

# La situación de las personas refugiadas en España

## Informe 2011





▲ Entinema

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 2011

HAN ELABORADO ESTE INFORME:

ITZIAR CABALLERO, JAUME DURÁ, RODRIGO FERNÁNDEZ, SONIA GRACIA, ESTRELLA GALÁN, JOSÉ ANTONIO RUBIO, HANA CHEIKHALI Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

BEATRIZ ALFONSO, KIMI AOKI, JOSÉ CARLOS BUDIA, JAVIER CANIVELL, MARÍA ESPARCIA, ARSENIO GARCÍA, ERNESTO GIL, LEIRE LASA, PAULA CORINA MOSCUZZA, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, MARIÁNGELES PLAZA, CARMEN SABALETE, RAQUEL SANTOS, JON SOLAGUREN Y YADIRA SUÁREZ.

AGRADECEMOS LA APORTACIÓN DE MARÍA HENNESSY, OFICIAL JURÍDICA DEL ECRE, Y GRUŠA MATEVŽIČ, DEL COMITÉ HÚNGARO DE HELSINKI, EN EL CAPÍTULO 5.

ASIMISMO, AGRADECEMOS A GABRIEL PECOT LA CESIÓN DE SUS FOTOGRAFÍAS, REALIZADAS DURANTE LA CRISIS DE REFUGIADOS PROVOCADA POR EL CONFLICTO DE LIBIA, ASÍ COMO SU DISPONIBILIDAD DESINTERESADA PARA CONTRIBUIR A LA ELABORACIÓN DE ESTE INFORME.

LOS NUEVE 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: SÓLO SE MANTIENEN LOS NOMBRES AUTÉNTICOS EN LOS CASOS DE AMPLIA REPERCUSIÓN PÚBLICA; LOS HECHOS RELATADOS CORRESPONDEN A CASOS REALES Y CUENTAN CON LA AUTORIZACIÓN 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)

© ENTIMEMA, 2011  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TELÉFONO: 91 532 05 04  
FAX: 91 532 43 34

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)  
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.  
INFORME 2011

ISBN: 978-84-8198-851-2  
DEPÓSITO LEGAL: M-23.683-2011

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 9

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES 13

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

- 1.1 La situación de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional 18
- 1.2 Desplazamiento forzado en Egipto y la actual crisis libia 21
- 1.3 El 'Campamento Dignidad' y la situación de los territorios ocupados del Sahara Occidental 27

## 2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA 35

- 2.1 Nueva caída de las solicitudes de protección internacional 36
- 2.2 Las zonas fronterizas y los centros de internamiento 37
- 2.3 Los polizones y el acceso a la protección internacional 40

## 3. LA NUEVA REALIDAD DE LA ADMISIÓN A TRÁMITE 43

- 3.1 Aumento de las admisiones a trámite en territorio 44
- 3.2 Las denegaciones en frontera y CIE 46
- 3.3 El rechazo de las solicitudes de saharauis tras el desmantelamiento del 'Campamento Dignidad' 48

#### **4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y APATRIDIA 53**

- 4.1 Análisis de las concesiones de protección de asilo y apatridia 54
- 4.2 Evolución de la jurisprudencia 59

#### **5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA 63**

- 5.1 Evolución de las políticas de asilo en la UE 64
- 5.2 La situación de las personas refugiadas en Hungría 66

#### **6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS 75**

- 6.1 Las políticas públicas para la integración social 76
- 6.2 Las políticas públicas para la integración laboral 80
- 6.3 Una experiencia para el análisis: el traslado desde Cuba de expresos y sus familiares 84

#### **7. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN 89**

- 7.1 Panorama de la inadmisión y denegación en 2010 90
- 7.2 Las personas afectadas por el reglamento Dublín 91
- 7.3 Las dificultades para el acceso a la residencia por circunstancias excepcionales 92
- 7.4 La desprotección de las víctimas de trata 94

#### **8. CONCLUSIONES 97**

#### **9. DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA 103**

#### **10. PARA SABER MÁS 113**

- 1. *El proyecto Youkali*, por Miguel del Arco, director de teatro 113
- 2. La responsabilidad de proteger: refugiados ambientales, por José Antonio Rubio, responsable de Incidencia y Participación Social de CEAR Madrid 118
- 3. Los conflictos en África y la protección internacional, posicionamiento de CEAR 128

#### **11. APÉNDICE ESTADÍSTICO 135**

- 1. Los solicitantes de protección internacional 135
- 2. Decisiones en primera instancia 147
- 3. La concesión de protección internacional 150
- 4. La apatridia 153



5. Llegadas y repatriaciones de migrantes en España 155

6. Personas refugiadas en el mundo 156

**ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 163**

**ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 165**

**DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 177**



## PRÓLOGO

Presentamos el noveno informe anual de CEAR. Más allá de los que han contribuido a su redacción, es el fruto de un trabajo colectivo del conjunto de la organización. Una tarea de este tipo sólo se puede realizar desde la reflexión y acción diaria; la información recogida en los distintos capítulos es el resultado de la entrega en la atención a las personas refugiadas, que no es solo preocupación y ocupación por cada situación individual sino también por las causas y las consecuencias del desplazamiento forzado. CEAR no ha cesado de analizar, posicionarse e intervenir en la medida de sus posibilidades ante los procesos de cambio y sus consecuencias para las personas refugiadas en el Magreb y Oriente Próximo, Palestina, Colombia, Costa de Marfil...

Porque conocer y actuar forma parte de un proceso único. Como escribe Miguel del Arco, director de esa magnífica obra de teatro que es *El proyecto Youkali*, en el artículo que amablemente ha escrito para este informe:

*Ambos sabíamos, como profesionales, que el teatro no cambia la vida, pero sí ayuda a contarla. Es necesario contar las cosas, porque si no se cuentan es como si no hubieran ocurrido. Donat tenía la experiencia amarga de cómo tuvo que salir de su país pero nuestra misión no era regodearnos en su tragedia, sino comunicar la de nuestro personaje y trasladar al público, un público español, en general tan ajeno a este tipo de vivencias como yo, las*

*mismas sensaciones intensas y esclarecedoras que yo mismo iba teniendo a lo largo de todo el proceso en contacto con la cruda realidad.*

Para CEAR, que nuestros informes sirvan para estudios académicos, denuncias públicas, reportajes periodísticos o en el diseño de políticas públicas, además de motivo de orgullo constituye un aliciente para continuar nuestra labor.

Estamos concluyendo una etapa de profundos cambios normativos. El 1 de junio de 2010, el comité ejecutivo de CEAR aprobó un documento con propuestas para el nuevo reglamento de asilo que debe desarrollar la ley aprobada a finales de 2009. Asimismo, en marzo de 2010 y 2011 respectivamente, se presentaron dos informes con nuestras valoraciones y alternativas de cara al nuevo reglamento de extranjería, en especial a todo lo relacionado con la protección internacional.

El reglamento de asilo ha sufrido un retraso injustificado; por otra parte, el pasado 30 de abril se aprobó el texto definitivo del nuevo reglamento de extranjería que entrará en vigor el 30 de junio, quedando pendiente el relativo a los CIE. A juicio de CEAR, las deficiencias y nuevos retos constatados en este informe otorgan más importancia a este desarrollo normativo pendiente que debería conducir a un refuerzo de la protección internacional en España. En el informe que ahora presentamos recogemos diez propuestas que resumen las actuaciones más urgentes que deben ser atendidas:

- Facilitar el acceso de las organizaciones sociales a las dependencias fronterizas, centros de internamiento y polizones.
- Poner en marcha las solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados.
- Mejorar la formalización de las solicitudes.
- Hacer más objetivo el análisis de los expedientes de protección internacional.
- Garantizar el mantenimiento de la unidad familiar.
- Garantizar la documentación a las personas autorizadas a permanecer en España.
- Generar alternativas para las personas rechazadas.
- Hacer del reasentamiento una realidad.
- Desarrollar la protección a los apátridas.

Este Informe anual pretende movilizar a la sociedad española para fortalecer su compromiso con las personas refugiadas, quienes han debido abandonar sus países ante la violación de sus derechos más elementales; ponernos en su lugar, pensar que la historia de cualquiera de los protagonistas de este libro no es solo

algo lejano en el espacio o en el tiempo sino la mejor contribución a la acción global para el avance de los derechos humanos.

Para alcanzar este objetivo, en opinión de CEAR, son necesarias una normativa adecuada y una voluntad política inequívoca. El proceso de acogida a los ciudadanos cubanos, que han sido trasladados a España tras un acuerdo entre las autoridades de ambos países, demuestra la certeza de lo que CEAR viene defendiendo en los últimos años: no son insuperables los obstáculos de acceso al procedimiento de asilo y es posible flexibilizar la normativa para mejorar las condiciones de acogida e integración.

Para que estos avances no sean el resultado de una actuación discrecional del Gobierno, cualquiera que sea su color político, y no puedan interpretarse como un trato privilegiado a los originarios de un determinado país, el nuevo reglamento de asilo ofrece una magnífica oportunidad para avanzar en el sentido ya marcado por la práctica administrativa.

