablo con ellos y les digo que me cuenten. Les doy tranquilizantes.*

Cuando se pregunta por suicidio o intentos de suicidio:

*Son frecuentes, no hay que hacer caso, son manipuladores. Yo no los envío al psiquiatra porque ya sé lo que me van a decir. Mejor no hacer mucho caso.*

Cuando se pregunta por la realización de informes médicos si fuera preciso al salir o para acreditar enfermedad que no es tratable en el país de origen:

*No hago informes. Por confidencialidad no puedo hacer informes médicos. A no ser que el juez me pida una pericial. Todos van a tener peor atención médica en su país: no es causa para pedir asilo. No para mí.*

Tras la vivencia de un hecho traumático las personas necesitamos unas condiciones mínimas para poder rehacernos y continuar adelante. Para poder ejercer el derecho a solicitar protección internacional no basta simplemente con tener un abogado, una persona tiene que sentirse con fuerzas y en buenas condiciones puesto que es un proceso complicado en el que se reviven las experiencias sufridas. La situación de desprotección y vulnerabilidad que se vive dentro de un CIE, junto con la sensación de miedo e inseguridad hace que las personas susceptibles de solicitar protección internacional nunca lleguen a hacerlo.

¿Pero a qué nos referimos cuando hablamos de circunstancias óptimas? Hay diversos aspectos a tener en cuenta, como tener una buena salud, tener un espacio de seguridad y confianza en el que poder hablar de ese proceso tan doloroso que se ha vivido, para poder interponer una demanda de asilo sin presiones. El tiempo corre en contra y en cualquier momento puede llegar la temida deportación. Tener una alimentación sana y saludable que les dé fuerza para continuar, tener una asistencia médica adecuada pudiendo comunicarse sin problemas con el personal médico, poder mantener el contacto con las personas importantes en sus vidas, disfrutar de unas condiciones mínimas de habitabilidad, como son un espacio íntimo para ducharse, tener espacios donde descansar y poder reunir las fuerzas que se han ido perdiendo por el camino. Todas estas circunstancias, son las que no se dan en los CIEs y, por tanto, dificultan o imposibilitan el proceso de solicitud de protección internacional y, con ello, el disfrute de los derechos reconocidos por la convención de Ginebra de 1951.

El caso de Brahima, mujer natural de Costa de Marfil, supone un claro ejemplo de todo lo anteriormente detallado. Brahima llegó al CIE de Valencia, tras haber sufrido situaciones de violencia política en su país que afectaron directamente a ella y su familia. En abril de 2011 huyó de su país en busca de un lugar seguro, desde entonces ha perdido todo contacto con sus familiares, quienes han sido asesinados o desaparecidos, atravesó diferentes países, unas veces andando y otras en los bajos de un autobús. Durante el trayecto sufrió una violación sexual por varios hombres, al mismo tiempo que era amenazada de muerte con un cuchillo. El 24 de agosto se montó en una patera con el objetivo de llegar a territorio español, donde fue detenida, trasladada e internada en el CIE de Zapadores, en Valencia.

Cuando Brahima llegó al CIE de Zapadores no hablaba ni entendía español, en ningún momento había sido informada de su situación ni de la posibilidad de solicitar protección internacional. Un grupo de mujeres, al ver la situación en la que se encontraba se pusieron en contacto telefónico con CEAR en Valencia para que fuéramos a verla. Explicaron muy preocupadas que Brahima se encontraba en un estado físico y psicológico muy delicado, que prácticamente no se comunicaba con el resto de internas y que pensaban que necesitaba apoyo de profesionales, alguien que pudiera escucharla, entenderla y ayudarla.

De inmediato y a través del dispositivo organizado por la Campaña por el Cierre de los CIEs en Valencia, fue visitada y se comenzó una intervención individualizada,

recibiendo apoyo social, psicológico y jurídico durante el tiempo que duró el internamiento y tras su liberación.

A pesar de los indicios, nadie se había ocupado en el centro de internamiento de que esta mujer ejerciera su derecho a recibir y a entender la información jurídica, social y médica adecuada, lo cual imposibilitaba que nadie fuera consciente de su situación de extrema vulnerabilidad.

No conocía cuál era su situación, ni siquiera sabía que tenía asignado un abogado de oficio, que jamás entró en contacto con ella durante el internamiento. No era capaz de relacionarse con otras personas, compartía habitación con cinco mujeres, lo cual no le permitía descansar de una forma correcta para poder reponerse. Durante las tres semanas que duró el internamiento, Brahima solo vio la luz natural del día en tres ocasiones, era incapaz de salir al patio con los demás internos. Pasaba todo el tiempo en la habitación llorando o en la sala de televisión, donde se distraía viendo las imágenes emitidas. Solo consiguió relacionarse con dos mujeres que compartían habitación con ella y de las cuales una realizó el viaje en la misma patera. Estas dos mujeres fueron el apoyo más importante que tuvo Brahima durante su internamiento, ellas fueron las que contactaron con CEAR y las que estaban pendientes en todo momento de que su situación no se deteriorara aún más.

Uno de los problemas que tuvo Brahima en su procedimiento de asilo fue que, como consecuencia de haber vivido una experiencia traumática, era incapaz de hablar de su travesía, lo que es crucial para el acceso a su derecho a la protección internacional. Aunque su bloqueo mental le impedía relatar de una forma contundente toda su historia, el apoyo de un psicólogo de la campaña CIES ayudó, así como el informe que este profesional presentó sobre su situación mental, para poder dilucidar el caso de Brahima. Se evitó que la orden de devolución que se había emitido a su llegada a territorio español se hiciese efectiva. A día de hoy, Brahima continúa sin poder hablar de su historia.

Brahima presentaba quemaduras en la espalda, producidas por la gasolina de la patera, no podía dormir, no podía dejar de pensar en todo lo sucedido, en su situación, en su futuro, tenía fuertes dolores de cabeza. Decidió pedir ayuda al equipo médico del CIE, pero le fue imposible comunicarse con ellos, explicarles su angustia, su ansiedad, eso no sabía hacerlo con gestos, y el personal médico no hablaba su idioma, así es que decidió no volver a visitar al médico. Lo único que consiguió de la visita médica fue dos pastillas, no conoce el nombre ni la composición

del medicamento que tomó. Tras unos días y viendo que su salud física y mental no mejoraba decidió volver a intentarlo, pidió a la policía la consulta médica, le dijeron que podía ir pero cuando llegó el momento de la visita la doctora no estaba en la consulta, ya no volvió a intentarlo.

Otro de los aspectos que afectaban terriblemente al día a día de Brahima era la falta de intimidad que había en el CIE, ni siquiera los inodoros tenían puertas, tampoco las duchas, era una situación lamentable la que se producía cada vez que tenía que hacer uso de ellos. Asimismo la alimentación recibida era inadecuada, lo cual le producía desarreglos gástricos, comía muy poco en el CIE porque no podía tolerar la comida por no estar acostumbrada a la comida española. Posteriormente, ya en el centro de acogida para refugiados, contaba que todavía no se había acostumbrado a la dieta mediterránea, pero poco a poco la iba asimilando, "al menos aquí la comida está bien cocinada, es cuestión de acostumbrarse al cambio".

Cuando llegó al CIE asimiló que una de sus funciones era limpiar las instalaciones, "era lo que hacían todas las mujeres, así es que yo también debía hacerlo", a menudo se producían problemas entre las internas porque había alguna mujer que se negaba a limpiar. El hecho de negarse a limpiar podía suponer castigos por la policía como obligar a bajar al patio, no pudiendo permanecer en la habitación descansando. Puede resultar incomprensible que salir al patio puede ser un castigo, por lo que cabe aclarar que el patio en el CIE de Valencia es un lugar común para una mayoría de hombres y una minoría de mujeres. En él muchas mujeres se sienten intimidadas y desprotegidas frente a ciertas actitudes de índole sexista imperante entre los hombres que ocupan la zona común, como pueden ser miradas, expresiones, rozamientos... El servicio de limpieza del CIE de Zapadores está subcontratado con una empresa privada, sin embargo, la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento de Valencia ha detectado numerosas quejas de las mujeres internas quienes son obligadas a limpiar las instalaciones del módulo de mujeres.

Durante el internamiento, Brahima, tras la visita de diferentes profesionales de la Campaña CIEs No y con el apoyo del servicio jurídico de CEAR solicitó protección internacional el día 7 de septiembre de 2011, siendo su solicitud denegada el día 13 de septiembre por falta de credibilidad al ofrecer un relato impreciso y por no poder acreditar su nacionalidad. Tras el reexamen se admitió a trámite la solicitud el 16 de septiembre de 2011 lo que implicó su puesta en libertad. Fue posteriormente acogida por el Centro de Migraciones, gestionado por CEAR, sin embargo,

no hubo forma de evitar la mala experiencia que supuso para ella la estancia en el CIE de Zapadores, aumentando la angustia sufrida durante tanto tiempo.

Lo que a día de hoy no se sabe es cuántas personas refugiadas al margen de todo tipo de protección pasan por experiencias similares, sin llegar a contactar con nadie que pueda ayudarles y acompañarles en el ejercicio de sus derechos más básicos, quedando estos totalmente vulnerados y pasando inadvertidos ante la sociedad.

### 8.3. DESPROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

La definición de trata aparece recogida en diversos instrumentos internacionales, siendo el principal el "Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños", conocido como Protocolo de Palermo, que fue ratificado por España y está en vigor desde el 25 de diciembre 2003. Este define la trata de personas en su artículo 3 de la siguiente manera: "... la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye como mínimo, la derivada de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre y extracción de órganos".

Junto al Protocolo de Palermo, relevante porque brinda una definición y un marco normativo consensuado internacionalmente, destacamos también el Convenio del Consejo de Europa del 16 de mayo de 2005 contra la Trata de Seres Humanos. En vigor en España desde el 1 de agosto de 2009, constituye el primer texto internacional jurídicamente vinculante en esta materia y que da prioridad a la protección de las víctimas, a la prevención y a la persecución de los traficantes.

En el año 2011 la reciente Directiva 2011/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE 15/04/2011) prevé un sistema de protección integral de las víctimas, novedoso por cuanto cubre desde la identificación hasta la reparación y recuperación, incluyendo los países de origen, y primando las medidas de reducción de

la vulnerabilidad para evitar posibles represalias, frente a los criterios de lucha contra la inmigración irregular. Asimismo ostenta una novedosa perspectiva en orden a incentivar el castigo o la sanción al cliente consumidor de prostitución, focalizando realmente la persecución a la demanda de prostitución, como una de las verdaderas causas del incremento de la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

En la normativa española el eje de la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual gira en torno al artículo 177 bis del Código Penal español.

La actual normativa española en materia de trata de seres humanos, y en concreto, en el tratamiento de mujeres víctimas de explotación sexual, es avanzada, pero aún así encuentran notables escollos para su aplicación práctica y efectiva que permita una protección integral que facilite a la víctima su recuperación. Entre estos problemas, nos encontramos sobre todo la dificultad de lograr que las mujeres víctimas de explotación sexual se hallen lo suficientemente seguras y protegidas, superando sus traumas, como para permitir su participación en la denuncia y desarticulación de las redes que las han traído. Uno de los principales problemas que presenta es que su tipificación penal adolece de falta de proporcionalidad en cuanto a las penas previstas, notablemente mínimas en relación con los bienes jurídicos protegidos, y su no carácter de delito perseguible internacionalmente, lo que dificulta el castigo de los culpables e impide su imprescriptibilidad.

No debemos olvidar que el carácter transnacional del delito de trata requiere una mayor colaboración entre los gobiernos, adoptando normativas desde perspectivas globales, complementadas con políticas de colaboración judicial y policial que permitan abordarlas de acuerdo con su especificidad. Especialmente ahora cuando la crisis económica mundial y fenómenos como conflictos bélicos y calamidades naturales provocan que se incremente de forma alarmante el número potencial de personas, sobre todo mujeres y menores, que agravan su vulnerabilidad, son claros candidatos a ser tratados.

Una gran aportación normativa al tratamiento del tráfico ilícito de personas-inmigrantes ha sido el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería tras la reforma operada por LO 2/2009, de 11 de diciembre, que aborda la trata desde una perspectiva de protección y asistencia a las mujeres víctimas de estos delitos. El desarrollo operado por el Reglamento de Extranjería de este año 2011 tipifica y define más

claramente los procedimientos de identificación y protección de las mujeres extranjeras víctimas de trata con fines de explotación sexual. La principal crítica a este precepto, aunque novedoso y avanzado en nuestro sistema, es la exigencia de valoración y aportación por la víctima de "indicios" de que es víctima de trata. Sería más adecuado la valoración de "indicadores", verbales y no verbales, que faciliten su protección y el acceso sin trabas al "periodo de restablecimiento y reflexión" que establece el artículo 59 bis. De esta forma con su paulatina recuperación la persona pueda decidir y valorar con conocimiento de causa su participación en el procedimiento contra la red, y las consecuencias que la misma pueda tener no solo para ella, sino también para otras víctimas instrumentales (familiares, otras mujeres tratadas en su misma situación...). El Reglamento de Extranjería ha sido modificado por la LO 10/2011 de 27 de julio, y desarrollado en sus aspectos prácticos por la Instrucción de la DGI/SCRJ/6/2011 de 27 de julio. Esta reforma acaba con ambigüedades anteriores que inhibían las denuncias de las mujeres extranjeras víctimas de trata. Ahora se determina claramente la no incoación de procedimientos sancionadores en materia de extranjería para las víctimas de trata, o la inmediata suspensión de la expulsión o procedimiento sancionador si fuera anterior a su identificación como víctima. Asimismo, ordena ampliar la protección dispensada a la víctima y a otros familiares que pudieran hallarse en peligro. Entendiendo que la seguridad de los mismos es un factor esencial para la recuperación de la víctima y su posible colaboración con las autoridades.

Destacar que el Reglamento de Extranjería contempla, una vez acordada la exención de la responsabilidad, que la víctima podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales con autorización de trabajo. Mientras dura el procedimiento se otorgará una autorización provisional y la autorización definitiva tendrá cinco años de duración y se concederá a sus hijos o excepcionalmente a otros familiares.

Una de las más interesantes propuestas de este articulado reglamentario es la posibilidad de simultanear la documentación de residencia en vía de extranjería con una solicitud de protección internacional, lo que permitiría a la víctima de trata acceder a estatutos más beneficiosos y acordes con su situación que el puramente migratorio. En este sentido, otro de los grandes retos es encajar la protección de víctimas de trata procedentes de países de la Unión Europea, las cuales están legalmente excluidas del sistema de protección internacional y no les es aplicable el régimen

general de extranjería, en tanto no les sea más beneficioso que la regulación contenida en el RD 240/2007 de 16 de febrero.

El 28 de octubre de 2011 se ha aprobado por los Ministerios de Sanidad, Interior y Trabajo e Inmigración, el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata, en cuya elaboración ha participado la Red Nacional contra la Trata de la que es parte CEAR y otras organizaciones, siendo sus principales características las siguientes:

- Contempla la atención integral a las personas que son víctimas de trata en alguna de sus variantes: trabajos forzados, servidumbre o mendicidad; explotación sexual, incluidas la pornografía y la prostitución, o la extracción de órganos.
- En la detección, identificación, entrevista y protección de las víctimas el Ministerio Fiscal juega un papel fundamental y se establecen las funciones y la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e inspectores de trabajo cuando sea necesario. También otorga un papel importante a las asociaciones, sobre todo, en el apoyo a las víctimas.
- Se prevén en dicho protocolo escenarios de detección de posibles víctimas como las fronteras, los Centros de Internamiento de Extranjeros, los servicios sanitarios y sociales o las entidades públicas o privadas especializadas. Aborda también condiciones adecuadas para entrevistar a una víctima de trata y aporta indicadores para la evaluación de riesgos. Uno de los objetivos y principios fundamentales del Protocolo es evitar la victimización secundaria, favoreciendo la generación de "pruebas preconstituidas".
- Los agentes deberán informar a las víctimas, de forma comprensible y en un entorno adecuado de privacidad y seguridad, de sus derechos y recursos a su disposición: "en su caso, alojamiento conveniente y seguro, ayuda material, asistencia psicológica, atención médica, servicios de interpretación y asesoramiento jurídico". Se establece una atención específica y mayores garantías para los menores. Recibirán "inmediatamente" asistencia, apoyo y protección, y en el plazo más breve, debe adoptarse "una solución duradera sobre su futuro", que puede incluir la residencia en España. A su vez, las autoridades garantizarán la presunción de la minoría de edad de estas víctimas "en caso de duda". Dispone "medidas de protección adicionales" como

garantizar que todas las pruebas, exploraciones y entrevistas que se realicen a menores se hagan en locales adaptados, sin “demoras injustificadas”, en el “mínimo número” posible y solo cuando sea “estrictamente necesario”.

- En cuanto a la detección de víctimas, establece que cuando sean las fuerzas policiales de inmigración quienes se encuentren con un caso, faciliten un “atestado completo” al Juzgado y a la Fiscalía en el que se detallen los indicios de estar ante un delito de trata de seres humanos. Si el hallazgo se produce en frontera, se dará traslado “de manera inmediata” a la Brigada Provincial de Extranjería o a la UCRIF central. De la identificación como víctima de trata, se encargarán “unidades policiales con formación específica” y tendrán “competencia” para realizar las entrevistas que sean necesarias con la persona afectada, “sin perjuicio de la colaboración que puedan proporcionar las ONG”.
- Con la información recabada, la unidad policial elaborará un informe en el que deberá constar referencia expresa a los riesgos que corre la víctima, una propuesta de las medidas de protección, seguridad y privacidad necesarias y datos sobre sus circunstancias familiares, según establece la propuesta del Gobierno.
- En esta línea, se establece que la Policía Judicial “mantendrá informada, en todo momento, a la Autoridad Judicial, al Ministerio Fiscal y, en su caso, a las Oficinas de Atención a la Víctima, de las incidencias de que tenga conocimiento y que puedan afectar al contenido o alcance de las medidas de protección adoptadas”.
- Por su parte, los jueces comunicarán a los policías las resoluciones que adopte, así como su levantamiento y modificación, de modo que “mantendrá informados, en todo momento, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes y al Ministerio Fiscal de las incidencias de que tenga conocimiento y que puedan afectar a la seguridad de la víctima”.
- En el ámbito autonómico no hay referentes normativos específicos de trata, sin embargo, diversos protocolos en materia social y sanitaria se han establecido (Galicia, País Vasco, Cataluña), y algún desarrollo marginal se ha logrado en las leyes autonómicas de igualdad y contra la violencia de género (por ejemplo, Andalucía), siendo, sin embargo, necesario una mayor concreción y articulación de herramientas que coordinen y optimicen los esfuerzos estatales, regionales y locales.

- Finalmente mencionaremos el desarrollo en los últimos tiempos de varias ordenanzas municipales en España, las cuales, en general han surgido para paliar los problemas derivados del ejercicio de la prostitución en las calles, generando un efecto perverso ya que, dirigidas solo a evitar situaciones vecinales conflictivas y a mantener el orden público, han acabado reforzando el papel de las mafias al derivar el ejercicio de la prostitución a zonas aisladas, menos visibles y donde se incrementa exponencialmente la vulnerabilidad y los riesgos de sufrir violencia para las mujeres prostituidas, tanto a manos de sus captores como de sus clientes. A tanto ha llegado la gravedad de la situación incluso que las sanciones económicas impuestas a las prostitutas han acabado engrosando su deuda con la red y, por tanto, aumentando el número de clientes y servicios “peligrosos” que han de realizar para saldarla.

El *Informe 2010 de Evaluación del Plan Integral contra la trata de personas* con fines de explotación sexual en España traza el siguiente escenario: “La evolución de las actuaciones policiales refleja un incremento del 164% en las inspecciones, pasando de las 885 realizadas en 2009 a las 2.344 del año 2010. Como resultado de las mismas se produjeron 335 actuaciones contra grupos criminales, un 112% más que el año anterior. Fueron identificadas 1.641 víctimas, el 93% extranjeras y la mayoría de ellas, mujeres. De los 694 detenidos, el 55% eran hombres”.

Desde CEAR Sur, y en colaboración con el Instituto Andaluz de la Mujer, ante la falta de datos y estadísticas fiables en materia de trata de mujeres y menores, se realizó en 2011 un estudio sobre una muestra de 150 mujeres extranjeras que participaron de forma voluntaria mediante la cumplimentación de unas entrevistas. A continuación exponemos la situación personal y administrativa de las mujeres del estudio.

Las mujeres procedían principalmente de Latinoamérica (con mayoría de mujeres de Brasil), Europa del Este (Rumania, Rusia y Ucrania) y África Subsahariana (con predominio de mujeres procedentes de Nigeria). Los tramos de edad oscilaban entre 26 a 30 años, con un importante número de mujeres entrevistadas situadas entre los 31 y 35, y una clara tendencia al descenso de la edad de las mujeres víctimas de trata. En cuanto al nivel de estudios, la mayoría (36%) eran mujeres sin formación, aunque con un importante tramo (23%) de mujeres con estudios secundarios e incluso universitarios (19%). El 28% de las mujeres llegó con

gravísimos problemas de salud y necesitadas de tratamientos como hepatitis C, VIH o tuberculosis.