Por otro lado, no podemos olvidar la relevancia de los levantamientos populares exigiendo libertades que se están produciendo en países de todo el norte de África y Oriente Medio y que han provocado violentas reacciones en sus respectivos gobiernos. CEAR ha condenado la represión que ha causado ya miles de muertos y heridos en toda el área, y una situación generalizada de persecución a amplios sectores sociales, grupos políticos opositores y otras minorías.

CEAR ha querido recordar que las personas que huyen en estos momentos de países como Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Yemen, Siria o Bahrein, o aquellas que eran refugiadas en estos países y que como consecuencia de la nueva situación ya no encuentran seguridad en ellos, porque sus vidas corren peligro debido a la acción de gobiernos represores, tienen derecho a recibir protección en un Estado seguro, según el Derecho internacional y la legislación española.

Muchos seres humanos se han visto ya obligados a huir y es previsible que bastantes más tengan que hacerlo en poco tiempo. Miles de personas refugiadas libias y tunecinas ya han llegado a la costa italiana. Las instituciones comunitarias han demostrado hasta el momento más preocupación por la estabilidad regional, el abastecimiento de petróleo y gas, y la contención de los migrantes que por ellas. Los muros físicos y jurídicos de la frontera sur europea no deben impedir a estas personas el ejercicio de su derecho fundamental a solicitar protección y asilo.

CEAR reclama al gobierno español y al conjunto de la Unión Europea que asuman su responsabilidad con la Convención de Ginebra para los Refugiados, y que dispongan las medidas necesarias para acoger dignamente a la población refugiada que pueda llegar a su territorio. Es preciso recordar que la UE tiene previsto un mecanismo legal de asistencia inmediata en casos de afluencia masiva, la directiva

de protección temporal (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 medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembro para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida), que ya se ha incorporado a las normativas de los países miembro, entre ellos España (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).

Lo mismo podríamos decir ante la guerra civil que ha vivido Costa de Marfil tras las elecciones presidenciales celebradas el 28 de noviembre de 2010. CEAR ha condenado los abusos y violaciones graves de los derechos humanos y ha recordado a la UE su responsabilidad con las personas refugiadas. Esta situación ha provocado el desplazamiento de miles de hombres y mujeres. De acuerdo con las estimaciones disponibles entre 700.000 y un millón de personas podrían estar desplazadas en el interior del país; mientras que unos 116.000 marfileños han huido a ocho países del oeste de África, entre los que se incluyen Guinea, Malí, Burkina Faso, Benín y Nigeria, según datos proporcionados por el ACNUR en un comunicado de 29 de marzo de 2011.

Las personas que huyen en estos momentos de Costa de Marfil debido a los combates atroces que están teniendo lugar en sus ciudades tienen derecho a recibir protección en un Estado seguro, según el Derecho internacional y la legislación española. Esperamos que el informe que presentamos ahora sirva para avanzar en esta dirección en este como en cualquier otro conflicto que se pueda plantear.

## ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

### NORMATIVA

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

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

NUEVA 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 e 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 Trabajo e Inmigración).

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

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

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo e Inmigración, Justicia, Igualdad y Asuntos Exteriores y Cooperación, y un representante del ACNUR como invitado. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

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

DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración.



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

MTI: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

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

NNUU: 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.

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.



Este capítulo ofrece una rápida panorámica sobre la situación de las personas refugiadas en el mundo, desde una visión global hasta el análisis de dos situaciones concretas: Egipto y Sahara Occidental. A nivel mundial se constata, del análisis de las estadísticas existentes, que el número de personas en el mundo con necesidad de protección internacional continúa aumentando. Del conjunto de las personas necesitadas de protección internacional en torno al 80% son mujeres, niños y niñas.

Serán los países en vías de desarrollo los que acojan a la mayoría de las personas refugiadas, mientras que los industrializados cada vez ponen más trabas a la llegada de solicitantes de asilo a sus fronteras. Egipto es uno de estos países que acogen a un importante número de personas refugiadas, lo que produce graves situaciones de violación de los derechos de las personas refugiadas. A su vez, como país de tránsito, y no sólo receptor, tiene que enfrentar los nuevos retos que suponen las redes de tráfico de personas hacia Israel y Europa.

Por último, el caso del Sahara Occidental, territorio ocupado por Marruecos, constituye un importante reto para la solidaridad y el compromiso con los derechos humanos por parte de la comunidad internacional, especialmente para España por los fuertes vínculos que le unen con el pueblo saharauí como antigua potencia colonial. En el último epígrafe de este capítulo analizamos las violaciones a los derechos humanos cometidas en los territorios ocupados.

## 1.1 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En este apartado se tratará de ofrecer un bosquejo de la situación de las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas en el mundo, desde el punto de vista estadístico con los últimos datos disponibles<sup>1</sup>.

Si de cifras hablamos, en 2009 hubo un total de 43,3 millones de personas merecedoras de protección internacional, 1,3 millones más que en el año anterior. De ellas, 15,2 millones de personas refugiadas, incluyendo a los 4,8 millones de palestinos y palestinas bajo protección de la UNRWA. Además, 27,1 millones de personas desplazadas internas y alrededor de 12 millones de personas apátridas<sup>2</sup>.

Un primer aspecto que llama la atención es la diferencia entre las cifras de personas refugiadas y desplazadas internas, una diferencia que se ahonda si nos fijamos en la evolución de ambas en los últimos diez años; el número de personas refugiadas se mantuvo en un leve descenso estable, mientras que la de desplazadas internas no dejó de aumentar. Estos datos reflejan las crecientes dificultades que tuvo la población para salir de los países en los que sufrieron persecución y llegar a otros en los que poder solicitar protección.

De los datos con que se cuenta<sup>3</sup> se extrae que el 49% fueron mujeres, un porcentaje que se mantuvo más o menos similar en todas las regiones tanto si hablamos de personas refugiadas, desplazadas como de otras categorías<sup>4</sup>. Si nos centramos en la edad (sólo se cuenta con datos del 32% de este colectivo), el 45% fueron niños y niñas menores de 18 años (el 11% menos de cinco años)<sup>5</sup>, la mitad de la población tendrá entre 18 y 59 años, mientras que sólo el 5% superaban los 60 años. Teniendo en cuenta estos datos, la conclusión es meridiana: más del 70% de la población refugiada y desplazada mundial fueron mujeres, niños y niñas.

También resultan significativas las características de estos grupos poblacionales según sus emplazamientos de refugio: zonas urbanas, rurales y/o campos/asentamientos/centros de refugiados<sup>6</sup>. 2,5 millones de personas residieron en campos organizados o centros, un 30% del total (en el caso de África, seis de cada diez personas refugiadas vivía en campos), 4,8 millones (58%) en zonas urbanas y 931.000 personas en zonas rurales, dispersas entre la población local, aunque no se dispone de datos sobre cerca de 2,2 millones de personas refugiadas. Comparativamente, la reseña más importante es que desde 2007 la cifra de personas refugiadas en zonas urbanas es superior a la que reside en los campos, y que esta brecha no para de crecer (a finales de 2009 prácticamente la duplicaba).

Por lo que respecta a los datos demográficos según el emplazamiento, las mujeres representaron menos de la mitad del total (47%) en zonas urbanas. Por el

contrario, en lo referente a la edad, las poblaciones en los campamentos eran más jóvenes (52% eran niños y niñas) que en las zonas urbanas (sólo 43%).

Para hablar de los países de origen, es conveniente diferenciar entre población refugiada y desplazada interna. De este modo, el país que generó más personas refugiadas, uno de cada cuatro, fue Afganistán (2,9 millones), la mayoría en Pakistán y la República Islámica de Irán. Detrás estuvieron Irak (1,8), Somalia (678.300), RD Congo (455.900), Birmania (406.700) y Colombia (389.800), entre otros.

Si nos referimos a las personas desplazadas internas, Colombia fue el país del mundo con mayor índice de población desplazada, 3,3 millones<sup>7</sup>. Le seguirían, RD Congo (2,1), Pakistán (1,9), Somalia (1,6), Irak (1,55), Azerbaiyán (586.013), Costa de Marfil (519.140), Uganda (446.300), Sri Lanka (434.900)...

El siguiente peldaño supondría analizar qué continentes acogieron a mayor número de personas refugiadas. De este modo, Asia ocupó el primer puesto (5,6 millones), seguido de África (2,3), Europa (1,6), América (812.332) y Oceanía (apenas 35.000). Si hablamos de países, el que acogió a más población refugiada en su territorio fue Pakistán (1,7 millones), seguido de Irán (1,1), Siria (1,0), Alemania (593.799), Jordania (450.756) y Kenia (358.928). España, con 3.970 personas refugiadas, ocupó el puesto 84 del total<sup>8</sup>.

Tras pasando la fría superficie de los números, se empieza a vislumbrar que la mayoría de personas buscaron refugio en países vecinos al suyo propio, países que, normalmente, no tienen la consideración de "industrializados". La responsabilidad de la atención de las personas que buscan refugio, pues, no se encontrará en el "primer mundo", sino un "par de mundos más allá".

Así, de los 15,2 millones de personas refugiadas fuera de sus países de origen a nivel mundial, 3,7 millones se encontraban en los países del *centro del sistema mundial* y el resto en los países *de la periferia*. Es decir, alrededor de un 25% por un 75%. Un porcentaje que aumenta ostensiblemente al añadir a las personas desplazadas internas, más de 27 millones, todas en países en vías de desarrollo. En total, alrededor de 40 millones, casi un 93% de la población en necesidad de protección en países alejados del "primer mundo".

La determinación del estatuto de refugiado exige que la persona salga de su país, llegue a otro, solicite asilo y que le sea concedido porque la persona encaja en la definición antes mencionada y ha aportado indicios suficientes de su persecución. En 2009, 922.500 personas solicitaron protección internacional en todo el mundo, un número muy bajo en comparación con los millones de personas que, perseguidas, ni siquiera pudieron cruzar las fronteras de su país.

Sudáfrica es el país que más solicitudes de asilo recibió en 2009 (222.000), seguido de EE UU (47.900), Francia (41.980), Malasia (40.100), Ecuador

(35.000), Canadá (34.000) y Reino Unido (29.840). Asimismo, el ACNUR, en los países donde no existe un procedimiento al respecto y asume la protección de las personas refugiadas recibió alrededor de 114.000 peticiones de protección en todo el mundo.

Al igual que sucede en el caso de la población refugiada y desplazada, tampoco existen estadísticas unificadas respecto al género o edad de las personas solicitantes. La comparativa es, sin embargo, reveladora; aumentó significativamente el porcentaje de hombres (hasta rondar el 60%) y los niños y niñas supusieron únicamente un 27%. Un espejo de una mayor desigualdad de género.

Los países de mayor procedencia de los solicitantes de asilo en 2009 fueron Zimbabwe (158.200), Birmania (48.600), Eritrea (43.300), Etiopía (42.500), Colombia (39.200), Afganistán (38.900) y Somalia (37.900)<sup>9</sup>.

Si nos referimos al ámbito de la UE, se puede observar que el número total de solicitudes de asilo en 2010 fue de 257.800, 11.000 más que en 2009<sup>10</sup>. Por países, los que más peticiones recibieron fueron Francia (51.600), Alemania (48.500), Suecia (31.900), Bélgica (26.100), Reino Unido (23.700) y Países Bajos (15.100). España tuvo únicamente 2.740 solicitudes el año pasado<sup>11</sup>.

El último apartado tiene que ver con el número de concesiones de asilo en el mundo durante 2009, y de nuevo nos topamos con la opacidad de los datos estadísticos de algunos Estados y los desajustes que producen las diferencias de procedimientos de determinación dependiendo del país. No obstante, aunque no exactos, si resultan bastante orientativos. De este modo, en 2009, en todo el mundo se resolvieron 585.500 solicitudes, de las que 274.500 terminaron de manera positiva. Esto es, un 46,9% (225.100 obtuvieron el estatuto de refugiado y 49.400 se beneficiaron de otra forma de protección).

Entre los principales países de origen de las personas solicitantes de asilo en 2009, las procedentes de Colombia, Eritrea y Birmania presentaron un índice de reconocimiento entre el 80% y 90%. Los índices de reconocimiento también fueron elevados para solicitantes de asilo de Somalia (en torno al 75%), R. D. Congo (61%), Etiopía (53%), Afganistán (50%) e Irak (50%). También es importante señalar que aproximadamente 158.300 casos fueron archivados sin haber dado una solución a la persona solicitante. En total, más de 983.000 personas todavía estaban a la espera de la resolución de su solicitud a finales de año, un 19% más de personas que en 2008.

Relacionado con lo anterior, cabe mencionar que el ACNUR sometió a consideración de los Estados más de 128.000 solicitudes de reasentamiento, un mecanismo de corresponsabilidad internacional y un elemento clave en las estrategias de soluciones integradoras, así como una herramienta fundamental si de protección internacional estamos hablando, cuyo objetivo es ofrecer protección a las

personas refugiadas cuya vida o dignidad está en peligro en el país de asilo y que no pueden regresar a su país de origen. Según las estadísticas de los gobiernos, 15 países admitieron a 112.400 refugiados reasentados durante 2009 (con o sin la asistencia de ACNUR), destacando EE UU, con 79.900 personas refugiadas reasentadas en su país, Canadá (12.500), Australia (11.100), Alemania (2.100), Suecia (1.900) y Noruega (1.400). España, simplemente, no tiene programa alguno de reasentamiento, aunque su legislación de asilo contempla esta posibilidad.

No obstante el paisaje estadístico expuesto, este no tiene en cuenta a las personas obligadas a desplazarse por motivos medioambientales "a causa de desastres naturales, accidentes industriales y grandes proyectos de desarrollo"<sup>12</sup>. Desplazamientos que llevan aparejados una vulnerabilidad insostenible de las personas afectadas, especialmente mujeres, niños y niñas: enfermedades, hambrunas, ausencia de escolarización, desestructuración familiar...

A pesar de la escasez de investigaciones y de la falta de precisión de los sistemas de medición (ambas pruebas evidentes de una falta de voluntad política para afrontar racionalmente el problema), las cifras son bien elocuentes: en 2010, según la ONU, habría 50 millones de personas refugiadas ambientales, cifra que se elevaría a los 200 millones en 2050<sup>13</sup>; no obstante, organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, ya estiman el número actual en 211 millones de personas desplazadas por causas relacionadas directa o indirectamente con el deterioro del medio ambiente; Christian Aid, por su parte, estima que en 2050 podría llegarse a los 1.000 millones de personas refugiadas ambientales.

Lo que resulta indiscutible es que, a pesar de catástrofes como las del huracán Katrina y el terremoto de Japón, la gran mayoría de estas personas desplazadas forzadamente a causa de desastres medioambientales se encuentran en países empobrecidos, lo que implica que el porcentaje total y real de población en necesidad de protección en los países industrializados se reducirá más aun si cabe, lo que evidencia un reparto que, no importa cómo se analice, no es equitativo ni proporcional a las posibilidades materiales respecto de los países industrializados.

## 1.2 DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EGIPTO Y LA ACTUAL CRISIS LIBIA

Egipto, por su ubicación geográfica y por haber integrado en su legislación nacional el Derecho Internacional de los Refugiados, constituye un espacio de exilio y de tránsito de personas refugiadas hacia otros destinos. Sin embargo, su sistema de asilo y de protección internacional es muy débil, amén de tratarse de un Estado con graves carencias en cuanto a la protección de los derechos humanos de sus habitantes. Dicho

contexto origina que se den situaciones de extrema vulnerabilidad entre los colectivos de refugiados y refugiadas que residen en él y graves fenómenos de violación de los derechos humanos de personas merecedoras de protección internacional en tránsito hacia otros países.

Egipto, un país hasta hace muy poco tiempo relativamente estable, se encuentra situado entre dos regiones que arrastran conflictos militares, políticos y sociales desde hace muchos años: Oriente Próximo (Irak y Palestina) y el África Oriental (cuerno de África, Sudán). Este hecho ha motivado que el país del Nilo se constituya en una de las principales rutas de huida, o de destino, de cientos de miles de personas perseguidas en sus países de origen.

Los principales colectivos de refugiados y refugiadas que se pueden encontrar en Egipto son los de somalíes, sudaneses, iraquíes, palestinos, eritreos y etíopes, si bien, se pueden contabilizar hasta un total de 36 nacionalidades diferentes. La presencia de estos colectivos son el indicador de las principales rutas que siguen las personas refugiadas para llegar hasta el país de los faraones.

Quizá la ruta más peligrosa hacia Egipto es la que siguen muchos somalíes que hacen escala en Yemen. Cada año decenas de miles de somalíes y etíopes arriesgan sus vidas cruzando el Golfo de Adén hasta Yemen y depositando la seguridad de sus vidas en manos de traficantes de personas extremadamente violentos. Se calcula que en 2007 alrededor de 26.000 personas cruzaron el Golfo de Adén en frágiles embarcaciones abarrotadas. Más de 1.000 personas desaparecieron o murieron durante el trayecto, bien por el peligro mismo del viaje, bien por la brutalidad de los traficantes<sup>14</sup>.

Yemen, aun siendo uno de los países más pobres del mundo, ha ratificado la Convención de Ginebra para los Refugiados de 1951, lo que le convierte en destino de muchos refugiados y refugiadas de la región. Durante años ha mantenido sus puertas abiertas y ofrecido el estatuto de refugiado a los somalíes que conseguían llegar a sus fronteras. Mientras que a otros colectivos de refugiados no se les otorga dicho trato, esta generosidad para con los refugiados y refugiadas somalíes se motiva en que en el pasado fue Somalia quien proporcionó refugio a los yemeníes. La mayoría de somalíes que consiguen llegar con vida a Yemen solicitan ayuda, y pasan a vivir en el campo de refugiados de ACNUR en Adén. Otros intentan vivir como pueden en las ciudades o como pastores en las montañas. Algunos continúan camino hacia Oriente Medio o Europa.

Existen otras rutas menos peligrosas como la seguida por Abdi, quien se vio obligado a abandonar Somalia huyendo del reclutamiento forzoso de grupos armados islamistas y tras presenciar la muerte violenta de gran parte de su familia. Abandonó Mogadiscio por carretera hasta Jijiga, en Etiopía, para posteriormente



dirigirse a Diridaba donde cogería un tren hasta Djibuti. Una vez en este país, contactaría con las redes de tráfico de personas para conseguir un pasaporte que le permitiera llegar a Europa. Cuando todo estuvo listo, voló hasta El Cairo donde fue recibido por otros miembros de la red que le ayudaron a continuar viaje hasta España.