La existencia de responsabilidades familiares, bien directas a través de los hijos, bien indirectas (otros vínculos como hermanos...), supuso un plus de responsabilidad que incidió en la voluntad de las mujeres a la hora de exponerse a situaciones potencialmente conducentes a la trata, así como un instrumento adicional de control para evitar su salida de las mismas. Las mujeres víctimas que han participado en nuestro estudio nos mostraron en un elevado porcentaje (57%) la influencia de estos factores.

La mayoría de las mujeres se hallaban sin documentación de residencia o estancia legal en España, salvo en los casos de ciudadanas brasileñas (que suelen respetar los plazos de vigencia de los visados) o rumanas (como consecuencia de la libre circulación inherente a su condición de miembros de la Unión Europea). Muchas lograron documentación de residencia y/o trabajo *a posteriori* mediante matrimonios, reales o concertados, o mediante ofertas de trabajo (reales o ficticias). Había mujeres con procedimientos penales pendientes, como consecuencia de su mayor o menor implicación en las actividades delictivas de la red, debido a la necesidad de supervivencia y a las amenazas. Se vieron envueltas en procesos por estafa, falsificación de documentos e incluso como captoras o controladoras de otras mujeres. En un alto porcentaje estas mujeres también tenían pendientes procedimientos sancionadores de expulsión por estancia irregular. Un importante porcentaje de estas mujeres (un 34%) que pasaron por los CETI en Ceuta y Melilla no perdieron contacto con la red durante su estancia allí.

Las políticas restrictivas de inmigración y asilo de la Unión Europea están favoreciendo la consolidación del tráfico delictivo de seres humanos, única opción para muchas personas a las que Occidente reclama como mano de obra barata para mantener la poderosa y vital economía sumergida. En este contexto se constata un claro marco para el desarrollo de los tres elementos necesarios para el auge de las redes de trata, pobreza e injusticia estructural en los países de origen, redes de tráfico cada vez más sofisticadas y la cultura del consumo y otros factores en los países de destino, los cuales pasamos a desarrollar.

Existe una importante población, casi mayoritariamente femenina, en situación de desigualdad extrema, precariedad y pobreza, con riesgos evidentes para su supervivencia en los países de origen. En ocasiones las situaciones de violencia

y guerra, de conflictos civiles y militares (por ejemplo, Costa de Marfil, Nigeria) crean una necesidad imperiosa de huir de esas situaciones por mera supervivencia, en especial en el caso de mujeres con cargas familiares, lo que facilita el caer en manos de las redes. Además no debemos olvidar que en muchas culturas la mujer y los menores siguen siendo mercancías susceptibles de compraventa y esclavitud para sus propias familias, un bien intercambiable por dinero o tierras. Esto, unido a la miseria y pobreza extremas, condiciones de desigualdad y abusos, conduce a las mujeres a ser víctimas fáciles de redes de trata para la explotación sexual.

Estas redes de tráfico operan tanto en los países de origen (por las facilidades otorgadas por la miseria y la corrupción junto con la falta de expectativas reales de mejora) como en los países de tránsito y destino (por la laxa regulación administrativa de la prostitución y las dificultades reales en la práctica de lograr denuncias efectivas). En África, las redes de trata por explotación sexual captan a las mujeres africanas incluso en su minoría de edad prostituyéndolas, vendiéndolas, forzándolas a trabajos o matrimonios falsos e incluso haciéndolas objeto de abusos sexuales y violaciones, con el fin de dejarlas embarazadas para facilitar la trayectoria migratoria (Marruecos, Argelia, Libia o Mauritania) y su entrada a territorio español (preferentemente a Ceuta y Melilla, y en menor medida por patera a Motril, Almería o Cádiz). En España continúan bajo vigilancia de las redes, con personas de confianza residentes en los CETI y CIE o valiéndose de casas de acogida pertenecientes a entidades, y protegidas por programas de acogida humanitaria para lograr el paso franco y gratuito de las mujeres por la península. Es habitual crear falsos núcleos familiares donde la mujer va acompañada por un “supuesto” marido miembro de la red u otro inmigrante varón que a su vez ha pagado para pasar a Europa —mezclándose en este caso trata de mujeres y tráfico ilegal de personas inmigrantes para mayor lucro— e incluso habiendo forzado o coaccionado a la mujer para dejarla en estado de gestación lo cual refuerza su apariencia de “familia” para un paso más fácil a Europa, ya que en caso contrario pueden pasar hasta periodos de dos a tres años en Ceuta y Melilla. Los menores fruto de estas “uniones” son a menudo dejados a cargo de mujeres pertenecientes a la red, generalmente víctimas que ya han alcanzado cierto grado de libertad y confianza, y utilizadas a su vez para presionar y amenazar a la madre a fin de que colabore en el ejercicio de la prostitución y otros fines de la mafia.

También los países de destino ostentan una importante responsabilidad en el incremento de las redes de trata. La supremacía del mercado y la cultura del consumo incrementan exponencialmente el riesgo de considerar a la mujer y a los servicios sexuales como una mercancía más a ser consumida, devorada y desechada (en especial la mujer inmigrante, que una vez "usada" puede ser expulsada). Existe un ingente colectivo de clientes, en los países de destino, ávidos de servicios sexuales, como un elemento más de una sociedad de consumo, carente de una valoración real de las mujeres prostituidas como seres humanos, donde solo se las ve como una mercancía más. A todo ello debemos unir la imagen ofrecida por los medios de comunicación, con el incremento de la publicidad de servicios sexuales, y mostrando una falsa imagen de los países receptores como un paraíso lo que facilita la labor de las mafias.

Para ilustrar las dificultades a las que nos enfrentamos en el ámbito de la protección internacional de víctimas de trata exponemos dos casos de mujeres a nuestro entender merecedoras del estatuto de refugiado, que han sido atendidas por CEAR en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

Jeanne, mujer nigeriana, nacida en 1995 en el empobrecido estado de Edo. Tras quedar huérfana va a vivir con su tía quien la somete a un estricto régimen de servidumbre, obligándola a realizar trabajos domésticos a cambio de cuatro comidas a la semana, comiendo los demás días los restos de la comida de su tía, y sin salir de casa ni ir a la escuela. Antes de cumplir los 12 años el marido de su tía abusa de ella repetida y continuamente y la obliga a tomar la píldora. Tras años de abusos con 15 años queda embarazada. Tras golpearla su tía y su marido la echan de casa. A las dos semanas de vivir en la calle fue violada por tres hombres, y al poco tiempo un hombre se acercó a ella para darle consuelo. La lleva a una casa, la da de comer, la ayuda y la lleva a un hospital donde le realizan un aborto. Era la primera persona después de su madre que cuidaba de ella. Fue en este contexto cómo le ofreció venir a Europa "donde vive la gente blanca", allí tendría una casa grande, siempre tendría comida, podría trabajar y también ir a la escuela. Con la condición, eso sí, de que trabajase para él. Nunca le especificó en qué. Antes de salir fue sometida a una ceremonia vudú a medianoche, y ya en el autobús hacia Lagos el hombre la amenazó por primera vez, le enseñó un cuchillo y le dijo que la mataría con esa misma arma si decía algo a alguien. De Lagos volaron a Rumania donde permanecieron tres meses. Ella nunca salió a la calle, solo cuando se mudaban de alojamiento, siempre sola en la habitación o con él. Fue durante ese tiempo cuando fue violada varias veces por el tratante, así

como prostituida en dos ocasiones. En Rumania le amenazó por segunda vez enseñándole una pistola y un cuchillo, y le dijo que la mataría si decía algo a quien fuera, que ellos eran un grupo organizado y que tenían oídos por todas partes, que podrían encontrarla estuviera donde estuviera. Jeanne viajó sola hasta Madrid. Allí, le indicó el tratante, la reconocerían en cuanto llegara a Madrid (les había mandado a sus compañeros de grupo una foto suya). Viajó con un pasaporte y DNI españoles.

Jeanne formuló solicitud de asilo el 03/04/2011 con el asesoramiento jurídico de CEAR. En su solicitud de asilo alegó su minoría de edad, ser víctima de esclavitud y de trata de seres humanos con fines de explotación. Se le realizó la prueba de edad y se concluyó que tenía al menos 18 años. El asilo le fue denegado por la OAR a pesar del informe favorable del ACNUR y le fue notificada la resolución el 11/04/2011 con vistas a ser devuelta a Rumania, país del que procedía. Empieza para el equipo jurídico de CEAR un periplo a dos bandas: ante los tribunales, para suspender la devolución de Jeanne, y ante la Administración, solicitando e intervinando para la concesión del periodo de restablecimiento y reflexión establecido en el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería. 18 días en los que CEAR interpuso queja ante el Defensor del Pueblo, y técnicas de su equipo especializadas en trata entrevistaron a Jeanne en Barajas y constataron su minoría de edad, la existencia de indicios de trata y la necesidad de que fuera entrevistada por funcionarios especializados del Cuerpo Nacional de Policía, CEAR contactó en repetidas ocasiones con la Delegación del Gobierno en Madrid y la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género. El periodo de reflexión fue denegado en un primer momento, y finalmente se le concedió a Jeanne finalmente por resolución del 27/04/2011 al entender la existencia de indicios de que la interesada pudiera ser víctima de trata. El 29/04/2011 se notificó la resolución a Jeanne y se autorizó su salida de las dependencias aeroportuarias. Jeanne fue acogida en un recurso de Proyecto Esperanza y en junio 2011 presentó denuncia.

Jeanne estuvo 26 días encerrada en unas dependencias no condicionadas para estancias largas, sin poder pasear siquiera al aire libre, sin ni siquiera acceso a luz natural (lo cual ha degenerado en una conjuntivitis), antes de que se reconociera lo que era evidente desde el primer momento, desde su solicitud de asilo: ser víctima de trata. A pesar de haber sido perseguida por razón de género no se admitió a trámite su solicitud de protección internacional, corroborando una vez más el criterio incomprensible de la OAR.

Sonia es de una humilde familia de Benín City. Sus padres no trabajaban y Sonia y sus hermanos revendían fruta por las calles. Cuatro meses antes de llegar a Madrid-Barajas unos diez hombres armados entraron por la fuerza en su casa. Ella había oído hablar de “personas que entraban en las casas y raptaban a las chicas”. Como su padre no tenía la cantidad de dinero que le pedían, se llevaron a Sonia y amenazaron con matarla además de quemar la casa. La ataron por las muñecas y le vendaron los ojos, metiéndola en un coche. La llevaron junto con otras chicas a una habitación vacía, sin ventanas, sin ningún tipo de mobiliario donde permaneció encerrada, sola y sin salir ni siquiera para hacer sus necesidades. Le pegaron en varias ocasiones pero, sobre todo, abusaron de ella sexualmente continuamente “como cada dos días por hombres diferentes”. Le decían que si su padre no pagaba la mandarían a “trabajar en la prostitución (*to work in prostitution*)” al extranjero. Ella se negaba, diciendo que no podía obligarla, pero solo conseguía que la insultaran, le gritaran y le pegaran. La amenazaron diciéndole que si hacía cualquier cosa que se saliera de las instrucciones que ellos le dieran, irían a buscarla donde se encontrara y la traerían de vuelta a Nigeria, y lo pagaría. Asimismo le recordaron que sabían dónde estaba su familia. Un día le dijeron que la iban a llevar a Italia a prostituirse. Fue una mujer a arreglarle el pelo y a llevarle ropa para el viaje. Después unos hombres diferentes de los que la habían raptado la metieron en un coche y la llevaron hasta el aeropuerto de Lagos. No le vendaron los ojos pero la amenazaron. Fue ya en el aeropuerto cuando le dieron el pasaporte, la documentación de residencia italiana y los billetes de avión. No le dieron ningún nombre ni ningún número de teléfono: la estarían esperando. Sonia tenía mucho miedo de que la devolvieran a su país, ya que esa gente podría encontrarla y vengarse. Además, no sabía si habían tomado represalias con su familia: no se había podido poner en contacto con ellos desde entonces.

Ya en Madrid, en la Sala de Rechazos de la T4 del Aeropuerto de Madrid-Barajas, recibió una llamada de una abogada que le aconsejó que dijera su nombre para así asistirle en su solicitud de asilo. La solicitud de asilo se interrumpió porque Sonia desconocía la edad que tenía, y las pruebas para la determinación de la edad dieron como resultado que la solicitante era mayor de edad (el decreto final de la Fiscalía de Menores no le fue comunicado en ningún momento a la solicitante). Posteriormente, Sonia decidió cambiar de abogada, eligiendo a CEAR para su asesoramiento jurídico, y solicita asilo el 15 de enero de 2012; solicitud que fue denegada. El 18 de enero de 2012, una vez activado el Protocolo contra la Trata de Seres Humanos, dos agentes

[hombres] del Grupo 10 de la Brigada Provincial de Extranjería, entrevistaron a Sonia en presencia del abogado de CEAR y el 21/01/2012 le fue notificada la denegación del periodo de restablecimiento y reflexión. El equipo jurídico de CEAR Madrid consiguió que el TEDH suspendiera la devolución de Sonia y entrara en territorio. El procedimiento que siguió Sonia se describe en el epígrafe 3 de este Informe.

Micheline, menor de edad, originaria de la República Democrática del Congo, llegó al aeropuerto de Madrid-Barajas el pasado día 3 de noviembre de 2011 acompañada por un ciudadano congoleño. Esta persona podía ser fácilmente un tratante ya que no correspondían sus nombres, y Micheline no pudo dar su nombre, apellido ni generalidades, además él primero se identificó como padre y luego como tío. El ACNUR emitió un informe solicitando que la menor fuera considerada como menor no acompañada y así se hizo, y Micheline realizó su solicitud de protección internacional de manera independiente. A pesar de que Micheline traía un pasaporte cuya autenticidad no fue puesta en duda por la policía, donde se constataba que era menor de edad, se le realizó la prueba de la edad y la Fiscalía determinó que era mayor de edad. Su solicitud de asilo fue denegada. Cabe destacar que CEAR, CRI, ACNUR y el Defensor del Pueblo habían advertido de la existencia de graves indicios de que pudiese tratarse de un caso de trata, y, sin embargo, la OAR, a pesar de tener la obligación de activar el protocolo, no lo hizo.

El padre/tío, que bien pudo haber sido el tratante, solicitó protección internacional y tras ser denegado fue devuelto a su país sin que se empezara ninguna investigación sobre la verdadera relación existente entre este y la menor o su condición de tratante.

## NOTAS

1. Según el informe de la Fiscalía, en Migreurop, *CIE Derechos Vulnerados. Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España*, 2011, p. 2.
2. Human Rights Watch: *World Report 2012: Nigeria* <http://www.hrw.org/node/104141>
3. Migreurop, *CIE Derechos Vulnerados. Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España*, 2011, p. 2.
4. Ídem, p. 56.
5. Ídem, p. 56.
6. Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo y SOS Racismo, *Voces desde y contra los centros de internamiento*, 2009.
7. CEAR, *Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España*, 2009.
8. CEAR *Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España*, 2009.



## CAPÍTULO 9

### CONCLUSIONES

A nivel global, se comprueba otro año más que la cifra de personas refugiadas en el mundo no descende, manteniéndose la constante de los últimos años. A finales de 2010, había 43.7 millones de personas en situación de desplazamiento forzado, lo que supone un ligero aumento respecto a 2009. De ellas, 15.4 millones eran refugiadas, 27,5 millones de desplazadas internas y 837.500 personas solicitantes de asilo. Asimismo, ACNUR estima que existen 12 millones de personas apátridas. Estas cifras son prácticamente idénticas a las del año 2009. Y nuevamente el 90% de las personas refugiadas fueron acogidas por “países en vías de desarrollo”, según la terminología del ACNUR, mientras que los 49 países menos desarrollados dieron asilo a unos 2 millones de personas.

Los principales países receptores en términos absolutos fueron Pakistán, con 1,9 millones de personas acogidas, seguido por la República Islámica de Irán y la República Árabe Siria. En lo relativo a los países de origen de personas refugiadas, Afganistán, Irak, Somalia y la República Democrática del Congo fueron los principales generadores. En cuanto al desplazamiento interno, el país que encabeza de nuevo el *ranking* es Colombia, con más de 3,5 millones de personas desplazadas, seguido por República Democrática del Congo, Somalia, Irak, Sudán y Uganda.

Al mantenimiento de las tendencias globales contribuyeron dos importantes crisis humanitarias desatadas en 2011. Las revueltas de los países musulmanes en la denominada “Primavera Árabe”, que afectó a diversos países, desde Siria hasta Marruecos, tuvo una de sus expresiones más dramáticas con la guerra de Libia y la crisis de refugiados que se produjo en Túnez, país que salía también de su propio

proceso revolucionario. Con miles de personas refugiadas a las puertas de Europa, nuestro continente no estuvo a la altura de las circunstancias tratando de blindarse ante la llegada de potenciales solicitantes de asilo a su frontera sur. Del millón aproximado de personas refugiadas del Norte de África, solo 58.000 alcanzaron Europa y pudieron solicitar asilo. La otra gran crisis humanitaria tuvo lugar en Somalia, donde la ya grave situación del país se vio agravada por la hambruna que padeció buena parte de su población, lo que hizo aumentar el número de somalíes refugiados en los países de su entorno, como Kenia, Yibuti o Etiopía.

Mientras acontecían todos esos hechos, las tendencias en España no variaron con respecto a los últimos años de forma significativa. En 2011, 3.414 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Aunque esta cifra representa un aumento respecto al año anterior, no por ello deja de ser uno de los años que menos solicitudes de protección internacional se han presentado desde que entró en vigor la primera Ley de Asilo en 1984. Además el número de solicitudes presentadas es considerablemente inferior a las presentadas en otros Estados miembros de la Unión Europea como Francia o Alemania.

Unos datos que contrastan con el importante aumento que se ha producido en Europa de solicitudes de asilo, pasando de 259.000 en 2010 a 301.000 en 2011. La crisis humanitaria provocada por las revueltas árabes en el Mediterráneo contribuye a explicar en buena medida esta situación, donde países como Italia han llegado a triplicar las peticiones de asilo.

El bajo índice de solicitudes en España se debe en buena parte a las enormes dificultades existentes para acceder al procedimiento de protección internacional en los CIE, puestos fronterizo y costas. Tanto en los CIE como en los aeropuertos se han detectado múltiples irregularidades que tienen que ver, esencialmente, con el derecho a una asistencia jurídica especializada. Además la ausencia de un procedimiento de identificación de personas que puedan requerir determinada protección (menores de edad, víctimas de trata, solicitantes de protección internacional, etc.) hace que muchas de ellas no accedan al procedimiento de protección internacional.

A todo esto, hay que añadir el hecho de la Unión Europea y sus Estados miembros en respuesta a la situación existente en los países del Norte de África y Oriente Medio han centrado sus esfuerzos en impedir la llegada de las personas que huían de estos países al territorio de los Estados miembros, reforzando el control

de sus fronteras exteriores e interiores, impidiendo de esta forma el acceso a las mismas al procedimiento de protección internacional.

En ese contexto de externalización de fronteras, consiguieron alcanzar nuestras costas 5.443 personas, llamando poderosamente la atención que apenas se produjeran solicitudes de protección internacional cuando la mayoría proceden de países con un alto grado de vulneración de derechos humanos. También dentro de esa lógica de control de fronteras, recibe mención especial la situación en Ceuta y Melilla. En 2011 se recrudeció más si cabe la imposibilidad de libertad deambulatoria de las personas solicitantes de asilo al serles impedido el acceso a la península, medidas que están contribuyendo a disuadir a personas necesitadas de protección internacional de solicitar asilo en las mismas, produciéndose un significativo descenso en las peticiones.

Además, es importante destacar que en 2011 el Gobierno español resolvió imponer el visado de tránsito a las personas nacionales de Siria imposibilitando el acceso de estas personas al territorio español, y con ello, al procedimiento de protección internacional.

En ese contexto adverso para el acceso al procedimiento de asilo, destacan algunas nacionalidades por el número de peticiones de realizadas en nuestro país. El mayor número de solicitudes por nacionalidad fueron las presentadas por personas originarias de Costa de Marfil, con 550 solicitudes, seguidas de las solicitudes de ciudadanos y ciudadanas de origen cubano con un total de 440. En tercer lugar se encontrarían las 259 solicitudes de personas procedentes de Nigeria.

Con respecto al año 2010, primer año con estadísticas adaptadas a la nueva Ley de Asilo, en 2011 continúa existiendo un elevado porcentaje de admisión a trámite de las solicitudes realizadas en territorio. En cambio, sucede lo contrario con las solicitudes de asilo realizadas en fronteras y en los CIE.

Esto se debe a la brevedad de los plazos en las solicitudes en frontera, la utilización de formularios estandarizados para averiguar la nacionalidad de las personas solicitantes y la aplicación generalizada del criterio de "falta de verosimilitud de las solicitudes". La paralización por el TEDH de 33 expulsiones, recurridas por CEAR, de personas solicitantes de asilo en frontera que habían visto denegadas sus solicitudes por la Audiencia Nacional es una muestra de que las mismas no han sido examinadas adecuadamente. Estos hechos muestran que sigue sin valorarse

cada solicitud de asilo de forma individualizada, estudiando las circunstancias de cada caso y motivando su resolución del caso sin recurrir a generalizaciones.

En 2011, solo 326 personas, el 9,5%, vieron reconocida su solicitud de protección internacional con el estatuto de asilo y un total de 595 personas, el 17,4%, recibieron una protección de carácter subsidiario. En cambio, 2.512 no obtuvieron protección internacional de las 3.414 que la solicitaron, un 73,5%. Se constata así el ligero aumento de la protección que se viene dando en los dos últimos años y que está estrechamente relacionado con el acuerdo político firmado entre el Gobierno de España y el Gobierno de Cuba para acoger a ex presos políticos del país caribeño. Mientras, se mantiene un porcentaje muy elevado de personas a las que se le deniega la protección internacional en nuestro país.

2011 ha estado marcado por la consolidación de una Ley de Asilo que ha resultado en la admisión de prácticamente todos los casos de asilo solicitados en territorio —a excepción de los afectados por el Convenio de Dublín— y en la denegación, en pocos meses, de prácticamente todas las solicitudes de protección internacional, dejando a las personas solicitantes de asilo en una situación de desprotección absoluta. Llama la atención que a personas originarias de países donde se constatan graves violaciones de los derechos humanos y con elevado número de solicitantes de asilo respecto a otras nacionalidades, sin embargo, las denegaciones de protección internacional se producen de manera sistemática y constante. Tal es el caso de nacionalidades como la nigeriana.

Frente al criterio del Gobierno, el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional reconocieron en 17 sentencias la protección internacional y en 47 sentencias el derecho a una autorización de residencia por razones humanitarias, principalmente a personas provenientes de Costa de Marfil, país que a finales de 2010 sufrió un rebrote de la violencia que padece desde 2002 (boletines mensuales OAR). La Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo tuvieron también la oportunidad de volver a corregir el criterio del Gobierno sobre la condición de apátrida de varias personas de origen saharauí.

En los Centros de Internamiento para Extranjeros siguen sin darse las condiciones adecuadas para que potenciales solicitantes de asilo puedan acceder al procedimiento de asilo. Mientras, persisten carencias en la protección a brindar a las personas víctimas de trata a pesar de los avances en la normativa vigente y la elaboración del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata. Se constata la carencia de medidas de información, protección e identificación de víctimas de

trata en los principales puntos de entrada de personas en situación irregular, costas y Ceuta y Melilla. Asimismo, se carece de la adecuada atención psicosocial que deberían recibir todas las mujeres víctimas de trata, con especial atención a las mujeres embarazadas o con hijos, con el fin de brindarles la protección y la atención integral necesarias para facilitar su acceso procedimiento de protección internacional.

A lo largo del año 2011 las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en España han sufrido las consecuencias del recorte de las políticas sociales, tanto de aquellas específicas del ámbito de la protección internacional, como de aquellas destinadas a la integración social de la población de origen extranjero. Una situación preocupante por el momento de profunda crisis económica que se está viviendo y cuando con más claridad se manifiesta la vulnerabilidad de las personas refugiadas y sus necesidades de protección social, fundamentalmente en las fases posteriores a la llegada y la acogida. Una situación de vulnerabilidad social agravada por los crecientes obstáculos para acceder al mercado de trabajo y por el deterioro de las condiciones laborales.

En este contexto cobra especial relevancia la participación social de las personas refugiadas como vía para reivindicar sus derechos y lograr la plena integración.



## 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 para facilitar el proceso de integración de las personas refugiadas, apátridas y merecedoras de protección internacional.

En un segundo bloque se realizan propuestas orientadas a dar respuestas a los problemas derivados del nuevo contexto internacional: crisis humanitarias provocadas por conflictos políticos emergentes, el cambio climático y la crisis alimentaria global.

### 1. PROPUESTAS DE MEJORAS NORMATIVAS, REGLAMENTARIAS E INSTITUCIONALES

1.1. *Reforma de la Ley de Asilo que no excluya la titularidad del derecho de asilo a los nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.*

1.2. *Proponemos la introducción en la Ley de Asilo de un artículo que recoja las condiciones de acceso de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional en embajadas y consulados, dado el retroceso que ha supuesto el artículo 38 de la nueva Ley de Asilo en el acceso de los solicitantes de asilo a la protección internacional en embajadas y consulados y el riesgo de que esta vía quede a la discrecionalidad de los funcionarios consulares. Consideramos además importante que se*

mantenga la posibilidad que establece el actual reglamento de *traslado urgente a España a propuesta del ACNUR*, en aquellos casos en los que refugiados individuales reconocidos bajo su mandato se encuentren en situación de alto riesgo o desprotección en un tercer país.

1.3. *Evaluación imparcial de las solicitudes de protección internacional*, desde el punto de vista de la información del país de origen del solicitante (COI), a través de la creación de una comisión de expertos, con una dotación que permita el funcionamiento de una oficina permanente, encuadrada en los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos. Deberá tener carácter paritario con representantes propuestos por los distintos ministerios con competencias en la materia y los que promuevan organizaciones de la sociedad civil (centros de derechos humanos de las universidades, asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos...). Esta comisión de expertos elaboraría informes periódicos sobre distintos países en aplicación de las normas sobre COI y los dictámenes sobre materias o casos específicos que fueran sometidos a su estudio por las partes.

1.4. *Crear un mecanismo que permita la audiencia de las organizaciones no gubernamentales en el estudio de los casos sometidos a estudio en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.*

1.5. *Establecimiento de medidas que faciliten el acceso periódico del personal de las organizaciones no gubernamentales a las dependencias fronterizas, Centros de Internamiento de Extranjeros o a los buques* en los casos en los que se detecten polizones, en cumplimiento del artículo 19.4 de la Ley de Asilo y de la detección y asesoramiento a personas susceptibles de solicitar protección internacional en nuestro país.

1.6. *Programas anuales de reasentamiento de personas con necesidades de protección que se encuentren en terceros países*, y cumplir así con lo recogido en la Ley de Asilo. Consideramos básico el que un programa de reasentamiento anual llegue al menos a 300 personas al año, y consideramos que entre esas personas sería necesario identificar a las personas con mayor vulnerabilidad (ya sea esta por motivos de salud física o mental, edad, composición familiar, años de estancia en campamentos de refugiados o fuera del país de origen). Asimismo consideramos necesario trabajar en la creación de un programa de reasentamiento europeo.

1.7. *Creación de programas de reintegración en países de origen* de aquellos colectivos y nacionales que puedan tener opciones de retorno a su país, o bien por

desaparecer el conflicto bélico, o bien por la eliminación de la situación que provocó que fueran perseguidos.

1.8. *Mejorar la formalización de las solicitudes de protección internacional y hacer más objetivo el análisis de los expedientes:* se debe hacer constar en el futuro reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo las condiciones para formalizar las peticiones de protección internacional, y llevar a cabo un desarrollo exhaustivo del artículo 17 de la ley en cuanto a la presentación de la solicitud. Es necesario desarrollar reglamentariamente los requisitos que han de cumplir las entrevistas que se realizan a los solicitantes, tanto en las condiciones en que se produzcan, como en la forma de reflejar su contenido. Por otro lado, la entrevista inicial no puede en ningún caso suplir la necesidad de la audiencia personal que la Directiva 85/2005 exige.

1.9. *Reducir los plazos de detención de los solicitantes en frontera y Centros de Internamiento de Extranjeros:* con la nueva ley se han ampliado los plazos del procedimiento en frontera. En opinión de CEAR, se debe mantener el cómputo de las 72 horas para la resolución en las solicitudes iniciales en puesto fronterizo y el de cuatro días hábiles para las solicitudes formalizadas en los Centros de Internamiento de Extranjeros. El establecimiento de este plazo limitaría el tiempo excesivo de privación de libertad en puesto fronterizo y el riesgo de devolución.

1.10. *Garantizar el mantenimiento de la unidad familiar:* el futuro reglamento en modo alguno debe excluir la consideración como solicitantes de protección internacional en nuestro país de los familiares amparados por la extensión familiar que se encuentren en España en tanto familiares dependientes del solicitante de asilo principal.

1.11. *Garantizar documentación a las personas autorizadas a permanecer en España:* proponemos que se realice una interpretación de la Ley de Asilo que evite condenar a la irregularidad administrativa a una persona autorizada a residir en España. El nuevo reglamento de asilo debe corregir esta situación y establecer la necesidad de regularización y documentación. Creemos que, si la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio y/o el Ministerio del Interior entienden que concurren razones humanitarias para autorizar su residencia en nuestro país, debería darse acceso directo a una residencia en España sin que hubiera de instruirse un procedimiento administrativo nuevo al amparo de la normativa de extranjería.

1.12. *Generar alternativas para las personas rechazadas*: si una persona no puede ser repatriada, de inmediato debería operar su inclusión en el proceso de documentación analizado en la propuesta anterior.

Desde CEAR entendemos que la exigencia de las garantías de aceptación por parte del Estado al que será devuelta la persona, una vez denegada su entrada en España, así como las garantías de respeto de los derechos humanos en el mismo deben ser máximas. En concreto, la Administración española deberá solicitar la admisión de la persona que será devuelta en el estado de destino y este responder positivamente a dicho requerimiento. Solo entonces podrá el transportista hacerse cargo del traslado efectivo de la persona en cuestión. Previo a todo ello, debería considerarse si el estado de destino tiene un estándar asumible de derechos humanos.

1.13. Consideramos muy oportuno, además, proponer una *mención en el reglamento de asilo que facilite la regularización de solicitantes de asilo denegados en los supuestos de arraigo social y laboral*, en cuanto colectivo específico afectado por particularidades obvias. En opinión de CEAR, se debería incluir en el reglamento la posibilidad de un nuevo modelo de arraigo laboral que permita a los/as solicitantes de asilo seguir en sus puestos de trabajo concediéndoles una autorización de trabajo y residencia en el marco legal, cuando demuestren que dicha o dichas relaciones laborales han superado los seis meses.

1.14. *Desarrollar la protección de las personas apátridas*: sesde CEAR seguimos considerando que la nueva Ley de Asilo tendría que haber dedicado un título a la apatridia y sus aspectos fundamentales, para configurar así un marco general de esta figura de protección internacional en nuestro país, que hasta ahora solo tiene un rango reglamentario.

Ante la opción del legislador de excluirla de su contenido, consideramos que, al menos, debería modificarse su reglamento específico (RD 865/2001, de 20 de julio). Los años transcurridos desde la aprobación del reglamento de apatridia han permitido constatar las lagunas de esta normativa. CEAR considera oportuno introducir las siguientes reformas tendentes a garantizar la situación administrativa de los solicitantes de apatridia y apátridas en España:

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

- Consideramos imprescindible introducir un procedimiento de reagrupación familiar con respecto a los apátridas reconocidos que contemple la peculiaridad de este colectivo.
- Se les debería dar el trato más favorable con arreglo a la legislación de extranjería que podría concretarse en 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.

1.15. *Garantizar que las dependencias fronterizas cumplen un mínimo de condiciones* (luz y ventilación natural, área residencial y destinada a otros usos, área profesional, espacio al aire libre...) y disponen de los servicios básicos (lavandería...) necesarios para las personas que se ven obligadas a permanecer en esas dependencias. Esto es fundamental, teniendo en cuenta que con la última Ley de Asilo una persona puede ser retenida hasta diez días en estas dependencias.

1.16. *Desarrollar campañas de información y sensibilización sobre los refugiados* y su singular problemática, con el fin de erradicar los prejuicios xenófobos y racistas, y de fomentar los valores de la hospitalidad, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.

1.17. Que siguiendo la normativa mínima de las directivas aplicables que recogen la importancia del COI del ACNUR, desde la OAR *se reconozca la protección internacional a las víctimas de trata y personas que huyen de las maras*, siguiendo las directrices de aquel.

1.18. *Desarrollar una actuación informativa inmediata y eficaz para la protección a las mujeres en los puntos de entrada masiva de migrantes*, costas y Ceuta y Melilla:

- Formación especializada para los profesionales sanitarios, policiales, sociales y jurídicos que prestan sus servicios dentro de los centros, de manera que puedan aplicar de forma ágil un protocolo para garantizar la asistencia efectiva a estas mujeres, facilitando su acceso a la protección legalmente establecida.
- Creación de plazas de acogida, móviles, seguras y más difícilmente identificables para las redes.
- Activación del protocolo de trata cuando ACNUR o el Defensor adviertan que existen indicios de que se trate de un caso de trata.

1.19. *Promulgación de 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:*

- Elaborar y proponer políticas nacionales e impulsar acciones y medidas concretas para combatir y prevenir la discriminación, la xenofobia y el racismo:
  - que permitan el diseño e implementación de herramientas preventivas operativas en la lucha contra la discriminación en las empresas para asegurarse de que cumplen con los derechos laborales fundamentales, como son la libertad de asociación y negociación colectiva y la abolición de todas las formas de discriminación;
  - que permitan promover e impulsar, cuando existan suficientes evidencias, las acciones judiciales y administrativas pertinentes;
  - que permitan articular acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil que trabajen en este ámbito que mejoren la atención a las personas en situación de discriminación y brinden un servicio integral de orientación y asesoramiento;
  - que permitan el diseño e impulso de campañas educativas y comunicacionales tendentes a la valorización del pluralismo social y cultural, y a la eliminación de actitudes discriminatorias, xenófobas o racistas.
- Implementación de planes de igualdad que transformen leyes actualmente en vigor (ley de igualdad, dependencia) en instrumentos operativos.

## 2. PROPUESTAS DE ACCIÓN URGENTE EN CASOS DE CRISIS HUMANITARIAS GENERADORAS DE REFUGIADOS Y DESPLAZAMIENTOS MASIVOS DE POBLACIÓN

Tomando como referencia el contexto internacional que estamos viviendo, con miles de personas huyendo a través del Mediterráneo por el conflicto sirio y la hambruna declarada por la ONU en el Sahel, se aportan medidas que implementar en situaciones similares que se produzcan en el futuro:

2.1. *Puesta en marcha de la Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas:* la puesta en marcha de un dispositivo de acogida inmediata, de carácter temporal, para casos excepcionales en aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y a las medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Esta norma jurídicamente vinculante obliga a los Estados a actuar ante una situación excepcional objetiva: el desplazamiento masivo. España recoge en su ordenamiento jurídico esta figura de protección en el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

2.2. *La suspensión del retorno forzado a nacionales de Siria, Mali u otros países en conflicto o en situación de graves crisis humanitarias, contemplando las necesidades de protección internacional sobrevenidas:* en el artículo 15 de la Ley de Asilo sobre *Necesidades de protección internacional surgidas "in situ"* se contempla de manera explícita la protección de las personas que sufren temores de ser perseguidas o el riesgo real de sufrir daños graves *debido a acontecimientos sucedidos con posterioridad al abandono del país de origen.*

Además debe acordarse que se resuelvan los expedientes de protección internacional de nacionales de Siria, superando de esta forma la paralización de su tramitación a la espera de la finalización del conflicto. Asimismo, debería suprimirse el visado de tránsito con España para los ciudadanos sirios, en concordancia con los compromisos adquiridos por España en materia de protección de las personas refugiadas.



## I Concurso de Fotografía de CEAR

# ¿Cuál es tu imagen de las personas refugiadas?

A esta pregunta respondieron con sus obras las personas participantes en el I Concurso de Fotografía de CEAR, aportando su pequeño granito de arena en la lucha por los derechos de las personas refugiadas. Con más de 65 obras presentadas, la diversidad de visiones y situaciones reflejadas por las instantáneas consigue acercarnos a la compleja realidad del exilio y el refugio. Se exponen aquí las ocho obras finalistas y en la portada la fotografía ganadora.





## **Familia del Jaú**

*Guadalupe Freiria González*

“Integrante de una de las pocas familias que quedan en el Parque Nacional del Jaú en la Amazonia brasilera a orillas del río Negro. Por decisión del IMBA (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables) este Parque Nacional solo será destinado para preservar los ecosistemas naturales protegidos contra cualquier alteración que los desvirtúen, dedicándolo a fines científicos, culturales y educativos, circunstancia que desalienta a las poblaciones autóctonas a continuar viviendo allí.”

Los efectos de la degradación medioambiental y el cambio climático, causados por un modelo de desarrollo económico injusto e insostenible, están provocando desplazamientos forzados de millones de personas. Los pueblos indígenas constituyen uno de los colectivos más vulnerables al avance del cambio climático y a la depredación de los recursos naturales.

## Thanks mommy

*Javier Rupérez Bermejo*

“Hice esta fotografía porque me llamó la atención la lucha de esta mujer por sacar adelante a su criatura, que cuelga de su espalda en un país extranjero. Tuvo la amabilidad de mostrarme una mirada llena de cariño, sin reproches.”



## Labores de familia

*David Vázquez Couto*

“La fotografía pertenece al campamento de refugiados guatemaltecos llamado ‘Nuevo Progreso’, situado en la línea fronteriza entre Tenosique (México) y El Petén (Guatemala). Tomada a principios de enero de 2012.”



## Niños afganos

*Miguel Ángel Lozano Bonora*

“La infancia en Afganistán es un desafío de supervivencia permanente. En este registro he querido reflejar los breves instantes en que un simple gesto y una sonrisa son suficientes para recordarnos que los niños son parte fundamental de nuestra humanidad.”

“Lo mejor para mis hijos es estar vivos, aunque esto signifique que sean analfabetos”, afirma un padre.

Casi treinta años de conflicto han obligado a millones de niños afganos a quedarse sin educación y a trabajar para ayudar a mantener a sus familias.









## Sus juegos

*Juan M<sup>a</sup> Cristóbal Rodríguez*

“Cualquier sitio es bueno para que los niños jueguen y disfruten aunque tengan poco.”



**Por nuestros hijos, ¡paren!**

*Ervin Sarkisov*

“Refugiados de Palestina protestan en la Puerta del Sol de Madrid contra la ofensiva israelí que se cobró alrededor de 900 vidas en la Franja de Gaza”. Madrid, 11/01/2009.



## **Clandestinos**

*Carlos María Pimienta Tobarra*

“En la concurrida Puerta del Sol, en Madrid, un grupo de senegaleses recogen sus bártulos repletos de mercancía ‘ilegal’ adelantándose a la policía. La fuerza de las miradas y la expresión ruda me cautivó y tuve la suerte de disparar en el momento preciso.”

La mayoría de personas de origen africano son consideradas migrantes económicos cuando muchas de ellas se han visto obligadas a desplazarse por la violación de sus derechos económicos, sociales y medioambientales. La comunidad internacional aún no las reconoce como personas refugiadas (ver epígrafe 1.3).







**Mi amigo Hugo**

*Rubén Lorca Moreno*

“El trabajo recoge tres imágenes de mi amigo Hugo, de origen nigeriano, y que reside desde hace seis años en Murcia.”



## **Mecaniqueando**

*Rommel Rojas Rubio (Miron)*

“Un niño desplazado por el conflicto armado juega con lo que tiene a su alcance.”  
Comunidad indígena Nukak. San José del Guaviare. Colombia.

## 1. FEMINICIDIO Y MARAS: EXPRESIONES (IN)VISIBLES DE LA VIOLENCIA ORGANIZADA EN CENTROAMÉRICA

MERCEDES HERNÁNDEZ

*Presidenta de la Asociación de Mujeres de Guatemala (AMG)*

La propuesta —tanto crítica como problematizadora— de este ensayo no pretende (ni podría) delimitar científica ni narrativamente el abordaje de dos realidades tan complejas: las maras y los feminicidios, que convergen en varios puntos de la nomadología de violencias patriarcales que reafirman la identidad del sujeto que domina y de quien obedece, como forma de estabilizar el sistema de poder en el que se (re)producen.

En las calles de Centroamérica todos los días son exhibidos los cadáveres mutilados y torturados de mujeres y de niñas asesinadas por hombres o por grupos de hombres que se organizan para aterrorizar a las mujeres, como género, y a la población en su conjunto. La posición geoestratégica del “triángulo norte” de Centroamérica, formado por El Salvador, Honduras y Guatemala, por donde transita el 80% de la droga y otros activos ilícitos rumbo a EE UU, favorece el crecimiento de la economía criminal producida por las mafias, del pasado y del presente, que convierten a miles de mujeres y de niñas en la mercancía de las redes de trata, en cobradoras de los impuestos de guerra establecidos por los diferentes grupos armados, en transportistas de droga, en propiedad sexual de los diferentes grupos armados, así como en niñas soldado destinadas al sicariato.

El Salvador es el país más violento del mundo con más de 60 muertes por 100.000 habitantes<sup>1</sup>; en Honduras, una persona es asesinada cada 74 minutos<sup>2</sup> y a raíz del golpe de Estado, en 2009, los asesinatos de mujeres se incrementaron un 160%. En Guatemala, casi 1.000 mujeres fueron asesinadas durante 2011 y más de 6.000 lo han sido en los últimos diez años. El 98%<sup>3</sup> de los crímenes no se investigan. La mayoría de personas asesinadas en el “triángulo norte” son adolescentes y jóvenes.