Eritrea, junto con Somalia, constituye otro foco emisor de personas refugiadas hacia Egipto. A la situación de inestabilidad de Eritrea y de los países de su entorno se une la sistemática represión del régimen eritreo para con sus ciudadanos y ciudadanas, con detenciones masivas y arbitrarias no exentas de tratos degradantes y torturas, así como su política de prolongar indefinidamente el servicio militar obligatorio. Este contexto está provocando el éxodo creciente de personas refugiadas. Muchas escapan primero a los vecinos Etiopía y Sudán, para desde ahí dirigirse a Libia, Egipto, Europa e Israel.

Oriente Próximo es otra fuente de exilio hacia Egipto, y los iraquíes y palestinos dos de los principales colectivos de refugiados. Miles de iraquíes se han asentado en los suburbios de El Cairo, Alejandría y otras ciudades más pequeñas. Los primeros en llegar tras la caída del régimen de Sadam Hussein fueron sunnís, aunque en años posteriores se sumarían también chiítas y cristianos. Algunos pasarían por Jordania y Siria antes de arribar a las tierras del Nilo.

Mientras que la situación social de sudaneses o somalíes es más precaria, el colectivo iraquí vivirá una suerte relativamente distinta. La población egipcia ha mostrado una actitud positiva hacia los refugiados y las refugiadas iraquíes y una mayor comprensión ante su grave situación que la mostrada con los colectivos de negros africanos. La supuesta mayor facilidad para integrarse de los iraquíes, por su cercanía cultural, ha favorecido su adaptación a la sociedad egipcia. No obstante, existen denuncias de discriminación religiosa por parte del Estado egipcio hacia las personas de confesión chiíta.

Aunque Egipto es signatario de la Convención de Ginebra de 1951 y de la Convención sobre Refugiados de la Organización de la Unión Africana de 1969, no se permite trabajar a las personas refugiadas sin la obtención de un permiso de trabajo que rara vez se concede y el acceso a los servicios públicos básicos es muy limitado. El débil sistema de asilo egipcio y los escasos recursos que poseen el ACNUR y las ONG de ayuda a refugiados, provoca que sólo reciban una pequeña ayuda las familias y las personas documentadas por el ACNUR como refugiadas. Este reconocimiento implica la residencia legal en Egipto y la obligatoriedad de renovar la documentación de asilo cada 6 meses. Sin embargo, sólo una reducida porción de personas refugiadas obtienen este estatus. Para los casos de mayor vulnerabilidad, aquellos con necesidades sanitarias o de protección imperiosas, el ACNUR está

desarrollando una política de reasentamiento en terceros países siendo los principales destinatarios EE UU, Canadá y Australia.

La situación de las personas refugiadas de origen sudanés, si bien enfrentan los mismos problemas de acceso al empleo y a los servicios públicos que cualquier otro colectivo, se puede considerar más aún precaria por los fenómenos de racismo y discriminación de los que han sido objeto por su origen y color de piel. Al rechazo que sufren por parte de buena parte de la población egipcia se suma la explotación laboral que padecen por carecer en su mayoría de permisos de trabajo y las detenciones arbitrarias y abusos cometidos por las fuerzas de seguridad.

Entre 1994 y 2005 la mitad de los refugiados sudaneses reconocidos por el ACNUR en Egipto fueron reasentados en otros países, por lo que fue una de las mayores operaciones de reasentamiento realizadas. Pero ni los reasentamientos, ni la firma del Acuerdo Integral de Paz entre el gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación Popular de Sudán consiguió reducir el número de refugiados en Egipto. En 2007 se contabilizaban 39.400<sup>15</sup> refugiados bajo protección del ACNUR, una cifra muy inferior al número real de sudaneses que residían en Egipto y que fuentes como el Comité de Refugiados de EE UU estimaban en unos 4 millones<sup>16</sup>. La posterior crisis humanitaria vivida en Darfur no ha contribuido a detener el éxodo de sudaneses, conflicto que amenaza con avivarse en 2011.

Uno de los episodios más dramáticos e ilustrativos de la dura realidad de las personas refugiadas sudanesas en Egipto tuvo lugar a finales de 2005 cuando alrededor de 2.000 refugiados sudaneses organizaron una concentración pacífica en forma de campamento ante la sede del ACNUR. Durante tres meses permanecieron acampados hasta que las autoridades egipcias decidieron dispersarles de forma violenta, provocando la muerte de 28 personas, alrededor de 500 heridos y arres-tando a más de 650 personas que fueron recluidas en prisiones y campos militares. Este terrible suceso causó un enorme impacto entre la población sudanesa residente en Egipto y visibilizó ante la opinión pública mundial las precarias condiciones de vida de las personas refugiadas en dicho país. CEAR condenó en su momento la masacre y solicitó a los gobiernos europeos, especialmente el español, que se comprometieran con los programas de reasentamiento de refugiados en terceros países<sup>17</sup>.

Egipto no es sólo país de destino, es también territorio de tránsito de muchas personas refugiadas y merecedoras de protección internacional que se dirigen hacia Europa o Israel. Nuevamente se han producido graves situaciones de desprotección y de violación de los derechos humanos con estos perfiles de refugiados y refugiadas, especialmente en la península del Sinaí, tanto por la actitud de las autoridades egipcias como por la acción de bandas criminales de beduinos.

En diciembre de 2010, el ACNUR hizo pública una declaración sobre la situación que estaban viviendo 250 rehenes eritreos de bandas beduinas en el Sinaí, declaración que motivaría unos días después una resolución del Parlamento Europeo mostrando su preocupación por las problemáticas que afectan a las personas migrantes y refugiadas que transitan por esa región egipcia. En dicha resolución instaban a las autoridades y fuerzas de seguridad egipcias a que eviten el uso de armas letales contra los migrantes, a que respeten la normativa internacional de derechos humanos y a que permitan al ACNUR acceder a todos los solicitantes de asilo<sup>18</sup>. A su vez, recordaba la obligación que tiene Egipto, como todos los países, de armonizar el trato que dispensa a los refugiados con las normas internacionales, de tal forma que se otorgue a cada refugiado una protección y una ayuda plenas.

Los 250 rehenes eritreos que provocaron esa reacción del ACNUR y del Parlamento Europeo no constituyen un caso aislado. Según el ACNUR el 85% de los migrantes que se adentraron en el Sinaí en los últimos meses de 2010 fueron ciudadanas y ciudadanos eritreos, personas que deberían ser consideradas refugiadas en virtud de los "criterios de elegibilidad" de la citada institución. En esa región, desde 2007, está operando una red de considerables dimensiones que traslada a migrantes subsaharianos a través de Egipto hasta Israel. Cada año, miles de migrantes, entre los que se encuentran muchas personas merecedoras de protección internacional, intentan cruzar la frontera entre Israel y Egipto poniéndose en manos de traficantes. En bastantes casos, los migrantes se convierten en rehenes a cambio de rescates que ascienden hasta los 8.000 euros por persona.

Israel no es el único destino de las personas refugiadas que transitan por Egipto, Europa es otro de los destinos principales. El Cairo se convierte en la plataforma para dar el salto a Europa a través de su aeropuerto internacional. La ciudad se convierte en el lugar donde pasar unos días, unos meses o incluso años hasta que se consigue un pasaporte que permita embarcar en un avión destino a Italia, Francia o España.

La situación de las personas refugiadas en Egipto descrita en las anteriores páginas, no sorprende en un Estado denunciado durante años por su sistemática violación de los derechos humanos. Desde 1981 ha estado en vigor el estado de excepción que ha permitido reprimir durante todo este tiempo las demandas de reformas democráticas al régimen de Hosni Mubarak. Las personas que han mantenido una actitud crítica frente al Gobierno y las autoridades han sido detenidas y recluidas, incluso durante años, sin cargos ni juicios. La falta de libertades de expresión, reunión y asociación han ido acompañadas de detenciones masivas, mientras los malos tratos y las torturas han sido una constante durante todo el mandato de Mubarak. Las demandas de derechos económicos y sociales de la población egipcia han sido

ignoradas, por lo que persisten las precarias condiciones de vida y de trabajo de millones de personas, mientras eran reprimidas luchas sindicales que reclamaban mejoras salariales y laborales.

Ante esa situación no es de extrañar que Egipto no haya escapado a la ola de revueltas que ha sacudido al mundo árabe a comienzos de 2011 y que ha provocado el derrocamiento de Mubarak y la apertura de un proceso de transición a la democracia en el país, o eso ha anunciado el ejército egipcio, que está tutelando dicho proceso. Esta ola de revueltas ha afectado a países del entorno de Egipto: Yemen, Bahrein, Libia, Túnez, Argelia o Marruecos. En Túnez se ha llevado por delante el régimen de Ben Alí y en Libia ha provocado un conflicto armado entre el ejército de Gadafi y sus opositores. Es este conflicto interno libio el que ha generado un nuevo éxodo de personas refugiadas hacia el país del Nilo, y buena parte de las mismas son nacionales egipcios que residían en Libia.