Una gran cantidad de los asesinatos producidos en la región centroamericana ha sido atribuido a las maras. En este escenario, la repuesta de los gobiernos centroamericanos, con la venia de grandes sectores de la población, ha estado centrada en impulsar y ejecutar políticas de “mano dura”: modificando la normativa a fin de poder juzgar a los jóvenes por su aspecto (cuerpos tatuados, vestimenta); por su lenguaje o por reunirse y agruparse. Ejército y policía han inundado las calles del “triángulo norte” de Centroamérica, investidos con la autoridad de detener a toda persona sospechosa de pertenecer a las maras.

## LAS MARAS: UNA AMENAZA REGIONAL DE DISEÑO

Estas fraternías formadas por niños y jóvenes de 8 a 25 años constituyen una de las amenazas más temidas de Centroamérica: su sola mención hace referencia a una agrupación integrada por criminales. La Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos, por ejemplo, define una pandilla como “una empresa delictiva que tiene una estructura organizativa, que actúa con una continua conspiración delictiva, que emplea la violencia y cualquier otra actividad delictiva para mantener la empresa”.

Los orígenes de las maras están en los “barrios” de resistencia a la marginación norteamericana sufrida por grupos con ascendencia mexicana. En Los Angeles, California, nacen dos importantes grupos que, más tarde, son integrados por jóvenes que huyeron de los conflictos armados en Centroamérica, en el marco de la Guerra Fría: la Mara Salvatrucha (MS13) y el Barrio 18, que mantienen desde su origen una rivalidad a muerte. La razón de ser de una mara es la lucha de rivales: su existencia es disfuncional sin el despliegue simultáneo e interconectado de la producción de la imagen de un “otro” enemigo.

Solo ciertos individuos, que han demostrado su capacidad productiva de letalidad, son reconocidos como integrantes autorizados y reconocidos en la mara.

Además, como parte de la elaboración de su identidad y de su definición de sí mismos, (re)producen expectativas de lealtad dentro del grupo y consecuencias mortales para las violaciones de esas expectativas. La iconografía de pertenencia a una pandilla se demuestra por el uso de una determinada vestimenta, peinado, joyería, tatuajes y otras marcas de identificación en el cuerpo, un "uniforme". Aunque, recientemente muchas de las pandillas se han alejado de estas señas de identidad tradicionales para que sus miembros no sean identificados y así mantener sus actividades en la clandestinidad. Su ideología se reduce a "vivir la vida loca".

Las estimaciones sobre el número de miembros de las maras en Centroamérica varían ampliamente. Según el U. S. Southern Command, son 70.000 integrantes, también es el dato que recoge Naciones Unidas. El informe sostiene que el problema de las maras está más acentuado en Honduras, Guatemala y El Salvador. La Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) asegura la existencia de 36.000 miembros en Honduras, 14.000 en Guatemala y 10.500 en El Salvador.

La gestión técnica de los "negocios" de las pandillas, actividades que deambulan entre el secuestro, las violaciones, el tráfico de todo tipo de mercancías ilegales y el sicariato, exige el dominio total del territorio y la imposición de normas que garanticen su soberanía, en su jurisdicción. Todo lo anterior lo han conquistado en grandes zonas de la región centroamericana. Cabe, entonces, cuestionarse (retóricamente): si las maras son grupos de niños y jóvenes con bajos niveles de escolarización y sin elevados conocimientos tácticos sobre estrategias de guerra, ¿cómo pueden disputarle al Estado el territorio, la soberanía y el monopolio de la violencia?

Sugiero conocer dos testimonios. A lo largo del texto encontraremos alusiones y relaciones entre ambos y respecto a la arquitectura que los une. Diego Amaral relató:

*Yo tenía 12 o 13 años. A los niños, nos hacían cargar las cosas robadas. A los que se quejaban los mataban. Allí había un montón de niños y niñas, los más pequeños de unos nueve años. Nos ofrecieron ser parte del grupo: en realidad no nos dieron otra opción porque era eso o la muerte. Teníamos que demostrar constantemente lo orgullosos que nos sentíamos de estar con ellos. Las niñas eran esclavas sexuales, también por los propios niños.*

*A cada uno nos asignan la misión de controlar a otro, o sea, que cada uno es controlado y controlador, es imposible escapar al control del grupo. Desde el primer día que maté a una persona tenía problemas para dormir, pero nuestra obligación era mostrar euforia con todo lo que nos encomendaban; las drogas*

*eran obligatorias para poder seguir matando gente. También, muchas veces comimos la carne de aquellos a quienes habíamos matado y bebimos su sangre. Matamos a mucha gente, incluso militares. Ahí se traficaba con drogas y armas. También se raptaba a mujeres y niños para venderlos. Te olvidas de tu propia familia; si te lo ordenan, matas a tu familia sin pensarlo. Te crees que representas a los únicos y auténticos.*

*En uno de los ataques destruyeron las armas que habíamos conseguido. Fue una carnicería. Yo me salvé de milagro. Cuando conseguí salir, había trozos de carne humana desperdigados por todas partes. Por sobrevivir, me dieron el mando de 50 hombres y la misión de atacar a los enemigos. En el camino yo iba pensando que estaba cansado de matar, de la sangre. Mis 50 soldados eran niños que lo único que habían aprendido era matar. Se me ocurrió preguntarles si querían o no continuar. Decidimos entregarnos. Lo hicimos y todo dio un giro: metieron a mis 50 hermanos en un recinto cercado por una alambrada. Me ataron. Yo empecé a llorar, me sentía responsable de lo que les iba a pasar por intentar desertar. Los torturaron delante de mí, uno por uno. A mí también me torturaron. Me dispararon en una pierna para inmovilizarme. Yo no pude hacer nada. A veces todavía despierto escuchando sus gritos.*

*Escapé, pero desde entonces soy sospechoso para todo el mundo.*

Y esta es la historia contada por José Guzmán:

*Tenía 12 años cuando me fui de casa. Mi padre nos golpeaba, decía que para hacernos hombres de bien. Era obligatorio ir a la iglesia los domingos. Él nos hacía la vida imposible, a toda la familia. Dormí muchos días en la calle, ahí unos hombre me violaron. Mi hermano mayor también escapó, lo mataron en la calle, él tenía solo 15 años. Encontré un amigo que me invitó a entrar en la mara. Para ser parte del grupo tenía que aguantar 18 segundos de paliza, pero también tenía que robar, matar y violar. Al principio solo podía pasar los días drogado, no estaba tranquilo recordando los cadáveres descuartizados. Violamos a muchas mujeres y niñas que conocíamos, sabíamos dónde vivían, dónde estudiaban... También matamos a los que me habían violado y a los de la otra mara que mataron a mi hermano.*

*Un día, uno de los jefes me pidió que llevara a mis hombres a la frontera, ahí entregamos droga, a cambio nos dieron armas. Hicimos esos viajes varias*

*veces. Ahí obligaban a los inmigrantes ilegales a pasar la droga al otro lado; también los drogaban, los asaltaban y si se resistían, los mataban. A las mujeres las violaban, los mismos inmigrantes, los "coyotes", la policía y nosotros. Era lo de siempre.*

*Antes, solo se robaba en los barrios, se le pedían donaciones a la gente. Ahora hay hasta lanzagranadas y granadas para tirar en los buses, en los mercados. Si te lo ordenan, lo tenés que hacer o te matan. Antes todos teníamos tatuajes. Te los tenías que ganar; las lágrimas grandes que tengo son de los hombres que maté, las pequeñas son las mujeres que violé y maté. Las otras cicatrices, son las entradas y salidas de las balas que no me mataron... todavía. He tenido 14 ingresos en prisión por varios delitos. Ya perdí la cuenta. Tardan más ellos en meternos en la cárcel que nosotros en salir. Afuera, la policía y más gente siempre nos deben favores, entonces o no nos meten o nos sueltan rápido. En la cárcel también hay que pelear por la mara y demostrar quién manda. Si hay que cocinarlos, comérselos y jugar al fútbol con sus cabezas, se hace. Los de dentro y los de fuera tienen que saber lo que les puede pasar.*

*Afuera, los jefes agarran a la mujer que les da la gana, después nos la heredan y ahí vemos cómo nos la repartimos. A veces las mantenemos encerradas en casas para que nos hagan la comida y nos laven la ropa. Ahora, se les encuentra, si están bien, rápido un comprador; a cambio te pueden dar droga, dinero o armas. Si quieren entrar en la mara, ellas tienen que demostrar que están a la altura de nosotros. Todos tenemos que matar a quien se ponga por delante, a la familia si hace falta. Tu familia es la mara. ¿A dónde más vas a ir? No podés escapar de la policía, ni de las otras maras. Todo el mundo sabe lo que hiciste. No podés escapar. Por la mara vivís, por la mara morís.*

## VIOLENCIA FEMINICIDA: EL GUARDIÁN QUE RECORRE LOS TIEMPOS

A pesar de las alarmantes cifras de la actualidad, los feminicidios han sido una constante en Centroamérica. La cosificación de los cuerpos de las mujeres ha sido la norma y nunca la excepción histórica, como afirma la antropóloga Marcela Gereda: "Antes sus cuerpos fueron invadidos y preñados por pieles blancas y europeas. Luego fueron movilizadas, en camiones, como ganado, y explotados para cortar el

café en las grandes fincas [...]. En los ochenta sus cuerpos fueron, en muchos casos, masacrados, quemados o desaparecidos por el Ejército”.

En palabras de Catherine Mackinnon, no ha habido tiempos de paz para las mujeres. Al patriarcado centroamericano precolombino siguieron las formas de subordinación basadas en la dominación racista impuesta por la invasión española. Más tarde, la región fue devastada por largos conflictos armados que dejaron cifras escalofrantes de cientos de miles de mujeres víctimas de violencia sexual, como antesala de la muerte. Es paradigmático el caso de Guatemala: en 1982, durante el gobierno del general Efraín Ríos Montt, las mujeres constituían el 42% de las víctimas de las masacres, lo que significa que dos de cada cinco personas asesinadas eran mujeres, es decir, población civil desarmada no combatiente. Sobre sus cuerpos se practicó, de manera sistemática, todo tipo de torturas, algunas que iban más allá de la muerte con la prohibición de enterrar los cadáveres. El ensañamiento contra las mujeres incluyó como práctica sistemática la extracción fetal abdominal (feticidios) y la violencia sexual pública y grupal.

Según la diferentes Comisiones de la Verdad, en El Salvador y Guatemala, durante los años de conflicto armado en Centroamérica, cientos de miles de mujeres fueron víctimas de tortura sexual: muchas de ellas permanecieron durante años en destacamentos militares o paramilitares como esclavas sexuales. En el “honor mancillado” de las mujeres de la comunidad se dirimió la derrota moral de los hombres que estaban “obligados a protegerlas”. Fue una estrategia contrainsurgente, planificada hasta el detalle, que consistía en eliminar las bases materiales de la comunidad más su capacidad de reproducirse (física y culturalmente). Las cadenas de mando militar funcionaban en todo momento y las altas dirigencias de los ejércitos estuvieron perfectamente enteradas de las operaciones realizadas en el campo de batalla.

Honduras vivió, sin duda, episodios completamente equiparables a los más violentos de las guerras en Guatemala y en El Salvador, durante y después del golpe de Estado, en 2009. Cientos de las integrantes de Mujeres en Resistencia fueron torturadas y abusadas sexualmente, como mecanismo de inhibición personal y colectivo, como resultado de la fusión policíaco-militar que intentó reprimir la decidida participación de estas en las protestas ciudadanas que exigían la restitución del orden constitucional.

Actualmente, Centroamérica es la “región en paz” más peligrosa del mundo para las mujeres. A los crímenes impersonales, es decir, aquellos donde no media

relación entre el verdugo y la víctima, se suma la forma más antigua y conocida: la violencia en el ámbito de la pareja, donde el perpetrador viola y mata a una mujer con quien ha tenido una relación, la tiene o aspira a tenerla. El reciclaje y la (re)producción de ambas formas de violencia constituye una espiral de violencia que actúa como el guardián del *statu quo*, que castiga con formas brutales de violencia cualquier asomo de "disidencia", autonomía y emancipación de las mujeres.

Los "pactos de caballeros" en la familia criminal son códigos "pornográficos" de la economía de poder administrada por un sujeto o por un grupo, que necesita la lealtad y complicidad de otro(s) y para ello elabora(n) un pacto mítico-ritual a base de la expoliación y destrucción del cuerpo de las mujeres que consideran de su propiedad. Así como las maras, la soldadesca y otras fraternías violentas participan de la predación colectiva de mujeres, para sus ritos iniciáticos y para sellar sobre esos cuerpos sus pactos de lealtad, sangre y silencio entre iguales, miles de mujeres centroamericanas víctimas de las redes de trata, son "consumidas" en todo tipo de burdeles de Europa y Estados Unidos, países donde las ha colocado la lucrativa empresa del sexo, como la mercancía que los hombres del tercio rico del mundo consumen para reafirmarse como sujetos activos de un sistema que ellos mantienen y financian.

Al igual que ocurrió durante los conflictos armados de los ochenta, los pactos entre criminales se sellan, en distintos grados, sobre los cuerpos de las mujeres a quienes convierten en su propiedad sexual: las "muñecas" de los narcos, las "cachorras" de los grupos armados más sanguinarios —como Los Zetas—, las dedicadas esposas de los criminales de élite económica o militar, las "reinas" o "jainas" de los jefes de las maras y las "hommies" de los mareros de los estratos más bajos, son los cuerpos intercambiables, siempre prescindibles y sustituibles, donde los que se consideran sus amos y dueños consolidan la práctica discursiva y corporal preformativa misógina que asegura la pervivencia y exhibición de una primacía androcéntrica y patriarcal, que decide sobre las vidas de ellas, sobre su muerte y sobre la forma en que han de morir.

También, los feminicidios incluyen una práctica misógina delictiva que el fiscal Carlos Castresana denomina "juergas de fin de semana": "Se trata de una gran cantidad de femicidios en Latinoamérica que se repiten como patrón diferenciado, además de los que se ubican en el entorno de la víctima, de los que derivan directamente de las actividades propias del crimen organizado, y de los de agresores

seriales que actúan en solitario. Estos femicidios de fin de semana presentan un perfil de conducta también serial pero colectivo, consistente en que grupos de varones, no necesariamente delincuentes habituales, acuden a lugares de esparcimiento, contactan inicialmente sin violencia con mujeres jóvenes, las invitan a consumiciones, a veces las embriagan y/o drogan, y después las privan de libertad, las llevan a un lugar diferente apartado o cerrado donde, ya sin posibilidad de defensa, las violan grupalmente y finalmente las matan, acompañando, no pocas veces, la agresión sexual y la privación de la vida con un gran ensañamiento o violencia sobre el cuerpo de la víctima, que queman, atropellan, mutilan, o simplemente abandonan en condiciones afrentosas, a modo de mensaje de dominación o demostración de poder”.

## VIEJOS SEÑORES DE LA GUERRA: NUEVOS ESCENARIOS Y ALIADOS

Durante los conflictos armados, en el contexto de la Guerra Fría, las fuerzas estatales centroamericanas utilizaron la violencia feminicida como una táctica de exterminio individual y colectivo. La violencia infligida al cuerpo político, a través de los cuerpos individuales de las mujeres, se tradujo en torturas, generalmente de índole sexual, públicas y sistemáticas, que eran parte del adiestramiento militar. Tal grado de ensañamiento contra las mujeres, durante estos sangrientos periodos, fue ampliamente fomentado y admitido por las élites conservadoras, que invistieron de poder al *establishment* militar: se dirigió una campaña de contrainsurgencia que prometió el terror para todas aquellas personas que fueran consideradas opositoras al Estado, y “vivienda, trabajo y alimentos” para quienes se aliaran al poder militar. Millones emigraron hacia EE UU, en búsqueda de refugio y huyendo de las atrocidades que las milicias ejecutaron sobre la población civil en sus países.

Las operaciones militares y policiales contrainsurgentes también generaron el nacimiento de grupos de militares que decidieron cobrar su propio impuesto de guerra, aprovechando el ambiente de terror para robar ganado, vehículos, adjudicarse la propiedad de tierras, etc. Estos individuos y células oportunistas también se convirtieron en sicarios por encargo; en especial, al servicio de oligarcas y contrabandistas que aprovecharon la oportunidad para deshacerse de sus rivales. Algunos de estos sicarios y “funcionarios” del crimen “sabían demasiado” y periódicamente eran eliminados por

otras células más fuertes. En las filas militares, aún hoy en día se expresa con frecuencia el resentimiento por la supuesta explotación de la élite empresarial durante los conflictos armados, cuando se les encomendó hacer “el trabajo sucio”.

Desde mucho antes de que los acuerdos de paz fueran firmados, los aparatos contrainsurgentes, amparados por los altos mandos militares, habían creado fuertes estructuras, no oficiales, para proteger sus intereses paralelos a los conflictos. Por ejemplo, la instalación de aparatos de inteligencia militar en los controles fronterizos fue justificada como parte de la estrategia antisubversiva, el resultado fue el dominio casi absoluto de las aduanas. Asimismo, la CIA estrechó sus vínculos con los principales narcotraficantes mexicanos y centroamericanos, utilizando su eficaz colaboración para transportar armas a los militares y paramilitares, especialmente de Nicaragua<sup>4</sup>.

Las estructuras militares extendieron su imperio, “invirtiendo” en los monopolios de las telecomunicaciones, aerolíneas, electricidad; y manteniendo el control y fortalecimiento del tráfico de armas, explotando para este fin, cada vez más, el tráfico y la trata de personas, convertidas en transportistas de la droga de producción andina y usadas para el tráfico “hormiga” de las armas. La cooptación de puestos clave en las instituciones centroamericanas, sobre todo en las del sector justicia, también fue una apuesta clara de los grupos militares: así, se garantizaba la impunidad de aquellos (pocos) llevados ante los tribunales.

Tras los conflictos armados de América Central se instauró una suerte de “protodemocracias”, creadas a partir de los cambios en la doctrina militar y de la presión de Estados Unidos. Los criminales de guerra quedaron diluidos en la sociedad civil y los delitos, que en algunas regiones alcanzaron rango de genocidio, fueron archivados con leyes que bien podrían llamarse de punto final. Los “cuerpos de seguridad” que garantizaban la impunidad de la lucrativa industria del crimen, cada vez más organizado, estaban articulados en toda la región y habían consolidado ya de tal forma sus feudos civiles, militares, empresariales e institucionales, que solo haría falta la crispación de la delincuencia postconflicto para convertir uno de sus productos de diseño: los ejércitos privatizados, en uno de los más lucrativos negocios de demanda regional. Y así ocurrió. Existen hoy un 750% más de policías privados que de efectivos estatales en el “triángulo norte”.

Para analizar el contexto actual, propongo un recorrido breve por algunas facciones criminales, su influencia, herencia e interseccionalidad con la violencia pandillera.

## DELINCUENCIA COMÚN

Los antecedentes históricos de la violencia, el fácil acceso a las armas y la inoperancia policial y judicial son algunos de los principales factores que configuran el escenario en el cual un individuo opta por el ejercicio delincriminal para la consecución de sus objetivos. Los altos niveles de desigualdad, de pobreza y de subempleo en la región constituyen el caldo de cultivo para que exista una actividad criminal ejercida por individuos o grupos que, sin mayores estructuras organizativas, pueden colaborar como elementos ocasionales o aislados en la violencia de otros grupos con mayor grado de organización. Algunos de los criminales acostumbrados a actuar en solitario son localizados en las calles o en las cárceles y reclutados para operar en estructuras estamentales como las pandillas.

## EL CRIMEN ORGANIZADO

Son estructuras delictivas organizadas en poderosas federaciones con altos grados de operatividad y eficacia criminal. Han tejido una estructura, cuasiestatal, en la que cuentan con los servicios de funcionarios delincuentes, diseminados entre el sistema judicial y penitenciario, las instituciones dedicadas a las migraciones, los ejércitos, la policía y las redes que operan en el ineficazmente regulado sistema político, que permite la corrupción de la financiación de campañas electorales y la incrustación de criminales en las listas de los partidos políticos. La impunidad está asegurada por el completo sistema de seguridad que opera desde las propias instituciones, donde la red de contactos estatales, políticos y de negocios eleva las facilidades para la actividad criminal.

El auge de la criminalidad altamente organizada también debe ser entendido en el escenario de un comercio transnacional, que ha convertido al "triángulo norte" de Centroamérica en el lugar de tránsito y almacenamiento de los diferentes activos criminales, que van desde el dinero blanqueado, las personas tratadas y traficadas, las armas y municiones, al creciente mercado de órganos y de menores destinados a las adopciones, la mayoría de ellas ilegales. Según la DEA, más de un millar de criminales de alta peligrosidad han emigrado de México hacia Centroamérica, donde gozan de menos vigilancia y de mayor protección por parte de los cuerpos ilegales dedicados a su seguridad. Asimismo, en el contexto de la criminalidad organizada debe

incluirse a las empresas constituidas al amparo de la ilegalidad y la alegalidad: tal es el caso de la mayoría de las maquilas.