Alrededor de 110.000 personas han cruzado las fronteras de Túnez y Egipto a comienzos del mes de marzo de 2011<sup>19</sup>. Mientras el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, Antonio Guterres, expresaba su agradecimiento al gobierno de Egipto por su política de frontera abierta a los refugiados tunecinos, egipcios y libios que están llegando a los pasos fronterizos entre ambos países.

Tras el inicio de los bombardeos aéreos contra objetivos militares libios a mediados de marzo por parte de una coalición de países, entre los que se encuentra España, y que han impuesto una zona de exclusión aérea autorizada por la ONU, cientos de libios se sumaron a los extranjeros que ya estaban huyendo hacia Egipto. Hasta ahora, no se ha producido un éxodo masivo desde el este de Libia, pero el ACNUR se encuentra en alerta por un posible aumento del número de llegadas a Egipto.

La mayoría de los libios son sometidos a controles de inmigración mínimos, pasando rápidamente la frontera, pero muchos nacionales de otros países permanecían varados en tierra de nadie durante días, mientras se intentaba repatriarlos o encontrar otras soluciones. Las autoridades egipcias han buscado la ayuda de las Naciones Unidas para afrontar llegadas masivas de ciudadanos y ciudadanas libias, mientras el ejército ha establecido tiendas de campaña colectivas con bastante capacidad.

Al otro lado de Libia, en Túnez, la gente ha seguido cruzando la frontera para tratar de huir del conflicto. Varios cientos de personas de diversas nacionalidades han cruzado la frontera, sobre todo ciudadanos de Bangladesh, Egipto, Somalia y Sudán.

Según cálculos de ACNUR, hasta mediados de marzo alrededor 320.000 personas habían huido de Libia, principalmente trabajadores migrantes, y tras el

comienzo de la crisis a mediados de febrero, cuando empezaron las protestas contra el gobierno de Gadafi. 165.000 huyeron a Túnez, casi 140.000 a Egipto, unos 6.000 a Níger y más de 9.000 a Argelia. El ACNUR, junto con otros organismos internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y países como España o Reino Unido, ha organizado numerosos vuelos para repatriar aproximadamente a 56.000 personas procedentes de Túnez, Egipto y Argelia<sup>20</sup>.

Preocupante es la situación que están viviendo las personas refugiadas que residen en Libia y que el ACNUR ha cifrado en 8.000 con estatus reconocido, más otras 3.000 solicitantes de asilo. Las principales nacionalidades son palestinas, sudanesas, iraquíes, eritreas, somalíes y del Chad. Fruto del conflicto las agencias internacionales, especialmente el ACNUR, han visto obstaculizado su acceso a las mismas, encontrándose algunos de los colectivos citados en una situación de especial vulnerabilidad e indefensión. Tal es el caso de los somalíes, quiénes no se atreven a salir de sus casas, por miedo a ser confundidos con mercenarios al servicio de Gadafi y temer por su integridad física<sup>21</sup>.

En el momento de cierre de este informe, el conflicto armado entre las fuerzas leales al régimen de Gadafi y las fuerzas rebeldes, apoyadas por la coalición militar internacional coordinada por la OTAN, no tiene visos de una solución inmediata, siendo preocupante la situación de la población civil atrapada entre los combates que mantienen ambas facciones y los bombardeos aéreos de la coalición.

### 1.3 EL 'CAMPAMENTO DIGNIDAD' Y LA SITUACIÓN EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SAHARA OCCIDENTAL

La situación vivida recientemente en el Sahara Occidental, territorio ocupado por Marruecos y zona en conflicto desde hace más de 30 años, se resume muy bien en la siguiente descripción realizada por observadores directos de los hechos:

*En el Aaiun, Sahara Occidental, la población saharauí está aterrorizada, las autoridades marroquíes siguen realizando secuestros, detenciones y torturas de civiles saharauís, así como el allanamiento sistemático de sus hogares. Es muy dificultosa la salida a la calle, donde las tiendas y las instituciones educativas siguen cerradas<sup>22</sup>.*

La sistemática violación de derechos humanos y la continuada represión que ha estado sufriendo la población saharauí que reside en el Sahara Occidental, antiguo Sahara Español, es una situación que se reproduce desde finales de 1975. Sin embargo, este conflicto que con el transcurrir del tiempo ha ido cayendo en el olvido de los

medios de comunicación, cobró una inusitada presencia mediática tras los acontecimientos ocurridos en el campamento de Gdeim Izik, *Campamento Dignidad*, a finales de 2010.

Aunque la cuestión de las personas refugiadas saharauis ha sido tratada en anteriores informes de CEAR, en esta ocasión centraremos nuestra atención en la situación de derechos humanos en los territorios ocupados por Marruecos en el Sahara Occidental. No se debe comenzar este análisis sin realizar una breve contextualización histórica del conflicto y el desplazamiento de decenas de miles de refugiados a Argelia. Sin estas pinceladas resulta imposible comprender la verdadera dimensión política del conflicto y el drama humano y social que conlleva.

El Sahara Occidental constituye uno de los escasos procesos de descolonización aún abierto y sin expectativas de resolución en el medio plazo. Hecho anómalo en el contexto de una comunidad internacional que decidió apostar por la libre autodeterminación de los pueblos, tal y como reza la Carta Magna de la ONU. Dicha circunstancia ha sido fruto de una concatenación de despropósitos por parte de los países implicados en el conflicto: España, como antigua potencia colonizadora; y Marruecos y Mauritania, países que reclamaban la soberanía sobre el territorio saharauí. Tras los Acuerdos de Madrid de 1975 que pretendían transferir la administración del Sahara Occidental a Marruecos y Mauritania, se produjo un conflicto militar entre el movimiento de liberación saharauí, denominado Frente POLISARIO, y los ejércitos ocupantes de Marruecos y Mauritania. Si bien se firmarían acuerdos de paz entre Mauritania y el POLISARIO en 1979, la guerra con Marruecos proseguiría hasta 1991.

Esta guerra ocasionó miles de muertos y el desplazamiento de decenas de miles de saharauis según avanzaban las tropas marroquíes. Fueron muchos los crímenes de guerra perpetrados por las fuerzas ocupantes y que forzaron la huida de hasta 40.000 personas en una primera oleada, principalmente ancianos, mujeres y niños, hacia el desierto argelino. Además de la violenta represión, el ejército marroquí recurrió al uso de armas prohibidas internacionalmente como NAPALM o fósforo blanco contra la población saharauí. Los improvisados campos de refugiados saharauis en Tinduf, una zona del desierto argelino especialmente inhóspita y cercana a la frontera con el Sahara, se han convertido, treinta años después, en el hogar permanente de alrededor de 125.000 personas que dependen de la ayuda internacional para su subsistencia.

Será en 1991, tras la aceptación por las autoridades marroquíes y saharauis del Plan de Arreglo presentado por el Secretario General de la ONU, cuando se produzca el alto el fuego y el despliegue de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO) que pondrían fin al enfrentamiento

armado. Sin embargo, la resolución definitiva del conflicto permanece estancada ante la imposibilidad de las partes en llegar a un acuerdo sobre el censo de población a utilizar para la realización del referéndum de autodeterminación que contemplaba el citado plan.

A pesar de los intentos del Estado español por desembarazarse del problema saharauí con la tentativa frustrada de transferir la administración del territorio a terceros países, el Sahara Occidental tiene otorgada por Naciones Unidas la calificación jurídica internacional de 'territorio no autónomo'; es decir, territorio que no ha concluido su descolonización. Este hecho implica que España, como antigua potencia colonial, sea considerado el Estado responsable de su administración hasta que concluya el citado proceso.

En este contexto, por tanto, Naciones Unidas considera que Marruecos no posee la soberanía ni el derecho a la administración del Sahara Occidental y le define como potencia ocupante del Sahara Occidental, tal y como estableció el dictamen del consejero jurídico de NNUU (S/2002/161, enero 2002). En este sentido, el dictamen de 16 de octubre de 1975 del Tribunal Internacional de Justicia, a petición de la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 3292 (XXIX Asamblea), rechazó de forma expresa cualquier vinculación de soberanía territorial del Sahara Occidental con el Reino de Marruecos<sup>23</sup>.

De este modo, nos encontramos ante una compleja situación jurídica consistente en que un Estado (Marruecos) que no tiene soberanía sobre un territorio (Sahara Occidental) ni sobre su población, está ejerciendo de facto la administración del 'territorio no autónomo' y procediendo a aplicar a la población de dicho territorio su propia legislación, que al amparo de la legalidad internacional tiene prohibida<sup>24</sup>. La administración que de facto ejerce Marruecos no es sólo ilegal, sino que está incumpliendo con la obligación que posee de proteger los derechos humanos de los habitantes del Sahara Occidental.

Las violaciones de derechos humanos que sufre el pueblo saharauí en su país por parte del Estado ocupante son incansablemente denunciadas por parte de organizaciones de reconocido prestigio. La ONU expresa anualmente, en los informes de su Secretario General, su preocupación por la situación en lo que respecta a los derechos humanos del pueblo del Sahara Occidental; mientras Amnistía Internacional documenta las continuas violaciones de los derechos humanos perpetradas contra la población saharauí bajo dominio marroquí, y de la misma forma la Organización Mundial contra la Tortura y Human Rights Watch<sup>25</sup>.

La relación de crímenes de lesa humanidad cometidos contra la población saharauí es interminable: centenares de personas desaparecidas; torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes; arrestos arbitrarios; ejecuciones extrajudiciales

y sumarias; represión generalizada; denegación de juicios justos contra los activistas saharauis, y falta de las libertades de expresión, de reunión y asociación; así como restricciones a la libertad de prensa<sup>26</sup>.

Los derechos sociales, económicos y civiles de la población saharauí se ven continuamente vulnerados, debido a una política de exclusión y marginación promovida por el Estado marroquí. Los saharauis residentes en los territorios del Sahara Occidental padecen una sistemática discriminación laboral, siendo ilustrativo de la misma el Informe realizado por una delegación sindical internacional a los territorios ocupados del Sahara Occidental en 2008<sup>27</sup>. Este estudio pone de manifiesto la vulneración del derecho a la libre sindicación o la discriminación laboral en función de la nacionalidad, entre otros factores. Hechos que han contribuido a ocasionar unas altísimas tasas de paro y que se dispare el nivel de pobreza entre la población saharauí.

Además, la población saharauí no se beneficia de los ingresos que generan la explotación de las riquezas naturales que abundan en la región, fundamentalmente, las minas de fosfato de Boukraa, y los recursos pesqueros. A su vez, no existe una inversión real en la región por temor a la explosión de la situación política o militar en la zona.

En este contexto surge Gdeim Izik. El éxodo de la población saharauí hacia el paraje donde se ubicó el Campamento Dignidad, situado a 12 kilómetros al este de la ciudad de El Aaiun, en los territorios ocupados, comenzó el 10 de octubre 2010. Esta movilización consistía en una protesta pacífica contra el deterioro de las condiciones de vida que afectaban a la mayoría de las familias saharauis y en contra del fracaso de las Naciones Unidas en encontrar una solución al conflicto. Algunos observadores estimaron la presencia de unas 20.000 personas repartidas en más de 6.500 jaimas<sup>28</sup>.

A primeras horas del 8 de noviembre de 2010, las fuerzas de seguridad marroquíes procedieron a dismantelar por la fuerza el campamento de jaimas de Gdeim Izik. El ejército, la gendarmería, fuerzas auxiliares, apoyados por vehículos con cañones de agua y por gases lacrimógenos, entraron en el campamento. Las autoridades marroquíes no dieron oportunidad a que los residentes pudieran recoger sus pertenencias y evacuar de forma pacífica el lugar.

Estas noticias llegaron a la ciudad del Aaiun, lo que provocó protestas violentas por parte de los saharauis residentes en la ciudad, a la que siguió un nuevo estallido de violencia, esta vez de ciudadanos marroquíes que atacaron viviendas, tiendas y otros bienes pertenecientes a ciudadanos saharauis, quienes en numerosos casos fueron agredidos físicamente. Las fuerzas de seguridad marroquíes estuvieron presentes y no sólo no hicieron nada, sino que ayudaron activamente a quienes los llevaban a cabo.



Las fuerzas de seguridad detuvieron hasta a 200 saharauis en las semanas siguientes, siendo golpeados, torturados y sometidos a diversos malos tratos en el momento de su detención o bajo custodia de las autoridades marroquíes. En algunos casos la autoridades no informaron del paradero de los detenidos a sus familias durante varios días<sup>29</sup>.

A esta situación se sumaron las restricciones de acceso a la información que impusieron las autoridades marroquíes, impidiendo la entrada de periodistas, observadores extranjeros e incluso parlamentarios europeos que intentaban informar de lo sucedido en el Aaiun<sup>30</sup>. Human Rights Watch documenta en su informe *Sahara Occidental: Palizas y maltrato por parte de las fuerzas de seguridad marroquíes*, de 26 de Noviembre de 2010, la situación descrita.

Estos sucesos han merecido la condena unánime de instituciones y organismos nacionales e internacionales, desde el Consejo General de la Abogacía Española<sup>31</sup> hasta el Parlamento Europeo, pasando por diversos parlamentos autonómicos y el Senado español.

Tras la descripción de la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, y especialmente tras los sucesos del Campamento Dignidad, no cabe duda que numerosas personas están huyendo de la persecución de la que son objeto y buscan protección internacional en otros países, entre ellos el nuestro. A pesar de la proximidad geográfica y de la responsabilidad histórica y moral de España con el pueblo saharauí, el número de solicitudes de asilo presentadas es mínima ante las dificultades crecientes de conseguir protección en nuestro país.

Durante el año 2010 se presentaron sólo 12 solicitudes de asilo de ciudadanos saharauis, todas en los últimos meses del año, coincidiendo con los sucesos de Gdeim Izik. Como analizaremos con más detalle en el capítulo 3 de este informe, a comienzos de 2011 varias pateras repletas de saharauis han llegado a las islas Canarias, siendo su solicitud de protección internacional denegada, a una mayoría de los mismos, por las autoridades españolas. Afortunadamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ante la intención del Gobierno español de devolverlos a los territorios ocupados, donde su integridad física corría peligro, decretó un conjunto de medidas provisionales de suma importancia, que suponen una nueva constatación de organismos internacionales de la gravedad de la situación en el Sahara Occidental.

El pueblo saharauí reclama lo que la justicia y la legalidad internacional le reconocen, la celebración de un referéndum de autodeterminación para decidir libremente si quiere crear su propio Estado o integrarse al Reino de Marruecos. A su vez, exige que cesen las graves violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del gobierno marroquí en el territorio ocupado del Sahara

Occidental. A tal fin sería deseable que la MINURSO asumiera competencias para verificar el respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental. La MINURSO junto con la UNRWA son las únicas misiones de su tipo que no poseen competencias para controlar el respeto de los derechos humanos.

Por otro lado, se puede considerar como una actitud pasiva la del Estado español, tanto en la no promoción de la celebración del referéndum como en la denuncia de la situación de los derechos humanos en el Sahara Occidental. Hasta ahora, en la MINURSO no hay ningún elemento español, ni el gobierno ha enviado observadores calificados a la zona<sup>32</sup>. Asimismo, España, como antigua potencia colonial, es el único país que incumple con su obligación de transmitir regularmente al Secretario General de Naciones Unidas información sobre las condiciones económicas, sociales y educativas del Sahara Occidental, tal y como exige la legislación internacional aplicable a los "territorios no autónomos"<sup>33</sup>.

## NOTAS

1. Informes del ACNUR: *Tendencias Globales 2009 Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas* ([http://www.acnur.es/portada/destacados\\_pdf/PDF\\_280211103039.pdf](http://www.acnur.es/portada/destacados_pdf/PDF_280211103039.pdf)) y *Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009. Sinopsis estadística de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y otros países seleccionados* (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7736>). Asimismo, se hará referencia a los datos de Eurostat Newsrelease de 29/03/2011.
2. *A finales de 2009, ACNUR había identificado a 6,6 millones de personas apátridas en 60 países. Sin embargo, la Agencia calculaba que la cifra total de personas apátridas en todo el mundo podría ser mucho mayor (en torno a 12 millones de personas)*. Informe ACNUR *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*.
3. Es importante tener en cuenta que el ACNUR únicamente posee información desglosada por edad y género para sólo dos tercios de la población de interés del ACNUR, variando de manera sustancial según las regiones: en Latinoamérica y el Caribe se disponía de datos demográficos para la mayoría de las categorías de población en necesidad de protección, mientras que en Asia bajaba a dos tercios, descendiendo aún más en el caso de África (54%). No deja de sorprender que el valor correspondiente para Europa sea tan solo del 43%. En definitiva, los datos disponibles por género se refirieron a sólo 21,8 millones de personas.
4. El porcentaje más bajo de mujeres refugiadas se da en Europa (44%) y el más elevado en la región de África Central y Grandes Lagos (53%). Estos promedios, sin embargo, esconden variaciones significativas dependiendo de los grupos de población y los emplazamientos. Por ejemplo, de media las mujeres representan el 51% de los refugiados retornados, pero sólo el 40% de los solicitantes de asilo en los emplazamientos de los que se dispone de datos. En Chad, por ejemplo, las mujeres refugiadas representan un tercio (33%) de los refugiados en zonas urbanas pero suponen hasta el 70% de los refugiados en el campo de Doha. Informe ACNUR *Tendencias Globales 2009 Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*.
5. Los niños y niñas supusieron el 27% de las solicitudes de asilo. En concreto, durante 2009 se realizaron 18.700 solicitudes de asilo de menores extranjeros no acompañados, principalmente de origen afgano y somalí, la cifra más alta en los últimos 4 años (el 81% del total tuvo lugar en Europa).
6. En este caso, la cobertura de datos de emplazamiento alcanza prácticamente el 80% del total.
7. Al existir un subregistro de población desplazada no inscrita como tal del 30%, organizaciones como la Consultoría sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) elevaron la cifra hasta 5,2 millones de personas desplazadas en Colombia (280.011 en 2010).
8. Esta visión puede verse completada con otras, como el número de personas refugiadas por cada dólar USA del PIB *per cápita*. Nuevamente el primer lugar lo ocupó Pakistán, con 745 personas por dólar. Después fueron RD Congo (592), Zimbabwe (527), Siria (244), Kenia (237) y Chad (234). Aunque se supone que son los países con economías fuertes los que tienen más posibilidades de poder absorber la llegada de personas refugiadas y prestarles apoyo, entre los 25 primeros países se encuentran únicamente países en vías de desarrollo, incluidos 14 de los países menos desarrollados. El primer país industrializado sería Alemania (17 personas por dólar USA del PIB *per cápita*) en el puesto 26 (*Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*).