Los integrantes de las maras son los “soldados de a pie” de los grandes señores de las mafias. Constituyen la mano de obra más barata en las actividades de distribución de mercancías, de la vigilancia de los barrios y del sicariato. Los grandes empresarios mafiosos han puesto a disposición de los mareros recluidos en las cárceles, sus contactos e influencia en el sistema penitenciario: con el pretexto de que “cuando están juntos se matan”, en la mayoría de países centroamericanos, se ha separado a las maras rivales en diferentes cárceles. Con todos los aliados juntos, las cárceles se convierten en “oficinas” destinadas a la coordinación y planificación de los delitos. De igual forma, la corrupción policial, en favor de las maras, ha llegado a ser tan visible que los policías son conocidos como los “mareros uniformados”.

#### LA VIOLENCIA POLÍTICA Y LA (MAL LLAMADA) LIMPIEZA SOCIAL

Un programa de destabilización sistemático no necesita eliminar exclusivamente a líderes políticos. Los ataques selectivos y las operaciones de terrorismo psicológico diseñados y ejecutados por los regímenes contrainsurgentes, con el apoyo de la CIA, cuyo objetivo principal era ayudar a volcar a la opinión pública contra los grupos declarados enemigos por EE UU, son una constante histórica en Centroamérica. En la actualidad, esas mismas operaciones constituyen un amplio abanico que va desde los crímenes contra conductores de autobuses, asesinatos de activistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros delitos de gran calado social, que tienen como objetivo real desafiar al gobierno de turno, exhibir la inoperancia e ineficiencia de las fuerzas de seguridad y perpetuar el imaginario de la debilidad crónica del Estado.

La herencia de los regímenes militares contrainsurgentes, que tenían claros objetivos políticos, justificados por la eliminación de la “subversión”, dio paso a una controladísima transición hacia los gobiernos civiles. En esta transición los militares lograron imponer su interpretación de la doctrina de seguridad nacional y regional, basada en la aplicación de políticas de “mano dura”, destinadas a perpetuar en el imaginario social la necesidad del poder militar. Los estrategas militares han obtenido enormes réditos del terror dirigido: de los asesinatos camuflados como delitos comunes y de la utilización —como soldados rasos— de

adolescentes y jóvenes a quienes se ha convertido en la figura central del terror en la población; de la histeria colectiva y de la imposición de la seguridad (a través de sus proveedores) en el centro de la oferta de servicios.

Asimismo, la violencia producida por agentes armados contra personas consideradas indeseables, que reúne determinadas características que evidencian una estructura organizativa compleja —por ejemplo, el traslado de los cadáveres, la tortura en sitios destinados en exclusiva para tal fin, el uso de vehículos y armas sofisticadas, y la complicidad o comisión de los delitos por parte de fuerzas del Estado, etc.—, ha recibido comúnmente la denominación de “limpieza social”. Bajo este nombre se han abordado cientos de casos de asesinatos de activistas de derechos humanos; de personas de la comunidad LGTBI; de jóvenes organizados y organizadas en grupos artísticos, como el caso de Víctor Leiva, alias el Mono, que fue asesinado en Guatemala por pertenecer a una asociación de jóvenes y dirigir un grupo de *break dance* o las intimidaciones y asesinatos de líderes de Artistas en Resistencia, tras el golpe de Estado en Honduras (2009); personas negras e indígenas y mujeres en situación de prostitución.

La represión selectiva que ejercen estos agentes paraestatales y estatales, de forma cíclica y sistemática, contra cualquier grupo poblacional por el que se sienta amenazado su poder político, consiste en la selección de un grupo, que será de inmediato objeto de persecución. Se le juzgará y condenará sin garantías, y sufrirá una represión dirigida a neutralizar un supuesto peligro potencial. Es decir: son prácticas fascistas de eliminación de la población, a las cuales no se puede continuar llamando —menos aún desde los sectores de derechos humanos— como limpieza social. Se trata, claramente, de acciones de exterminio, de gravísimas violaciones a los derechos humanos de las víctimas, en especial del derecho a la vida<sup>5</sup>.

## EL ENTRENAMIENTO MILITAR Y EL ACCESO A LAS ARMAS

Uno de los más temidos grupos del narcotráfico, Los Zetas, fue formado por exoficiales del ejército mexicano y más tarde integrado por militares y exmilitares guatemaltecos, principalmente “los kaibiles”. Según Manolo Vela, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, el entrenamiento en la escuela kaibil fue diseñado e influenciado directamente desde la Escuela de Las Américas. El curso de entrenamiento para convertirse en “kaibil”

se divide en cuatro grandes bloques: técnico, físico, especial y táctico. El entrenamiento técnico comprende un conjunto de conocimientos acerca del funcionamiento de equipos de comunicaciones, armamentos y explosivos; técnicas de primeros auxilios, supervivencia y defensa personal; cruce de obstáculos y alpinismo militar; la lectura de mapas. El entrenamiento físico está ideado para doblar al individuo, sometiéndolo a situaciones denigrantes. El adoctrinamiento se concentra en el área especial: es aquí donde se halla una definición de quién es el adversario, y qué es justificado hacer con él.

En la actualidad, integrantes de las maras son entrenados por kaibiles de Los Zetas. Algunos analistas afirman que esta relación parece estar más desarrollada en El Salvador, Honduras y Guatemala, y con menor nivel en Costa Rica, Nicaragua o Panamá<sup>6</sup>. Los asesinatos cometidos por estos grupos incluyen exhibiciones de gran ensañamiento contra los cuerpos de las víctimas, como la decapitación y el reparto del cuerpo desmembrado en distintas zonas.

La sociedad centroamericana no fue desarmada tras los conflictos de la Guerra Fría. Lejos de ejecutarse las acciones de desarme, muchas armas y municiones han sido recolocadas, a través del desvío intencional de arsenales militares o policiales, en el mercado negro. En los últimos años se ha mencionado insistentemente a Nicaragua como país proveedor de este tipo de armas<sup>7</sup>, de fácil acceso tras su colocación en el mercado negro o "gris", mientras que en Guatemala ha ocurrido lo mismo con el armamento militar que había sido destinado a la destrucción<sup>8</sup>. En Honduras, la clase militar se encargó de blindar la comercialización legal de armas de fuego, que es, por disposición constitucional, una facultad exclusiva de las Fuerzas Armadas, quienes tienen el monopolio de la fabricación, importación, distribución y venta de armas, municiones y artículos similares<sup>9</sup>. La venta legal de armas que se realiza a través de las Fuerzas Armadas se hace a través de La Armería, empresa privada perteneciente al grupo del Instituto de Previsión Militar (IPM) de la misma institución, que señala que los recursos provenientes de la venta de explosivos y municiones son destinados al pago de jubilaciones, pensiones y demás necesidades de seguridad social de los militares.

Paralelamente, ha proliferado la figura de "los intermediarios" que son grandes conocedores del marco legal de cada país y aprovechan los vacíos existentes para operar. Los intermediarios conocen también las debilidades institucionales y la falta de coordinación entre las autoridades de los diversos países. Esta figura,

con altos conocimientos empresariales y jurídicos, así como su incrustación en las instituciones reguladoras del armamento, es indispensable en las transacciones ilícitas en Centroamérica y otros grandes países con bases económicas armamentistas. Así, es indudable la connivencia de antiguas y nuevas cúpulas militares en la dotación de armamento y municiones a las grandes facciones armadas de la región, incluidos los soldados rasos de esta pirámide bélica: las maras.

## LA COLONIZACIÓN MATERIAL Y SIMBÓLICA DEL CUERPO (REAL E IMAGINADO)

En el cuerpo de cada mujer torturada y asesinada convergen las lógicas feminicidas de la colonización, del patriarcado y de la globalización del capitalismo. En estos cuerpos se han sellado los pactos interclasistas que permiten la exhibición de la capacidad de los grupos dominantes de decidir quién es sujeto, merecedor de la vida, y quién se convierte en objeto, destinado a ser el cuerpo portador del mensaje esteganográfico que alude a múltiples receptores.

El mensaje de los feminicidios está dirigido a quienes están destinados y destinadas a permanecer con vida. Como explica magistralmente Rita Segato: "A la audiencia receptora de la exhibición del poder de muerte discrecional del dominador"; porque el poder invasor necesita, para hacer efectiva la colonización, material y simbólica, del territorio, expropiar el cuerpo de las mujeres consideradas "propiedad" del grupo enemigo, para asegurar la derrota psicológica y moral de los obligados, en la lógica patriarcal, a proteger el honor familiar y comunitario, del cual son depositarias las mujeres.

Por su calidad de violencia instrumental y expresiva, los feminicidios son una estrategia utilizada como exterminio controlado de un grupo y como símbolo de la colonización de un territorio donde se antoja o se necesita ser soberano. Y esto, las fratrías criminales dominantes en Centroamérica lo han entendido a la perfección: desde los patriarcas precolombinos, de quienes se ha heredado la terminología de "niña sacrificada" o "víctima sacrificada", con que los medios de comunicación anuncian el asesinato de una mujer<sup>10</sup>, hasta los predicadores de iglesia que en toda la región promulgan sentencias de muerte simbólicas para todas las mujeres que infringen las normas morales dominantes, o hasta los más déspotas asesinos militares que aprendieron que el asesinato de una mujer involucra una inestabilidad moral,

un desasosiego afectivo y un daño identitario-colectivo asociado a la (re)producción de la vida, con un grado de eficiencia superior al asesinato de cualquier hombre.

Se une, la construcción de una economía centroamericana basada en el nuevo modelo económico de las exportaciones de las maquilas, que estimula el crecimiento de la producción intensiva a través de la fuerza de trabajo feminizada e instalada en los considerados “países periféricos” en busca de costes laborales bajos, de legislaciones flexibles y de sistemas más permeables que permitan la impunidad para los empleadores, extendiendo por toda la región la proletarización feminizada, de un modelo que la académica Rosa Cobo describe como “el de las trabajadoras intercambiables”, donde las mujeres son piezas idénticas, fácilmente reemplazables y siempre prescindibles. El mismo papel que desempeñan al ser reclutadas en la economía de la violencia.

Así como las maras son una construcción social refinada en los laboratorios norteamericanos, un producto desechable de gran utilidad para los viejos y nuevos señores de la guerra, los feminicidios son una elaboración machista fruto de la cosificación histórica de las mujeres, que no tienen —ni obtienen— la categoría de sujeto sino de objeto: la preparación para su holocausto final es de preparación doméstica. Inicia en el seno de la familia y de la comunidad, donde son convertidas en depositarias de un honor que no les pertenece, que solo portan y que es propiedad tutelada de los hombres de la familia y de la comunidad. Es aquí, donde, en sociedad, son preparadas para convertirse en el blanco de los ataques enemigos.

Los predadores finales de los cuerpos de las mujeres no son individuos con instintos sexuales incontrolables, son emisores de un mensaje multidireccional dirigido a otros hombres. Rita Segato también lo explica, cuando hace mención de los ejes horizontal y vertical que existen en el lenguaje del feminicidio: “En el eje vertical, el verdugo habla, sí, a la víctima, cuyo destino es reducida, por el gesto violento de quien reencarna, por medio de este acto, la función soberana. Pero existe un eje horizontal, que es el diálogo entre iguales. Aquí el violador y asesino solicita ingreso en la sociedad viril mostrando que merece, por su agresividad y poder de muerte, ocupar un lugar y hasta adquirir una posición destacada en una fratría que solo reconoce un lenguaje jerárquico y una organización piramidal”.

Es decir, en el eje vertical de lo que llamo el mensaje esteganográfico feminicida, la mujer inmolada es objetualizada para el ocultamiento de mensajes sensibles, cuya existencia es (deliberadamente) encubierta, a través de la focalización en

las atrocidades cometidas en el "objeto portador del mensaje", de modo que no se perciba la dimensión y existencia del mismo. Las mujeres son, por lo tanto, el producto desechable de un diálogo entre hombres que se reconocen a sí mismos como pares (coordinada horizontal), mientras, en ellas se inscribe la de capacidad letal con la que "los iguales" ejercen la soberanía en los territorios colonizados.

Como se recordará en los testimonios de Diego y José: las niñas soldado son los cuerpos predados invisibles en todas las modalidades de conflictos armados, tanto en los convencionales, como en los atípicos y no convencionales que cursan en la actualidad centroamericana. Las niñas y las mujeres que estos reclutas han aprendido a violar y matar son una parte más del botín de la guerra; esto lo saben bien los kaibiles, los militares golpistas de Honduras, los narcotraficantes, los policías, los mareros y todos los partícipes de las guerras que jamás prescinden de la derrota moral del enemigo, que se dirime en los cuerpos de "sus" mujeres, "las idénticas".

Por cierto, es momento de aclarar que Diego es un niño soldado de Angola y José un niño soldado de Guatemala. Ambos testimonios fueron recogidos en primera persona y puedo garantizar que la deshumanización de su entrenamiento nada tiene de diferente entre sí, ni con otros adoctrinamientos militares que han dejado una larga lista de crímenes de lesa humanidad contra las mujeres de Centroamérica, de la Sudáfrica del *apartheid*, de la República Democrática del Congo, de Palestina... En todos los casos de conflictos armados, con o sin problemas de tipicidad, la destrucción del cuerpo de las mujeres está presente, sin excepción.

Mientras la sociedad continúe "comprando" los productos humanos de diseño militar, como las maras, sin ver que son parte de una bien armada estrategia de disuasión que los convierte en vidas que a nadie interesan porque "no son humanos, son máquinas de matar", como repetía, Óscar Álvarez, ministro de Seguridad de Honduras, seguirán siendo vidas destinadas a convertirse en el objeto de desprecio de la comunidad y, por lo tanto, eliminables sin protesta. Mientras como sociedad continuemos maquilando a las próximas víctimas que serán inmoladas, y tolerando la existencia de las fratrías machistas que las sacrificarán, y no convirtamos cada asesinato de una mujer en un objeto de duelo social, de responsabilidad global, las muertes no cesarán. Y unos y otras, manteniendo la verticalidad de la primacía patriarcal, donde ellas son aún menos dignas de duelo, continuarán siendo muertes que, como dice Judith Butler, no merecen ser lloradas.

## NOTAS

1. Según el informe "Carga mundial de la violencia armada" publicado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, PNUD, 2011: "Entre 2004 y 2009, proporcionalmente murieron más personas de forma violenta en El Salvador que en Iraq".
2. Informe presentado en marzo de 2012 ante el Congreso Nacional por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Ramón Custodio.
3. Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Observatorio Centroamericano de la Violencia (OCAVI).
4. Dale Scott, Peter (2009), "Drugs, Anti-communism and Extra-legal Repression in Mexico", in Wilson, Eric (ed.), *Government of the Shadows*, London: Pluto, p. 176.
5. Propongo la eliminación de este término, en el mismo sentido en que George Lakoff propone que "todas las palabras se definen en relación a marcos conceptuales. Cambiar de marco es cambiar el modo que tienen las personas de ver el mundo".
6. Informe del Congressional Research Service de EE UU, de 21 de febrero de 2012, "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress".
7. Informe del Observatorio de Seguridad Suramericano. Fundación Seguridad & Democracia, 2005.
8. *Armas de fuego y municiones en Guatemala: mercado legal y tráfico ilícito*. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 2009.
9. Artículo 292 de la Constitución de la República de Honduras: "Queda reservada como facultad privativa de las Fuerzas Armadas, la fabricación, importación, distribución y venta de armas, municiones y artículos similares".
10. Como señala Diana Washington en "Ciudad Juárez y la cultura del sacrificio".

## 2. DERECHO A SERVICIOS DE TRADUCCIÓN E INTERPRETACIÓN

CARMEN LAS HERAS

*Servicio de Traducción e Interpretación de CEAR*

Una gran parte de los refugiados que llegan a nuestras fronteras proceden de África y Asia, y dado que la decisión de dejar su país no es fruto de una elección libre y meditada, sino de una huida, y que el destino final, casi siempre, es elegido al azar o decidido por los traficantes que organizan el viaje, es lógico suponer que muchas de estas personas, cuando llegan, no tienen ni siquiera nociones del idioma de la sociedad de acogida. La mayoría de los solicitantes proceden de países de habla no hispana, por lo que en su caso, el desconocimiento del idioma es un factor muy importante que se suma a los múltiples elementos que agravan su situación de vulnerabilidad, como el hecho de ser refugiados. Hasan, un solicitante de apatridia de origen kurdo, resumía la frustración al no poder comunicar sus sentimientos o sus necesidades, diciendo que "al principio se sentía indefenso como un niño".

Los servicios de traducción e interpretación de las ONG atienden a personas refugiadas procedentes de decenas de países diferentes. Esta diversidad se refleja en los idiomas con los que se trabaja. Habitualmente los más utilizados, tanto en actividades de traducción como de interpretación, son el francés, el inglés y el árabe, ya que muchas de estas personas proceden de países en los que junto con otros idiomas locales conviven, como herencia lingüística postcolonial, el francés o el inglés como lenguas administrativas. También se realizan numerosas intervenciones en idiomas minoritarios hasta ahora en España como tamil, urdu, bengalí, pastún, mongol, turco, amárico y tigrinés.

### A) PAPEL DE LA TRADUCCIÓN Y LA INTERPRETACIÓN EN EL PROCESO DE ASILO

Respecto a las solicitudes de protección internacional, la ley recoge el derecho a intérprete en el momento de presentar la solicitud y no conviene olvidar que un elemento fundamental para la valoración de las solicitudes de asilo es el relato pormenorizado de los hechos que han provocado la necesidad de protección. El solicitante tendrá que transmitir su historia a los abogados que le asesoran y a los instructores que estudiarán su expediente. En el caso de los solicitantes alófonos, este relato se narra, tanto de

forma oral como escrita, en su idioma materno por lo que será necesaria la intervención de un traductor y de un intérprete. Por otra parte, toda la documentación que aportan para apoyar sus alegaciones está redactada en el idioma oficial de su país. Por tanto, podemos hacernos una idea de la importancia que tiene garantizar una traducción o una interpretación fiel al original, ya que servirá para transmitir las palabras del solicitante y cualquier profesional de la traducción sabe que traducir no consiste simplemente en cambiar unas palabras por otras, sino en conseguir encontrar entre tus propias palabras la manera de transmitir el mensaje del otro a través de un código diferente, sin desvirtuar su esencia, para lo cual hay que comprender, no sólo las palabras, sino también los pensamientos, la cultura y el contexto del emisor.

Esta dificultad se acentúa en aquellas solicitudes cuya tramitación se efectúa en frontera, con la amenaza de una expulsión inminente y en las cuales la verosimilitud de los datos y hechos descritos puede ser decisiva. En muchas de estas entrevistas, el intérprete tiene que realizar su trabajo soportando una presión añadida, provocada por el estado emocional del solicitante y por la responsabilidad ante las consecuencias que, para la vida de este, pueden desprenderse del resultado. Durante las mismas, es necesario que la persona recuerde de la forma más detallada posible datos y hechos traumáticos y la labor del intérprete puede facilitar u obstaculizar este objetivo. De igual manera, las deficiencias de expresión, la falta de coherencia, o incluso la caligrafía, son elementos que complican enormemente la traducción de los relatos. A todo esto cabría añadir que, en el caso concreto de los idiomas minoritarios, la mayoría de los traductores e intérpretes son originarios del mismo país que la persona a la que atienden, por lo que pueden sufrir una carga emocional mayor al sentir un exceso de empatía o por haber sufrido una experiencia similar. Todos estos factores ponen de relieve la necesidad de contar con profesionales que reciban una formación adecuada.

## B) NECESIDADES DE COMUNICACIÓN DURANTE LA ACOGIDA E INTEGRACIÓN

A lo largo del periodo de acogida e integración, se identifican las carencias y se busca la formación adecuada para aprender castellano pero, si bien lo ideal sería alcanzar rápidamente la capacidad lingüística necesaria para comunicarse sin dificultad, factores como la edad, el nivel cultural, las propias capacidades, el estado psicológico y la prioridad de conseguir trabajo pueden dificultar el aprendizaje.

Los servicios de traducción e interpretación ofrecen apoyo para facilitar la comunicación con los técnicos de los programas de acogida, atención psicológica, formación y empleo. Para poder elaborar un itinerario adecuado para la incorporación de estas personas a una vida autónoma, integrada plenamente en la sociedad de acogida, es muy importante que puedan expresar su opinión mediante un diálogo participativo, para lo cual se realizan entrevistas periódicamente en las que también puede ser imprescindible, dependiendo del nivel de castellano del interlocutor, la participación de intérpretes.

En el ámbito sanitario, la falta de regulación explícita a nivel nacional genera múltiples diferencias entre áreas geográficas e incluso entre centros sanitarios de la misma localidad. Existen iniciativas gestionadas desde los propios centros o por administraciones locales que se desarrollan a través de ONG, empresas privadas y programas específicos en colaboración con entidades financiadoras. Pero, por desgracia, la mayoría de los programas cuentan con recursos escasos y poco estables por lo que, en definitiva, gran parte de los profesionales sanitarios se ven obligados a realizar su trabajo recurriendo a sus conocimientos de una lengua vehicular o mediante amigos o familiares del paciente, corriendo riesgos como atribuir a los menores, hijos de los pacientes, responsabilidades que no les corresponden, falta de confidencialidad, inexactitudes, etc. En el caso de los residentes en centros de acogida, la mayoría de las veces, cuando acuden a centros médicos, estos no disponen de ningún sistema de interpretación por lo que resulta imprescindible prestarles dicho servicio desde las entidades sociales. De igual manera, muchos tampoco disponen de formularios, documentos informativos o de consentimiento informado traducidos, ni siquiera a los idiomas más comunes como francés o inglés.

Por último, para conseguir alcanzar los objetivos de inclusión social, no discriminación, fomento de la igualdad de oportunidades laborales, de formación y educación, resulta clave que puedan disponer de su documentación profesional y académica traducida.

### C) EXPECTATIVAS DE FUTURO

Como conclusión, hay que destacar la necesidad clara de que los colectivos que lo necesiten dispongan de servicios gratuitos de traducción e interpretación de

calidad. Para ello, deben impulsarse cambios en los servicios públicos, para evitar que se agudice la discriminación hasta implantar una barrera entre ciudadanos de primera y de segunda clase. Dichos cambios deben empezar con la toma de conciencia, por parte de las autoridades correspondientes, de la necesidad de destinar los recursos necesarios, para poner en funcionamiento modelos que tiendan a incluir mediadores, traductores e intérpretes de los idiomas más demandados en los servicios públicos que lo necesiten, asignándoles una categoría profesional y unas condiciones laborales acordes a su labor; y para los idiomas minoritarios, establecer registros de profesionales cualificados, fomentando la constitución de asociaciones profesionales, creando programas de certificación y facilitando el acceso a formación específica, definiendo claramente las competencias profesionales de intérpretes y mediadores y generalizando el uso de códigos deontológicos. La mejora de las condiciones en este sector podría suponer para algunos inmigrantes y refugiados una oportunidad profesional para cubrir una demanda creciente. De no ser así, estos servicios corren el riesgo de convertirse en un sector laboral precario que explote a personas sin las capacidades lingüísticas necesarias, sin la formación técnica adecuada y sin conocimientos específicos y que no podrán asegurar unas mínimas garantías profesionales.

Actualmente, dada la escasez de recursos destinados a cubrir dichas necesidades, cada vez resulta más difícil para las organizaciones que ofrecen estos servicios, atender la demanda de los usuarios y encontrar profesionales competentes en idiomas minoritarios como urdu, mongol, tamil, etc. Muy frecuentemente, los servicios se prestan con gran eficiencia, gracias al apoyo entre organizaciones y al esfuerzo para mantener la profesionalidad, la responsabilidad y el compromiso por parte de las personas que realizan su labor de traducción e interpretación bien sea de forma voluntaria o a cambio de una escasa remuneración. La labor de intérpretes y traductores en ámbitos tan decisivos, como el sanitario, judicial, policial o de protección internacional, no debe tratarse como un tema secundario e invisible, ya que por su repercusión sobre los derechos y la vida de una parte de los ciudadanos, debe gestionarse con la responsabilidad, la supervisión y los recursos adecuados.

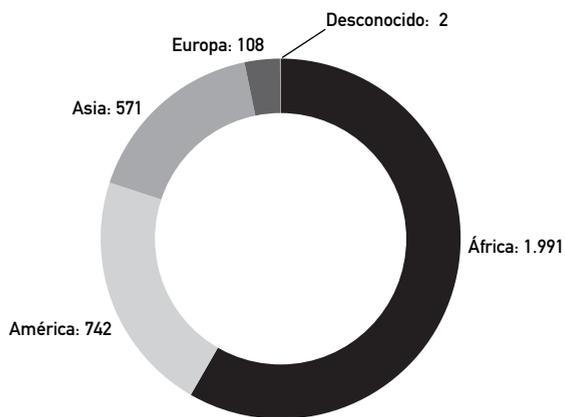
## NOTAS

1. Ley 12/2009 de 30 de octubre. Artículo 16.
2. Un ejemplo es la mención en la página 39 del Informe de 2011 de los problemas que se estaban produciendo en Melilla por las dificultades para acceder a intérpretes cualificados en idiomas poco habituales.
3. Para ampliar información, ver *La traducción y la interpretación contra la exclusión social*. Actas de la Jornada celebrada en la Representación de la Comisión Europea en España el 1 de octubre de 2010.
4. Ley 41/2002 de 14 de noviembre reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.
5. Para conocer mejor este ámbito, consultar Navaza, Bárbara; Estévez, Laura; Serrano, Jordi (2009), "Saque la lengua, por favor: panorama actual de la interpretación sanitaria en España", *Panacea*, X (30).
6. Todas estas recomendaciones aparecen recogidas tras el estupendo análisis por parte de RITAP (Red de Intérpretes y Traductores de la Administración Pública) que tuvo como fruto la publicación del *Libro Blanco de la Traducción e Interpretación Institucional*.

CAPÍTULO 12  
APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2011



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN "ASILO EN CIFRAS" DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.  
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

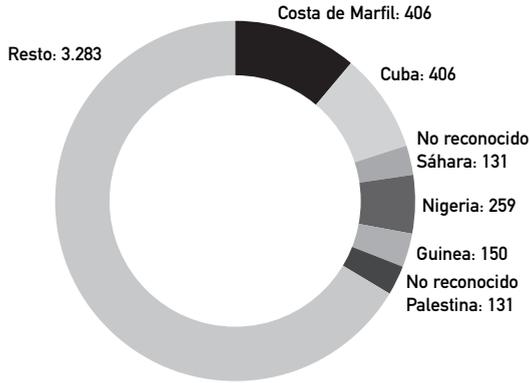
CUADRO 2

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2011

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Costa de Marfil	550	Irak	19	Israel	4
Cuba	440	Liberia	19	Myanmar	4
Nigeria	259	Togo	19	Rep. Centroafricana	3
Guinea	150	Guatemala	17	EE UU	3
No reconocido (Palestina)	131	México	17	Guinea Bissau	3
No reconocido (Sáhara)	131	Egipto	16	Líbano	3
Camerún	129	India	15	Nepal	3
Argelia	122	Bangladesh	12	Yemen	3
Colombia	104	Eritrea	12	Albania	2
Siria	97	Georgia	12	Argentina	2
Pakistán	78	Turquía	12	China	2
R.D. Congo	70	Ucrania	12	Desconocido	2
Rusia	65	Bielorrusia	11	Haití	2
Libia	63	Congo	11	Kazajstán	2
Irán	62	Guinea Ecuatorial	11	Kirguizia	2
Somalia	59	Nicaragua	11	Moldavia	2
Gambia	53	Jordania	10	Turkmenistán	2
Venezuela	52	Brasil	9	Uruguay	2
Honduras	45	Mongolia	8	Bosnia-Herzegovina	1
Mali	41	Ruanda	8	Chile	1
Marruecos	37	Zimbabwe	8	Croacia	1
Sri Lanka	36	Angola	7	Italia	1
Burkina Faso	32	Azerbaián	7	Jamaica	1
Afganistán	30	Bolivia	7	Mauricio	1
Armenia	29	Malawi	7	Panamá	1
Ghana	27	Etiopía	6	Perú	1
Chad	24	Mauritania	6	Rumania	1
Níger	24	Ecuador	5	Trinidad y Tobago	1
El Salvador	21	Kenia	5	Zambia	1
Senegal	21	Túnez	5	<b>TOTAL</b>	<b>3.414</b>
Sierra Leona	21	Uganda	5		
Sudán	21	Benín	4		

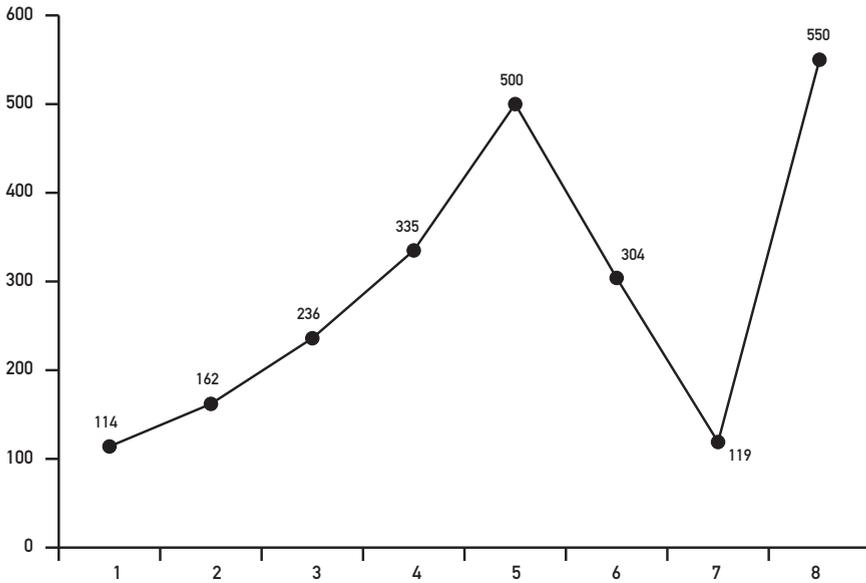
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 3**  
**NACIONALIDADES CON MAYOR NÚMERO**  
**DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2011**



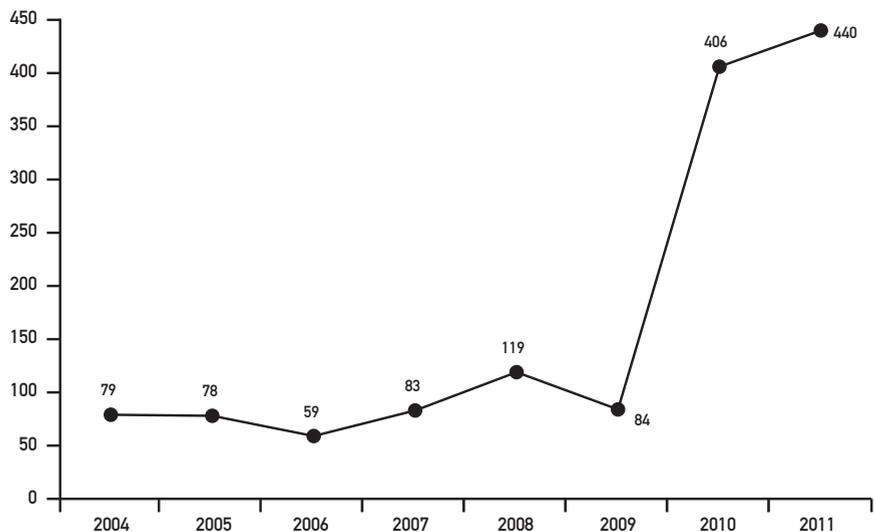
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR DE 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 4**  
**SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL MARFILEÑOS (2004-2011)**



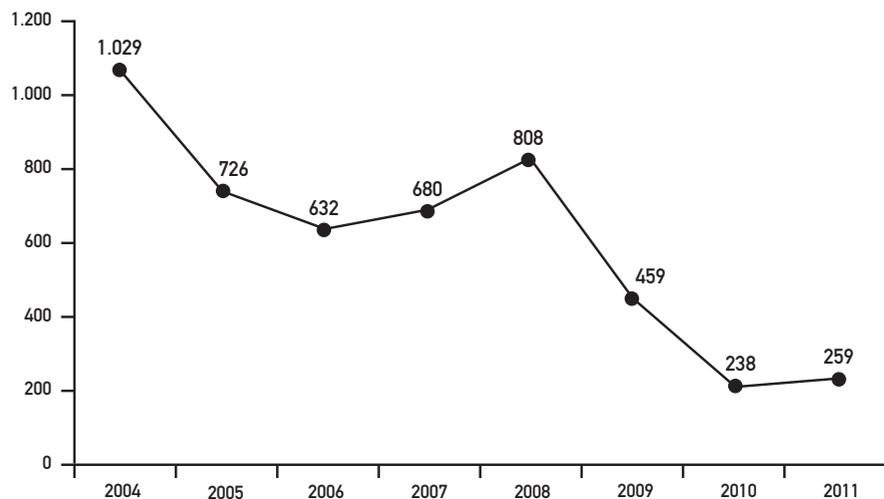
FUENTE: OAR. "ASILO EN CIFRAS" (MINISTERIO DEL INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 5  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL CUBANOS (2004-2011)



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

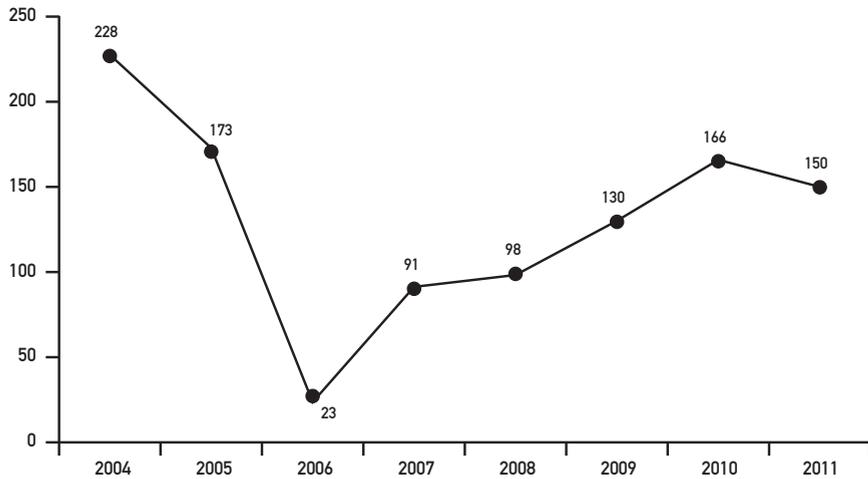
CUADRO 6  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NIGERIANOS (2004-2011)



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

CUADRO 7

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL GUINEANOS (2004-2011)



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

CUADRO 8

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2001-2011)

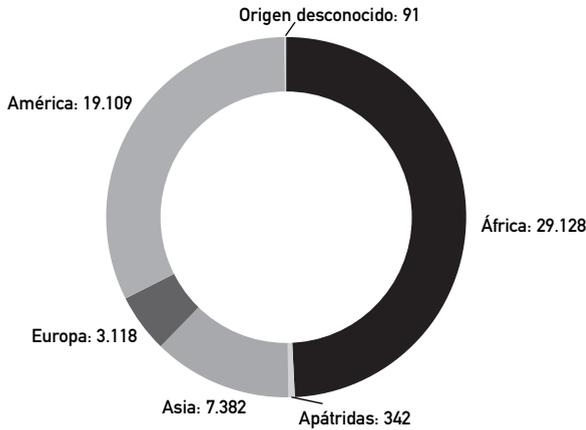
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
África (1)	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.680	1.982	1.435	1.991	29.128
América	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	481	713	742	19.109
Asia (2)	686	457	494	467	392	467	2.286	683	381	498	571	7.382
Europa	1.029	500	377	259	290	188	51	121	99	96	108	3.118
Apátridas	21	74	47	22	55	117	6					342
Origen desconocido							20	3	64	2	2	91
<b>TOTAL</b>	<b>9.490</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>3.414</b>	<b>59.170</b>

(1) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO SÁHARA.

(2) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO PALESTINA.

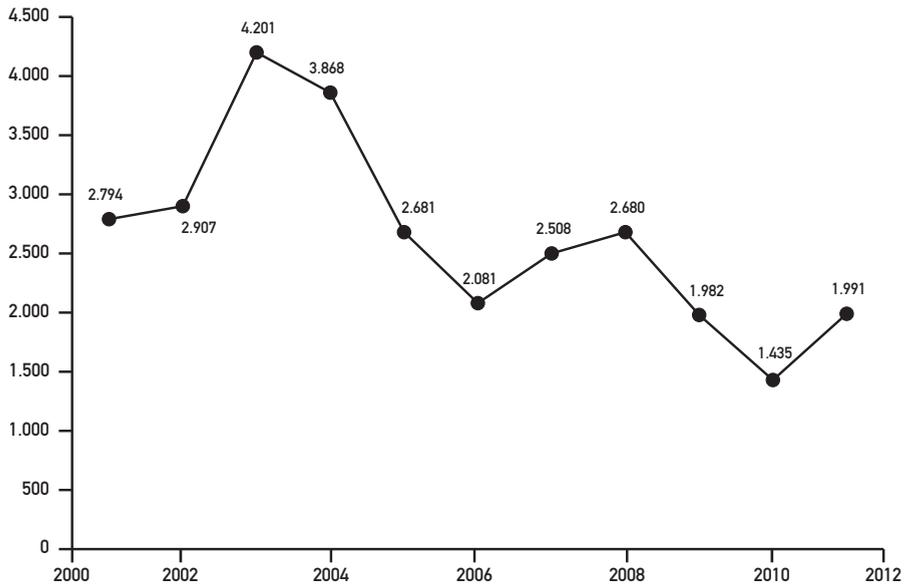
FUENTE: OAR. "ASILO EN CIFRAS" (MINISTERIO DEL INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 9  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES  
SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2001-2011)



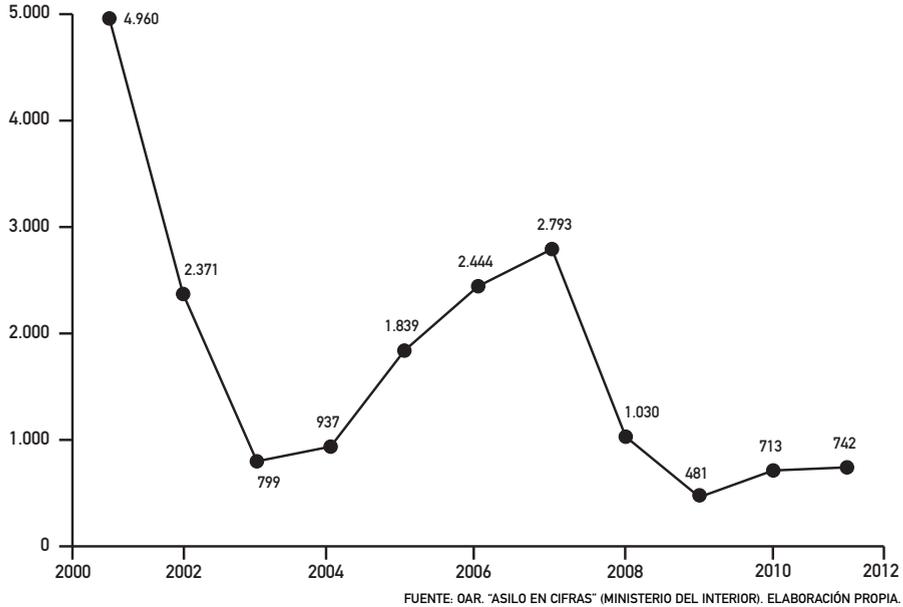
FUENTE: OAR. "ASILO EN CIFRAS" (MINISTERIO DEL INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 10  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
ORIGINARIOS DE ÁFRICA (2001-2011)

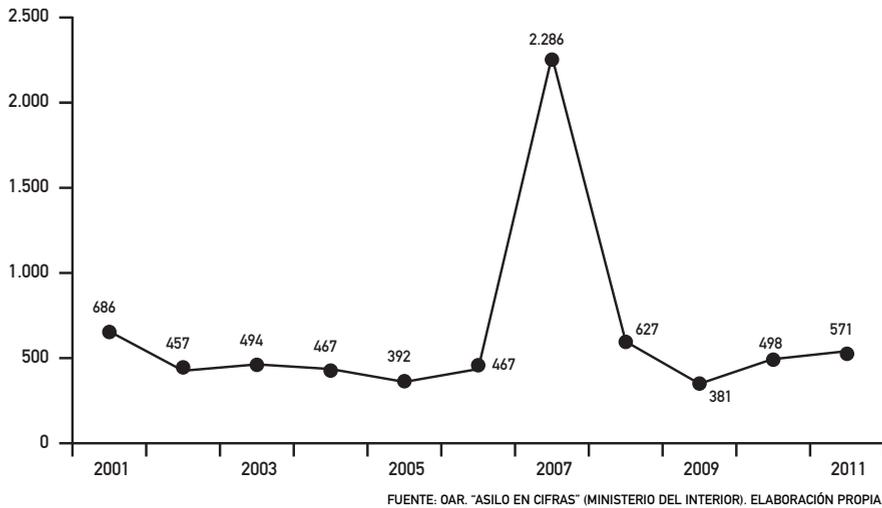


FUENTE: OAR. "ASILO EN CIFRAS" (MINISTERIO DEL INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

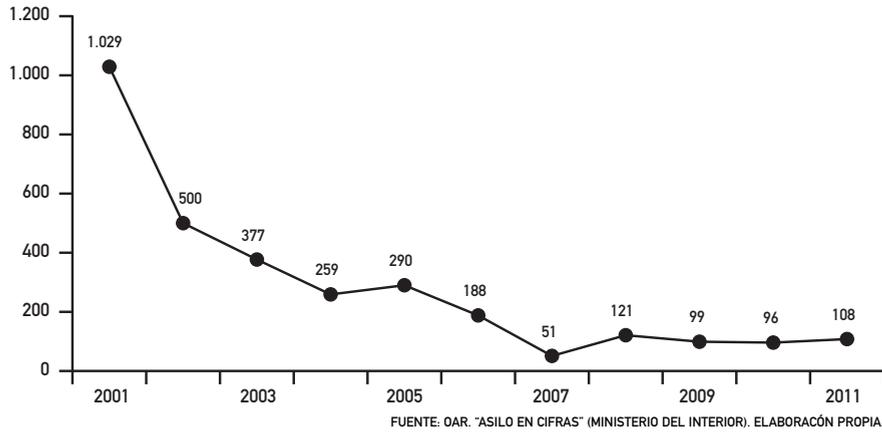
CUADRO 11  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE AMÉRICA  
(2001-2011)