9. Estas cifras esconden patrones de algunas nacionalidades que tienden a agruparse en un número reducido de países. Por ejemplo, nueve de cada diez solicitudes de asilo de zimbabuenses fueron cursadas en Sudáfrica. Asimismo, tres cuartos de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Myanmar se registraron en Malasia, mientras que dos tercios de todas las solicitudes eritreas fueron tramitadas en Etiopía (17.300) y Sudán (10.200). En el caso de los solicitantes de asilo etíopes, los principales países donde presentaron sus solicitudes fueron Somalia (15.500 según estimaciones de ACNUR), Sudáfrica (10.700) y Kenia (9500), lo que supone el 84% de todas las nuevas solicitudes etíopes. Si bien los solicitantes de asilo de Colombia buscaron protección en más de 40 países, ocho de cada diez las solicitaron en Ecuador (Tendencias Globales 2009 Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas).
10. Estos son datos de Eurostat Newsrelease, de 29/03/2011. Sin embargo, ACNUR recoge que en 2010 se produjeron 235.900 solicitudes en la UE. Más de 20.000 de diferencia que muestra a las claras las deficiencias, si de estadísticas hablamos, del sistema de asilo en la Unión. Las cifras expuestas sobre datos de países.
11. Una cifras que, de nuevo, se alumbra de manera distinta cuando comparamos el número de solicitudes con el total de la población de los países de acogida. De este modo, el país de la UE con mayor número de solicitantes por 1.000 habitantes sería Malta (5,8), seguido de Chipre (3,7), Suecia (2,6), Austria (1,9), Bélgica (1,6), Finlandia (1,1), Luxemburgo (1,0), los Países Bajos (0,9) y Francia (0,7). España ocuparía el puesto 19 con 0,1 solicitudes de asilo por 1.000 habitantes (Datos de 2009, al no estar disponibles los de 2010). Hay una mínima diferencia entre los datos aportados por el informe de ACNUR con 2,740 solicitantes en España y los aportados por la OAR que los cifra en 2,738.
12. El-Hinnawi, en un estudio elaborado para el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1985.
13. Según el estudio de Norman Myers, de la Universidad de Oxford.
14. *Peor que los tiburones*. Astrid Van Genderen Stort, Refugiados nº 136 (2007).
15. [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=8218](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=8218)
16. <http://www.diagonalperiodico.net/article3723.html>
17. Nota de Prensa, miércoles, 4 de enero de 2006.
18. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-...14/03/2011>.
19. [http://bpi-icb.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=184%3Ainform](http://bpi-icb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Ainform)
20. <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/348-con-el-inicio-de-los-ataques-aereos-acnur-continua-preparandose-para-un-exodo-desde-libia>
21. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-expresa-grave-preocupacion-por-la-seguridad-de-los-refugiados-en-libia/>
22. Comunicado de la asociación de derechos humanos en el Sahara ocupado CODESA emitido el 12 de noviembre 2010.
23. [...] *la Corte llegó a la conclusión de que los elementos e informaciones puestos a su disposición no demostraban la existencia de ningún vínculo de soberanía territorial entre el territorio del Sahara Occidental, por una parte, y el Reino de Marruecos o el complejo mauritano, por la otra. Por lo tanto, la Corte no comprobó que existieran vínculos jurídicos capaces de modificar la aplicación de la resolución 1514 (XV) en lo que se refiere a la descolonización del Sahara Occidental y, en particular, a la aplicación del principio de la libre determinación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio.*
24. Resolución 55/141 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2000. Resolución 2000/2, de la Asamblea General, de 7 de abril de 2000.
25. S72010/175, 6 de abril 2010. 56. <http://thereport.amnesty.org/es/regions/middle-east-north-africa>. <http://www.hrw.org/en/world-report-2010/marruecos-y-el-s-hara-occidental>.
26. Documentado por la Asociación de Familiares de presos y desaparecidos saharauis (AFAPREDESA). Es ilustrativo su informe *Sahara Occidental: Persistencia de las violaciones de los derechos humanos de un pueblo*. 2008. Informe Thawra 2010. *Viaje a los Territorios Ocupados del Sahara Occidental*. Informe presentado por la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de España a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. E7CN.4/1999/NGO/59, 29 de enero de 1999. En campaña urgente de 2007 por el *excesivo uso de la fuerza policial, malos tratos, tortura, detenciones arbitrarias, actos de violencia*, el Secretario Internacional de la OMCT solicitó la intervención muy urgente de diversas instancias nacionales e internacionales respecto a la situación que se estaba produciendo en Sahara Occidental. Informe de abogados observadores del Consejo General de la Abogacía Española en los juicios contra activistas saharauis. 08/11/2010.
27. Secretaría de Acción Sindical Internacional (con CGIL Italia y CGT Francia). Marzo 2008.
28. Informe ASVDH sobre el Campamento de Gdeim Izik y los acontecimientos que siguieron a su desmantelamiento.
29. Informe Amnistía Internacional, *Marruecos y el Sahara Occidental: Derechos pisoteados en medio de protestas, violencia y represión*, 20/12/2010. Campaña de Amnistía Internacional, *El Sahara merece una explicación*.
30. Artículos de Reporteros Sin Fronteras: *Vergüenza y bochorno*; 24/11/2010. *Exigimos que acabe el acoso a los periodistas españoles*; 12/11/2010. *Los periodistas extranjeros, personas no gratas en el Sahara Occidental*; 09/11/2010.
31. *Abogacía española insta al gobierno a defender los derechos humanos en el Sahara Occidental y el trabajo de abogados y periodistas*; 16/11/2010.
32. Informe Consejo Seguridad Naciones Unidas S/2010/175, 20 de marzo de 2010, donde constan las contribuciones de países como Djibouti y Sri Lanka.
33. Informe del Secretario General de Naciones Unidas, A/65/66, 12 de marzo 2010.



En el 2010, 2.738 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Casi un 6% menos que en el año anterior. Una vez más nos enfrentamos a la cifra más baja en la historia del derecho de asilo en España, al menos desde que en 1989 comenzó a contabilizarse. Mientras en países como Francia y Alemania aumentaron en un 13% y 49% el número de solicitantes de asilo, respectivamente 47.790 y 41.330 personas, en España es cada vez más difícil acceder a la protección internacional.

Estas cifras revelan las enormes y crecientes dificultades que existen para acceder al procedimiento de asilo en España, que como el resto de los países del sur de la UE se están convirtiendo en los gendarmes de la 'Europa fortaleza'. En el primer epígrafe de este capítulo se analizan las causas de la severa caída de las solicitudes de protección internacional en nuestro país, así como la procedencia y el perfil de los que si pudieron presentar sus peticiones. En el segundo, se detallan las dificultades para llegar y acceder al procedimiento en las distintas fronteras españolas y en los CIE.

Por último, abordaremos la especial situación de los polizones. Autorizar el acceso sólo cuando el polizón manifiesta de una manera expresa su intención de entrar o solicitar protección internacional en España, además de ser muy difícil que se produzca en la práctica por las dificultades idiomáticas y el deterioro psicológico sufrido tras el prolongado encierro, hace que el número de casos que se presenten sea muy reducido. La llegada de polizones a España se enfrenta a un gran ostracismo, por lo que sólo se pueden ofrecer datos muy parciales.

## 2.1 NUEVA CAÍDA DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En el 2010, se estiman en 358.840 las solicitudes de asilo en los 44 países más industrializados, según datos estadísticos del ACNUR. El número de solicitudes descendió en 20.000, lo que supone un 5% menos que en el año 2009. Los 27 países de la Unión Europea registraron 235.900 solicitudes de asilo en 2010, también un 5% menos que en el 2009 cuando fueron 247.300.

En España las solicitudes de protección internacional en el 2010 cayeron a 2.738, casi un 6% menos que el año anterior. Esta cifra es la más baja desde 1989, año en que comenzó a contabilizarse el número de peticiones de asilo. Sin embargo, en 2010 solicitaron asilo en Francia 47.790 personas, aumentando un 13% respecto al año anterior, y 41.330 en Alemania, un 49% más. Además, en los países de la UE en los que disminuyeron el número de peticiones, están lejos de las cifras españolas, como las 22.090 peticiones en el Reino Unido, las 8.190 de Italia o las 10.270 en Grecia<sup>1</sup>.

Los países de origen de la mayoría de los solicitantes de asilo en España en 2010 fueron Cuba con 406, Nigeria 237, Argelia 175, Guinea Conakry 166, Camerún 155, Colombia 123 y Costa de Marfil 119<sup>2</sup>, lo que supone un cambio significativo respecto a años anteriores.

Cuba con 406 solicitudes fue la nacionalidad con un mayor peso, lo que supone un aumento de casi cinco veces las realizadas en el año anterior; esto se debió a la acogida en 2010 de más de 300 presos cubanos liberados y sus familias, realizada en virtud de un acuerdo alcanzado entre el Gobierno español y las autoridades cubanas, con la mediación de la jerarquía de la iglesia católica cubana.