CUADRO 12  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE ASIA  
(2001-2011)



CUADRO 13  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE EUROPA  
(2001-2011)

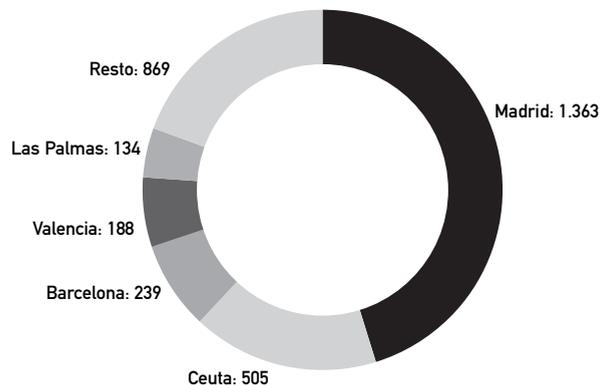


CUADRO 14  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS EN 2011

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
Madrid	1.363	Almería	8
Ceuta	505	Salamanca	8
Barcelona	239	Zaragoza	8
Valencia	188	Granada	7
Málaga	134	León	7
Las Palmas	124	Santa Cruz de Tenerife	6
Vizcaya	109	Albacete	5
Sevilla	106	Álava	4
Cádiz	71	Baleares	3
Córdoba	66	Guipúzcoa	3
Cantabria	54	Tarragona	3
Guadalajara	46	La Rioja	2
Melilla	42	Lérida	2
Alicante	40	Pontevedra	2
Asturias	30	Cáceres	1
Gerona	23	Cuenca	1
Murcia	20	Huelva	1
Navarra	17	Huesca	1
Valladolid	15	Jaén	1
A Coruña	12	Toledo	1
Burgos	10	Zamora	1
Badajoz	9	<b>TOTAL</b>	<b>3.298</b>

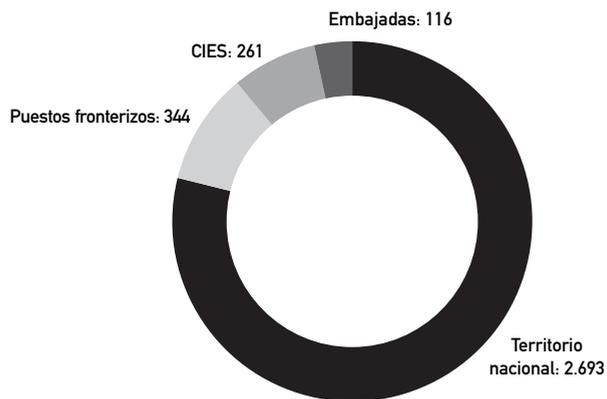
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. SE EXCLUYEN EMBAJADAS.

CUADRO 15  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS  
EN 2011



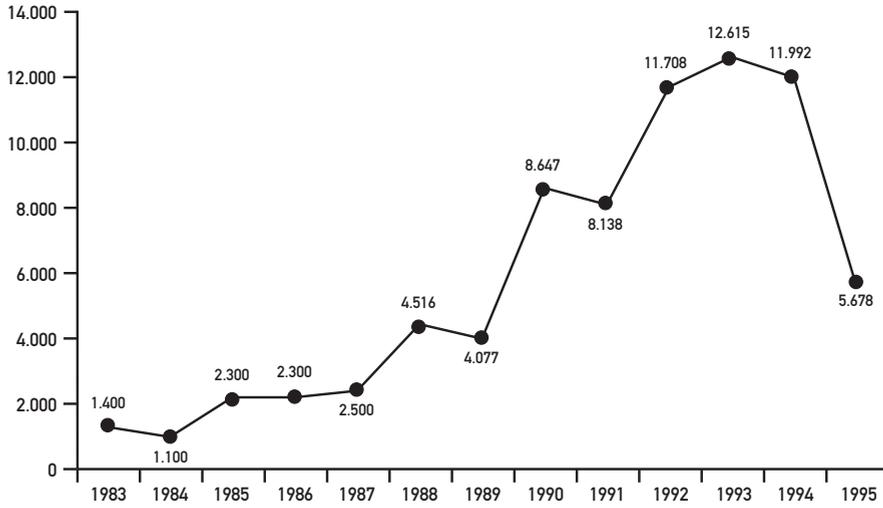
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2011. SE EXCLUYEN EMBAJADAS. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2011



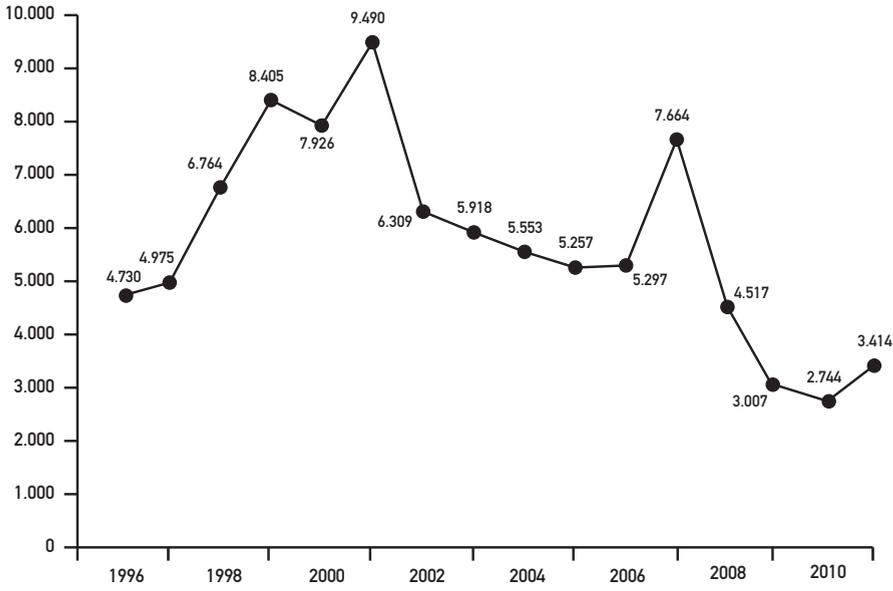
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 17  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1983-1995)



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

CUADRO 18  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1996-2011)



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

CUADRO 19

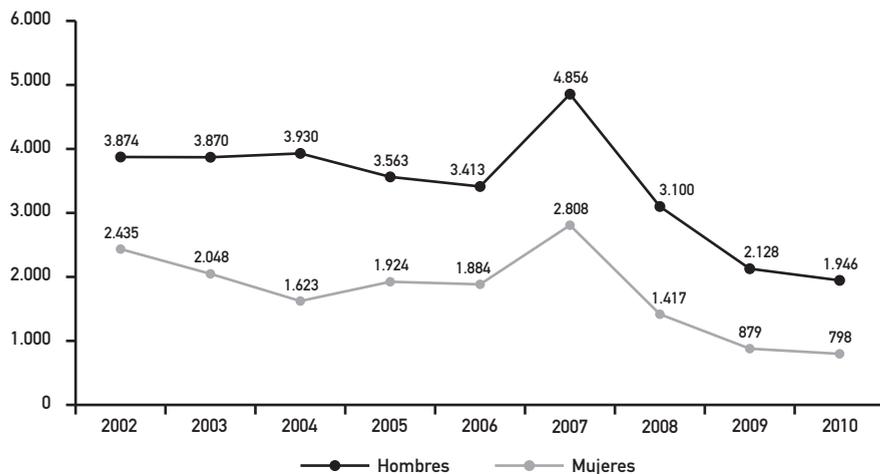
VARIACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2011)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Nº de personas	3.414	2.744	3.007	4.517	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
Variación sobre el año anterior (%)	24.40	-8.70	-33.42	-41.06	44.68	0.76	-5.33	-6.16	-6.19	-33.51	19.73	

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

CUADRO 20

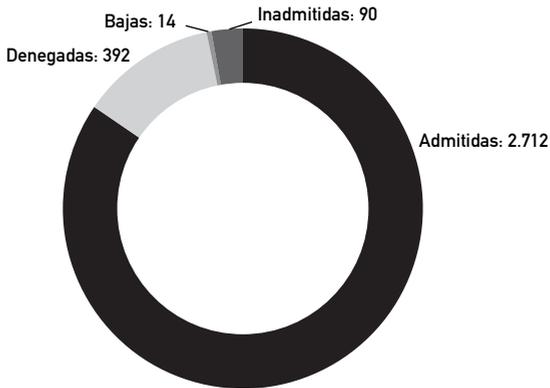
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO (2002-2010)



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

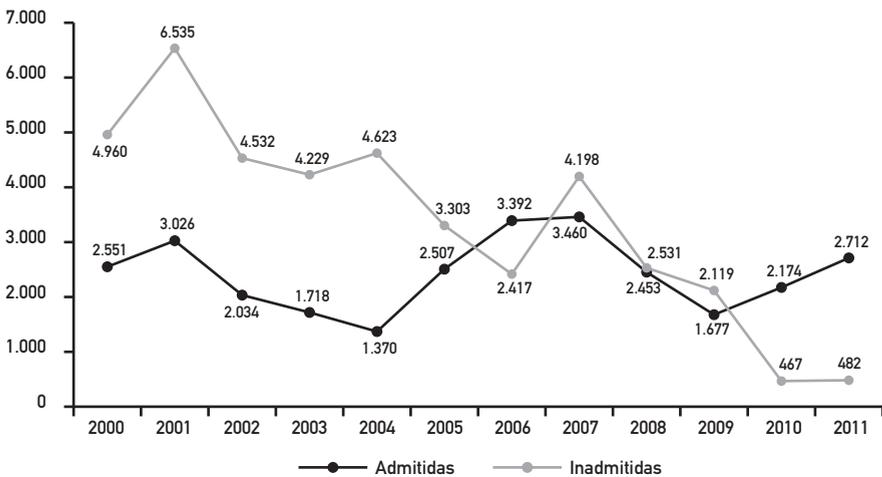
## 2. DECISIONES EN PRIMERA INSTANCIA

CUADRO 21  
DECISIONES DE ADMISIÓN/NO ADMISIÓN Y DENEGACIÓN  
EN FRONTERA Y CIE 2011



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22  
EVOLUCIÓN DE LAS DECISIONES DE ADMISIÓN/NO ADMISIÓN Y DENEGACIÓN EN FRONTERA  
Y CIE DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2011)



\* LA FUERTE CAÍDA DE INADMISIONES A PARTIR DEL AÑO 2010 SE DEBE EN GRAN MEDIDA A LA NUEVA LEY DE ASILO. COMO SE ANALIZA EN EL CAPÍTULO 3 DE ESTE INFORME.  
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

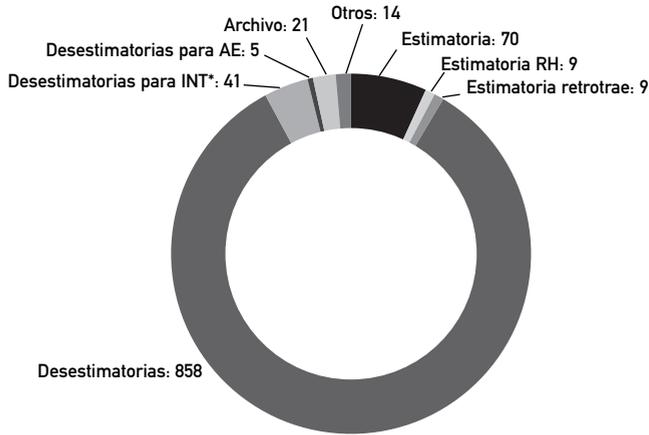
CUADRO 23

RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2011

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	11	Camerún	1
Egipto	8	Colombia	1
Georgia	7	Etiopía	1
Costa de Marfil	6	Irak	1
Armenia	5	Malta	1
Guinea	5	Pakistán	1
Marruecos	5	Rep. Dominicana	1
Congo	4	Rep. Centroafricana	1
Siria	4	Rusia	1
Argelia	2	Senegal	1
Cuba	2	Sierra Leona	1
Eritrea	2	Somalia	1
Gambia	2	Sri Lanka	1
Togo	2	Italia	1
Turkmenistán	2	TOTAL	82
Afganistán	1		

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 24  
SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE  
DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2011



\* DESESTIMATORIAS PARA EL INTERESADO.  
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

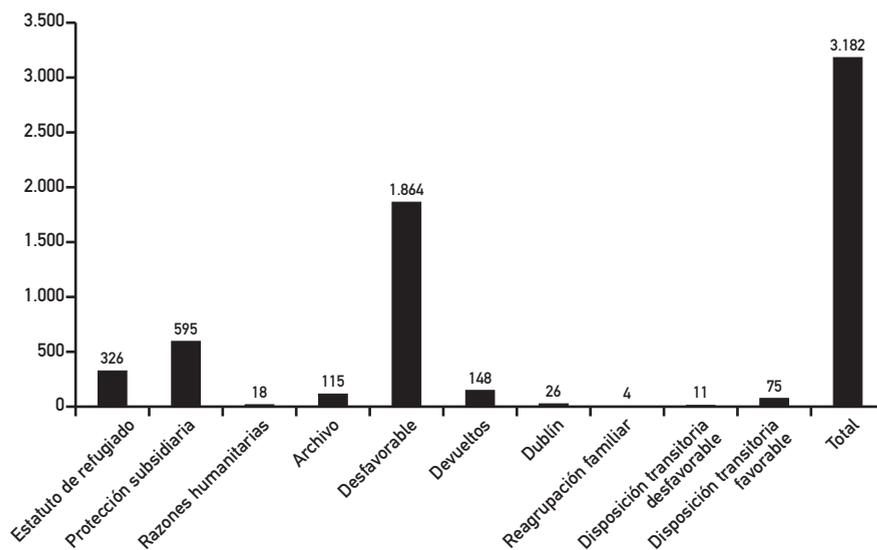
CUADRO 25  
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA  
RESOLUCIONES DE DENEGACIÓN EN FRONTERA  
Y CIES EN 2011

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
No reconocido (Sáhara)	46	Camerún	1
Colombia	6	Chad	1
Nigeria	3	Costa de Marfil	1
Sri Lanka	3	Guatemala	1
Argelia	2	Guinea	1
Gambia	2	Kenia	1
Georgia	2	Níger	1
Marruecos	2	Salvador	1
Bangladesh	1	Venezuela	1
Burkina Faso	1	<b>TOTAL</b>	<b>77</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

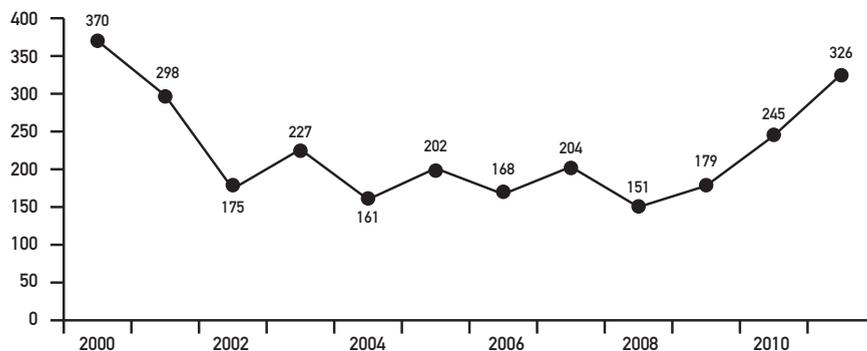
### 3. LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

**CUADRO 26**  
**PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR 2011**  
**(PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 27**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN**  
**DEL ESTATUTO DE REFUGIADO 2000-2011**



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

## CUADRO 28

## RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2011

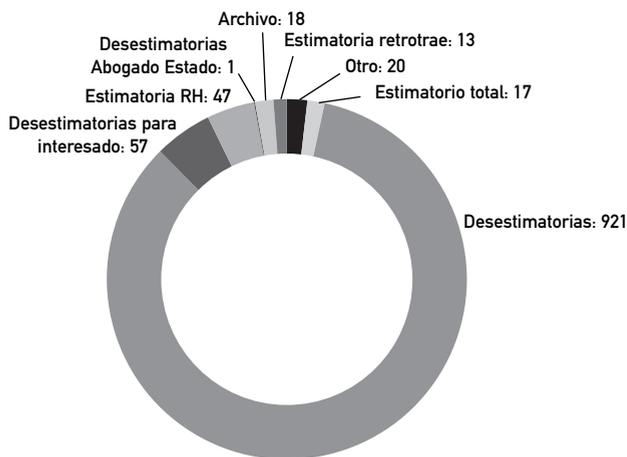
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	112	Siria	5
Colombia	97	Angola	4
Costa de Marfil	70	Bangladesh	4
Argelia	37	Cuba	4
Camerún	33	EE UU	4
Rusia	32	Etiopía	4
Guinea	29	Malta	4
Congo	23	Sierra Leona	4
Georgia	20	Somalia	4
Salvador	20	Togo	4
México	17	Chad	3
Pakistán	15	Eritrea	3
Venezuela	13	Guinea Ecuatorial	3
Marruecos	12	Kazajstán	3
Mongolia	12	Macedonia	3
Sri Lanka	10	Mauritania	3
Burkina Faso	8	Paraguay	3
Gambia	8	Sudán	3
Guatemala	7	Brasil	2
Senegal	7	Guinea Bissau	2
Turquía	7	Kirguistán	2
Armenia	6	Liberia	2
Honduras	6	Nepal	2
Afganistán	5	Nicaragua	2
Azerbaiyán	5	Panamá	2
India	5	Turkmenistán	2
Irán	5	Uganda	2

CUADRO 28  
 RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
 EN 2011 (CONT.)