El descenso continuado de peticiones de asilo pone de relieve, año tras año, y cada vez de forma más preocupante, las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en España. Las políticas de control de fronteras se han consolidado y han convertido a España en una fortaleza indiferente a la violación de los derechos humanos.

Al estudiar las causas que provocan este descenso vemos, en primer lugar, que no es situación específica de 2010, sino que ha sido la tónica durante estos últimos años. La entrada de personas inmigrantes, llamadas ilegales por el Ministerio del Interior, por embarcación a las costas españolas, por ejemplo, ha descendido de 39.180 en el 2006 a 3.632 en el 2010, en el año 2007 a 18.057, en el 2008 a 13.424 y en 2009 a 7.285. Este descenso de más del 50% respecto del año anterior se debe fundamentalmente al conjunto de medidas impuestas de control y externalización de fronteras.

Este significativo descenso se hace también evidente en la entrada de personas por vía aérea, por ejemplo, las procedentes de Colombia, país en el que mientras

empeora la situación en lo que a la protección de los derechos humanos se refiere, el número de quienes solicitaron asilo en 2010 cayó a 123; esto supone la mitad de solicitudes de 2009 y una sexta parte de las 752 personas que lo hicieron en 2008. Como ya hemos analizado en anteriores informes, la inadmisión a trámite y la denegación masiva por parte del Ministerio del Interior de las peticiones de asilo de Colombia, tuvo como consecuencia un brusco frenazo en la salida de los nacionales de este país hacia España entre 2008 y 2010.

Como ya se mencionó en el anterior informe de CEAR, la disminución en la llegada de solicitantes de protección internacional, quienes recorren las mismas rutas y tienen las mismas puertas de entrada que el resto de los migrantes, se debe, entre otras causas, a la política de asilo e inmigración de la UE. Las consecuencias de este control de fronteras se hacen especialmente evidentes en el sur de Europa, donde han descendido en un 33% las peticiones de asilo (en Malta un 94%, en Italia un 53%, en España un 6% y en Grecia un 36%, como se pueden comprobar en los del ACNUR que se ofrecen en el apéndice estadístico).

La externalización de las fronteras, al trasladar a terceros países la competencia del control de los movimientos migratorios, dificulta aún más el acceso a la protección internacional. Miles de personas que huyen de las más graves violaciones de derechos humanos quedan atrapadas en países de tránsito sin poder llegar a nuestro país para solicitar asilo, como lo hemos comprobado en la actual crisis Libia.

Mientras las causas que generan personas refugiadas se mantienen e incluso se incrementan, ACNUR asegura que aumentan las acciones armadas, los conflictos y las persecuciones en distintas partes del mundo, España conoció sólo a 2.738 solicitudes de asilo en el 2010, con lo que se alcanzó un mínimo histórico en su débil compromiso con las personas que intentan llegar a nuestro país en busca de protección internacional.

## 2.2 LAS ZONAS FRONTERIZAS Y LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO

Del total de las 2.738 solicitudes de asilo presentadas en España en 2010, 300 se realizaron en puestos fronterizos, 213 en los CIE y 70 en embajadas. En 2009 las solicitudes de protección internacional en frontera en España fueron 454, en el año 2008 habían sido 1.070 y en el año 2007 fueron 2.644, por lo que un año más hemos visto cómo se reducen las solicitudes de asilo realizadas en frontera en España o a las que se aplica este procedimiento especial, como es el caso de las presentadas en los CIE.

En lo que respecta a las solicitudes realizadas en los aeropuertos la mayor parte lo fueron en el de Barajas. En 2010 se realizaron 261 solicitudes de asilo (219 con la asistencia de servicio de guardia de CEAR-Madrid); del total fueron admitidas a trámite sólo 109. En el año anterior fueron 427 las solicitudes, por lo que ha habido una disminución de un 61%. Desde un punto de vista formal, el acceso al procedimiento de asilo en Barajas viene siendo respetado, aunque aumentaron las denegaciones de este tipo de solicitudes de asilo al aplicarse la nueva ley. Por nacionalidades, el mayor número de peticiones de protección internacional realizadas en Barajas fueron las de Colombia, con 65 solicitantes, seguidas de Palestina con 23, Guinea Conakry con 13 y Argelia con 11 solicitudes; en comparación con años anteriores y a pesar de su tendencia al descenso, vemos como Colombia continua siendo el país que mas solicitudes de asilo realiza en Barajas.

En el aeropuerto el Prat del Llobregat de Barcelona, CEAR sólo atendió a cinco solicitantes de protección internacional, dos de Somalia y uno de la República Democrática del Congo, Togo y Costa de Marfil. Una vez mas, comprobamos que sigue siendo muy difícil solicitar asilo en el aeropuerto de Barcelona, pese a tener conexiones aéreas directas con países emisores de refugiados como Colombia, Pakistán, Gambia, Argelia o Rusia, por citar algunos de ellos. En los aeropuertos de Canarias, CEAR intervino en tres solicitudes de protección internacional. A pesar de no estar desglosados los datos oficiales por aeropuertos, estas cifras confirman la absoluta preponderancia del de Madrid y las dificultades en el resto.

Según el informe del Gobierno español denominado *Balance 2010 de la lucha contra la inmigración ilegal*, cuyos datos esenciales son presentados en el apéndice estadístico de este informe, fueron 9.453 las personas que fueron rechazadas en los puestos fronterizos (puertos y aeropuertos), hubo 7.297 devoluciones de quines intentaron entrar al territorio y fueron interceptados, y se produjeron un total de 11.454 expulsiones. Este mismo documento recoge que, en lo que respecta a la llegada de embarcaciones a territorio español por la vía marítima en 2010, se contabilizaron 3.632 personas, un 50% menos que en 2009 (con 7.285 migrantes). Estas cifras reflejan un descenso de un 90% en los últimos cinco años, consecuencia del control y la externalización de las fronteras.

En los últimos años los inmigrantes subsaharianos han cambiado las rutas hacia España, por lo que en lugar de navegar hacia Canarias optan por recorrer por tierra el camino hacia los países del norte de África; desde allí intentan dar el salto hacia Europa. Según cifras del Ministerio del Interior, en 2010 solo zarpó una embarcación desde Mauritania que llegó a Canarias y no se tiene conocimiento de ninguna que pudiera salir desde Senegal.



Como consecuencia de esta política, el número de llegadas a las costas canarias continuó bajando con respecto a 2009 y hubo un descenso en el número de solicitudes de protección internacional realizadas tanto en la provincia de Las Palmas, como en la de Tenerife. En el año 2009 fueron 143 las solicitudes presentadas (109 en las Palmas y 34 en Tenerife), mientras que en 2010 fueron 105 (91 en las Palmas y 14 en Tenerife).

Ceuta fue la segunda ciudad donde más solicitudes de protección internacional se realizaron después de Madrid, alcanzando un total de 303, por lo que descendieron levemente respecto al año anterior en el que hubo 339 solicitudes. La política de cierre de fronteras con la colaboración de Marruecos, la valla de separación y la vigilancia perimetral de la zona, suponen los principales impedimentos para el acceso a la ciudad y por tanto para poder realizar una solicitud de protección internacional. Muchas de las personas refugiadas e inmigrantes que pretenden llegar a Ceuta continúan en campamentos improvisados en malas condiciones; las dificultades de acceso al territorio supusieron numerosos dramas personales.

En Melilla se presentaron 91 solicitudes de protección internacional. La valla y el dispositivo de vigilancia continuaron siendo los principales obstáculos para poder acceder a la ciudad y solicitar protección internacional; persisten los problemas de acceso a la información sobre el procedimiento de internacional y el acceso a intérpretes cualificados en idiomas poco habituales, la mayor parte de países de Asia; esto último dificulta la formalización de solicitudes de protección internacional a personas de ciertas nacionalidades.

Tanto en Ceuta como en Melilla, en aplicación del tratado de Schengen, a las personas que acceden a ambas ciudades, sean o no solicitantes de protección internacional, se les impide continuar su desplazamiento por territorio Español; de esta forma permanecen en un limbo legal. Con esta medida, ambas ciudades se están convirtiendo en una especie de gran centro de internamiento, ya que muchos migrantes no pueden salir de ellas mientras se ejecutan las expulsiones.

La entrada en vigor de la nueva ley de asilo ha supuesto un antes y un después en materia de asilo para las solicitudes realizadas en Ceuta y en Melilla, debido a la restricción de la libertad de circulación y la imposibilidad de acceder a territorio peninsular. Los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, pese a tener la documentación de admisión a trámite de su solicitud de asilo, no se les permite pasar a la península como al resto de los migrantes, ya que las autoridades interpretan que dicha documentación no es válida para superar el control de identidad y pasar a territorio peninsular<sup>3</sup>.

Esto practica provoca que el potencial solicitante de protección internacional no considere esta opción como primordial, ya que se considera que puede dificultar un posible traslado a la península, al menos hasta que se resuelva el expediente;

esta realidad se está convirtiendo en un motivo para descartar una solicitud de protección internacional o, incluso, para proceder a renunciar a la misma. Como ejemplo de ello, en Melilla se concede la posibilidad a los residentes del CETI de presentarse voluntariamente en la Comisaría para que se les abra un procedimiento de expulsión; una vez trasladados a un CIE de la península, sin finalmente