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Bolivia	1	Rep. Dominicana	1
China	1	Serbia	1
Costa Rica	1	Tanzania	1
Irak	1	Zimbabwe	1
Moldavia	1	<b>TOTAL</b>	<b>714</b>
Níger	1		

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 29  
 SENTENCIAS SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO  
 DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL 2011



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

## 4. LA APATRIDIA

CUADRO 30  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA 2011

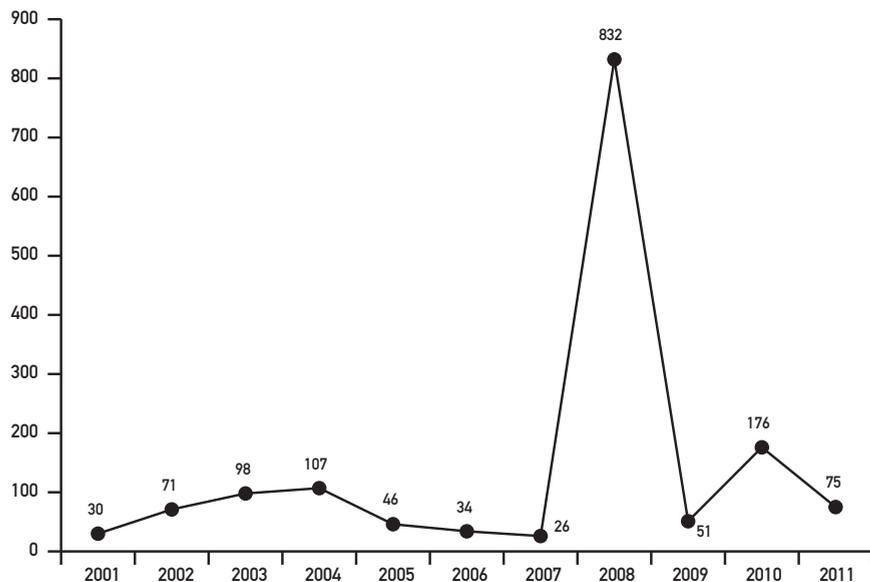
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Alemania	1	Marruecos	4
Arabia Saudí	1	Mauritania	1
Argelia	2	Micronesia	2
Armenia	1	R.D. Congo	1
Bielorrusia	1	Ruanda	1
Burundi	2	Rusia	2
Croacia	1	Sáhara	36
España	1	Senegal	3
Francia	1	Serbia	1
Guinea	1	Sierra Leona	1
Kuwait	1	Suecia	1
Letonia	1	Ucrania	5
Líbano	1	<b>TOTAL</b>	<b>75</b>
Liberia	2		

## RESOLUCIONES FIRMADAS SOBRE LAS SOLICITUDES DE ESTATUTO DE APATRIDIA 2011

Favorables	5
Desfavorables	1
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2011. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 31  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA (2001-2011)



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

CUADRO 32  
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA (2002-2011)

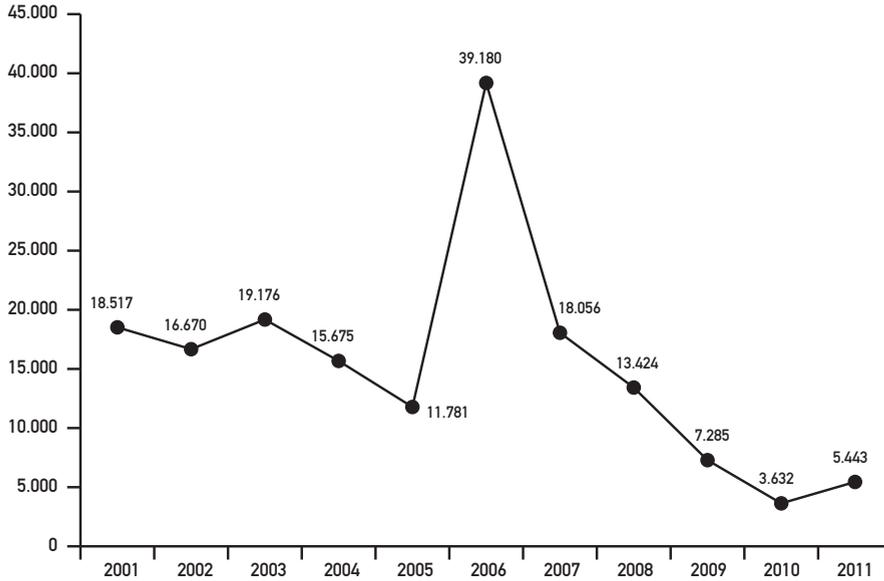
AÑO	FAVORABLE	DESFAVORABLE	DESISTIDO/APARTADO	ARCHIVO	TOTAL
2002	2	18		2	22
2003	10	90	3	2	105
2004	4	138	1	4	147
2005	4	24	1	1	30
2006	3	43			46
2007	3	16			19
2008		510		2	512
2009	2	56	6		64
2010	3	214	1		218
2011	5	1			6

FUENTE: OAR. "ASILO EN CIFRAS" (MINISTERIO DEL 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 (2006-2011)\* 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

\* 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 MAS INDUSTRIALIZADOS (2006-2011)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Albania	20	30	10		10	20	90
Australia	3.520	3.980	4.770	7.420	12.640	11.510	43.840
Austria	13.350	11.920	12.840	15.820	11.010	14.430	79.370
Bélgica	11.590	11.120	12.250	17.190	21.760	25.980	99.890
Bosnia-Herzegovina	70	570	100	50	50	40	880
Bulgaria	640	980	750	850	1.030	890	5.140
Canadá	22.910	28.340	36.900	33.250	23.160	25.350	169.910
Croacia	90	200	160	150	290	810	1.700
Chipre	4.550	6.790	3.920	3.200	3.160	1.770	23.390
República Checa	3.020	1.880	1.710	1.360	490	490	8.950
Dinamarca	1.920	1.850	2.360	3.820	4.970	3.810	18.730
Estonia	10	10	10	40	30	70	170
Finlandia	2.330	1.430	4.020	5.910	4.020	3.090	20.800
Francia	30.750	29.390	35.400	42.120	48.070	51.910	237.640
Alemania	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	45.740	177.000
Grecia	12.270	25.110	19.880	15.930	10.270	9.310	92.770
Hungría	2.120	3.430	3.120	4.670	2.100	1.690	17.130
Islandia	40	40	80	40	50	70	320
Irlanda	4.310	3.990	3.870	2.690	1.940	1.290	18.090
Italia	10.350	14.050	30.320	17.600	10.050	34.120	116.490
Japón	950	820	1.600	1.390	1.200	1.870	7.830
Letonia	10	30	50	50	60	340	540
Liechtenstein	50	30	30	290	110	70	580
Lituania	140	130	220	210	370	410	1.480
Luxemburgo	520	430	460	480	740	2.160	4.790
Malta	1.270	1.380	2.610	2.390	140	1.850	9.640
Montenegro	20		10	20	10	240	300

CUADRO 35

## SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2010) (CONT.)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Holanda	14.470	7.100	13.400	14.910	13.330	11.590	74.800
Nueva Zelanda	280	250	250	340	340	310	1.770
Noruega	5.320	6.530	14.430	17.230	10.060	9.050	62.620
Polonia	4.430	7.210	7.200	10.590	6.530	5.190	41.150
Portugal	130	220	160	140	160	280	1.090
República de Corea	280	720	360	320	430	1.010	3.120
Rumania	460	660	1.170	840	860	1.720	5.710
Serbia	20	60	80	310	790	3.320	4.580
Eslovaquia	2.870	2.640	910	820	540	450	8.230
Eslovenia	520	430	240	180	250	310	1.930
España	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	3.410	26.640
Suecia	24.320	36.370	24.350	24.190	31.820	29.650	170.700
Suiza	11.170	10.840	16.610	14.490	13.520	19.440	86.070
Macedonia*	60	30	50	90	180	740	1.150
Turquía	4.550	7.650	12.980	7.830	9.230	16.020	58.260
Reino Unido	28.320	28.300	31.320	30.670	22.640	25.420	166.670
Estados Unidos	51.880	50.720	49.560	49.020	55.530	74.020	330.730
<b>TOTAL</b>	<b>302.230</b>	<b>334.480</b>	<b>377.130</b>	<b>379.570</b>	<b>368.010</b>	<b>441.260</b>	<b>2.202.680</b>

\* ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA.

FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2011. ACNUR.

CUADRO 36

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2010-2011)

ORIGEN	2010	2011	TOTAL	VARIACIÓN
Afganistán	26.619	35.729	62.348	34%
China	21.597	24.446	46.043	13%
Irak	20.572	23.469	44.041	14%
Serbia*	29.605	21.246	50.851	-28%
Pakistán	10.959	18.141	29.100	66%
Irán	15.185	18.128	33.313	19%

CUADRO 36

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2010-2011) (CONT.)

ORIGEN	2010	2011	TOTAL	VARIACIÓN
Federación Rusa	18.542	16.977	35.519	-8%
Somalia	17.005	15.482	32.487	-9%
Eritrea	8.521	10.616	19.137	25%
Nigeria	9.668	10.498	20.166	9%
México	5.497	8.906	14.403	62%
Sri Lanka	9.073	8.521	17.594	-6%
Siria	4.996	8.383	13.379	68%
Túnez	910	7.907	8.817	769%
Bangladesh	6.195	7.644	13.839	23%
India	4.899	6.772	11.671	38%
Georgia	7.381	6.700	14.081	-9%
Turquía	6.509	6.688	13.197	3%
R.D. Congo	5.834	6.574	12.408	13%
Armenia	5.288	6.220	11.508	18%
Guinea	5.352	6.113	11.465	14%
Macedonia	6.289	5.607	11.896	-11%
Costa de Marfil	1.852	5.192	7.044	180%
Argelia	3.917	4.982	8.899	27%
El Salvador	3.366	4.610	7.976	37%
Hungría	2.424	4.488	6.912	85%
Haití	4.176	3.915	8.091	-6%
Egipto	2.135	3.841	5.976	80%
Libia	823	3.825	4.648	365%
Guatemala	2.562	3.656	6.218	43%
Apátridas	3.731	3.344	7.075	-10%
Albania	2.227	3.330	5.557	50%
Sudán	2.694	3.236	5.930	20%
Etiopía	3.092	3.180	6.272	3%
Nepal	2.118	2.913	5.031	38%

CUADRO 36

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2010-2011) (CONT.)

ORIGEN	2010	2011	TOTAL	VARIACIÓN
Ghana	1.757	2.817	4.574	60%
Bosnia-Herzegovina	2.326	2.732	5.058	17%
Marruecos	1.369	2.696	4.065	97%
Mali	1.255	2.363	3.618	88%
Azerbaiyán	1.996	2.363	4.359	18%
Otros	65.189	82.134	147.323	26%
<b>TOTAL</b>	<b>355.505</b>	<b>426.384</b>	<b>781.889</b>	<b>20%</b>

\* INCLUIDO KÓSOVO.

FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2011. ACNUR.

CUADRO 37

## ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2010-2011)

ORIGEN	2010	2011	TOTAL	VARIACIÓN
Afganistán	19.442	26.159	45.601	35%
Serbia*	27.429	19.072	46.501	-30%
Federación Rusa	16.266	15.045	31.311	-8%
Pakistán	8.936	14.386	23.322	61%
Irak	14.448	13.623	28.071	-6%
Irán	9.291	10.789	20.080	16%
Somalia	13.844	10.656	24.500	-23%
Nigeria	6.536	7.824	14.360	20%
Bangladesh	5.659	6.787	12.446	20%
Siria	4.228	6.725	10.953	59%
Sri Lanka	5.699	6.431	12.130	13%
Georgia	6.641	6.252	12.893	-6%
Armenia	4.965	5.929	10.894	19%
R.D. Congo	5.080	5.800	10.880	14%
Turquía	5.345	5.376	10.721	1%
Guinea	4.555	5.340	9.895	17%
Túnez	519	5.248	5.767	911%

CUADRO 37  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2010-2011) (CONT.)

ORIGEN	2010	2011	TOTAL	VARIACIÓN
Eritrea	4.406	5.208	9.614	18%
China	5.392	5.084	10.476	-6%
Macedonia	5.711	4.699	10.410	-18%
Costa de Marfil	1.419	4.262	5.681	200%
Argelia	3.296	4.062	7.358	23%
Albania	1.820	2.822	4.642	55%
Libia	690	2.710	3.400	293%
India	3.012	2.612	5.624	-13%
Sudán	2.177	2.558	4.735	18%
Apátridas	2.129	2.418	4.547	14%
Ghana	1.408	2.381	3.789	69%
Bosnia-Herzegovina	1.998	2.275	4.273	14%
Azerbaiyán	1.850	2.190	4.040	18%
Haití	2.032	2.043	4.075	1%
Egipto	1.079	1.994	3.073	85%
Mali	905	1.980	2.885	119%
Marruecos	1.061	1.859	2.920	75%
Vietnam	2.135	1.527	3.662	-28%
Senegal	1.141	1.501	2.642	32%
Camerún	1.359	1.468	2.827	8%
Mongolia	1.559	1.456	3.015	-7%
Comoros	756	1.390	2.146	84%
Mauritania	1.196	1.378	2.574	15%
Otros	32.194	46.024	78.218	43%
<b>TOTAL</b>	<b>239.608</b>	<b>277.343</b>	<b>516.951</b>	<b>16%</b>

\* INCLUIDO KOSOVO.  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2011. ACNUR.

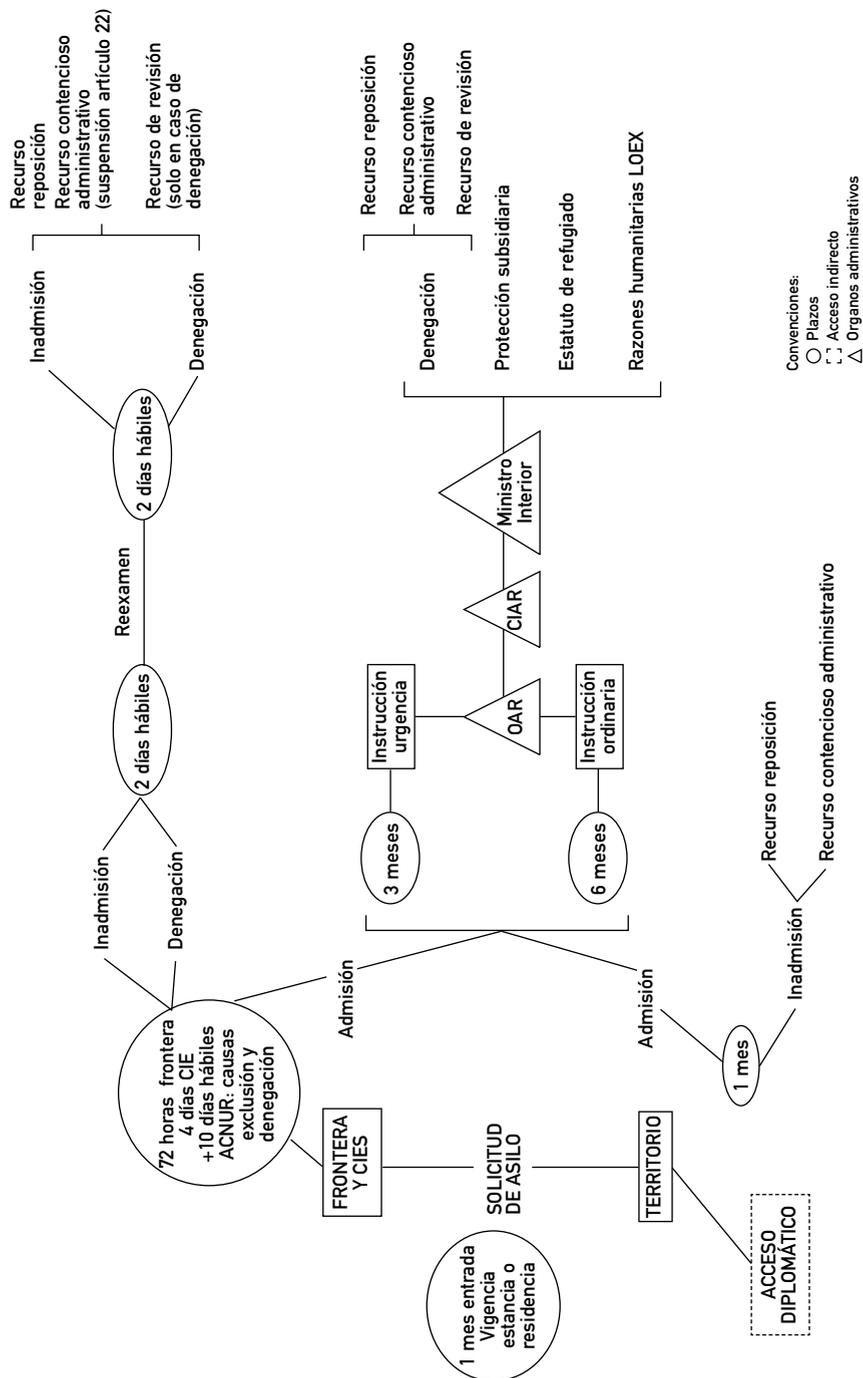
## CUADRO 38

## DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA 2011 EN LA UE

	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LOS CUALES			DENEGADOS
			ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	
UE27	237.365	59.465	28.995	21.400	9.070	177.900
Bélgica	19.825	5.075	3.810	1.265	-	14.750
Bulgaria	605	190	10	180	-	410
Rep. Checa	685	320	105	200	10	365
Dinamarca	3.570	1.315	735	385	190	2.255
Alemania	40.295	9.675	7.100	665	1.910	30.620
Estonia	65	15	10	5	5	50
Irlanda	1.365	75	60	15	-	1.295
Grecia	8.670	180	45	85	45	8.490
España	3.395	990	335	630	20	2.410
Francia	42.190	4.580	3.340	1.240	-	37.605
Italia	24.150	7.155	1.805	2.265	3.085	16.995
Chipre	2.630	70	55	*	15	2.560
Letonia	90	20	5	15	-	70
Lituania	305	25	5	15	-	285
Luxemburgo	1.015	35	30	5	-	980
Hungría	895	155	45	100	10	740
Malta	1.605	885	70	690	125	720
Holanda	15.790	6.830	710	4.065	2.050	8.965
Austria	13.245	4.085	2.480	1.605	-	9.160
Polonia	3.215	475	155	155	170	2.740
Portugal	100	50	20	30	-	50
Rumanía	1.075	75	70	10	0	1.000
Eslovenia	215	20	15	5	-	190
Eslovaquia	215	115	5	80	35	100
Finlandia	2.595	1.065	160	715	190	1.535
Suecia	26.720	8.805	2.335	5.390	1.075	17.915
Reino Unido	22.835	7.190	5.480	1.590	120	15.645
Liechtenstein	45	15	*	10	0	30
Noruega	9.545	4.015	2.810	765	435	5.535
Suiza	15.990	6.445	3.675	975	1.790	9.545

\* EL REDONDEO SE HA REALIZADO CERCANO AL CINCO.  
- NO APLICABLE.  
FUENTE: EUROSTAT. NEWSRELEASE MARZO 2012.

# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



Convenciones:  
 ○ Plazos  
 ◻ Acceso indirecto  
 ◻ Organos administrativos

# ÍNDICES DE LOS ANTERIORES CINCO INFORMES ANUALES DE CEAR

## INFORME 2006

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

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

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

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

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

#### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

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

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

## **5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

## **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

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

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

## **8. RETORNO Y REPARACIÓN**

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

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

### **ANEXOS. PARA SABER MÁS**

1. El Consenso Social sobre Migración: Una realidad en construcción, por Iván Forero
2. Refugiados en África: De la tradicional hospitalidad africana a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

## **ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS**

## **INFORME 2007**

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

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

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

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

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones

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

### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

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

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

### **5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

- 5.1. La importancia de la vivienda
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura
- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE

### **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

### **7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**

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

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

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

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

### **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## **11. PARA SABER MÁS**

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

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **INFORME 2008**

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

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

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

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

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

#### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

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

- 4.1. Un ligero aumento de la protección
- 4.2. España cierra las puertas a los refugiados iraquíes
- 4.3. A FONDO: La Ley de Igualdad y la protección de las víctimas de la violencia de género

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

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

## **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

## **7. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

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

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

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

## **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## **11. PARA SABER MÁS**

1. Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política, por Javier de Lucas
2. Treinta años de derecho de asilo en España, por Ignacio Díaz de Aguilar
3. Frente a los desplazamientos forzados: 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 Laucling 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 Lizarrazo, Luiz Bassegio, Susana Pérez e Iván Forero

### **12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO**

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

### **13. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## INFORME 2010

### PRÓLOGO DE MARÍA JESÚS ARSUAGA, PRESIDENTA DE CEAR

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

- 1.1 La situación de las personas refugiadas en América
- 1.2 Desplazamiento forzado y exilio en Sri Lanka
- 1.3 Los refugiados y las refugiadas de la RD Congo
- 1.4. A FONDO: Timor Oriental: diez años después del referéndum

#### 2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA

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

#### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA SOLICITUD DE ASILO

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

#### 4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE ASILO Y APATRIDIA

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

#### 5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

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

#### 6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

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

#### 7. LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

- 7.1. Análisis de las políticas públicas

7.2. La repercusión de la crisis económica

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

## **8. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN**

8.1. Desprotección y vulnerabilidad de los rechazados

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

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

## **9. CONCLUSIONES**

## **10. VEINTICINCO PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE ASILO**

### **11. PARA SABER MÁS**

1. Alternativas para el retorno de las personas refugiadas a Palestina, por Carmen Pérez

2. La recuperación de la nacionalidad española por los descendientes de las refugiadas y los refugiados españoles a la luz de la Ley de Memoria Histórica, por Amanda Meyer

### **12. APÉNDICE: DOSSIER NUEVA LEY DE ASILO**

1. Texto de la nueva ley de asilo

2. Solicitud de CEAR y AI para que el Defensor del Pueblo presente recurso de inconstitucionalidad

3. Dictamen del Defensor del Pueblo

### **13. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

1. Los solicitantes de asilo

2. La inadmisión a trámite

3. La aplicación del Reglamento de Dublín

4. La concesión del estatuto de refugiado

5. La apatridia

6. Los refugiados en la Unión Europea

## **INFORME 2011**

### **PRÓLOGO**

### **ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES**

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

1.1. La situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional

1.2. Desplazamiento forzado en Egipto y la actual crisis libia

- 1.3. El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sáhara Occidental

## **2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA**

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

## **3. LA NUEVA REALIDAD DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

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

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

## **5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

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

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

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

## **7. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN**

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

## **8. CONCLUSIONES**

## **9. DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

## **10. PARA SABER MÁS**

1. El proyecto Youkali, por Miguel del Arco, director de teatro
2. La responsabilidad de proteger: refugiados ambientales, por José Antonio Rubio, responsable de Incidencia y Participación Social de CEAR Madrid

3. Los conflictos en África y la protección internacional, posicionamiento de CEAR

## **11. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

**ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA**

**ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR**

**DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS**



## 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 décimo 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. 2011 fue el año de la terrible hambruna que asoló el Cuerno de África, las crisis de Costa de Marfil o de las revueltas en los países árabes. Este último conflicto puso en evidencia el escaso compromiso de Europa con las personas refugiadas que huían de los países árabes, especialmente de Libia y Túnez. La Unión Europea reaccionó reforzando su control de las fronteras exteriores en un vano intento por frenar la llegada a sus costas de personas refugiadas, agravando la situación de crisis humanitaria que se vivía en el Norte de África. Por su parte, nuestro país, en consonancia con otros países europeos, implementó medidas que buscaban evitar la llegada de personas refugiadas de los países árabes e impidió el acceso de los solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la península, con la finalidad de disminuir las peticiones de asilo en nuestra frontera sur. En el informe, se analiza cómo los obstáculos de acceso al procedimiento de asilo y las bajas concesiones de protección internacional han mantenido otro año más índices de solicitudes de asilo muy bajos con respecto a los países de nuestro entorno. 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 2011, muy útil para aquellas personas que defienden el derecho de asilo y que se dedican a su análisis.



Financian:



SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES



UNIÓN EUROPEA  
FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS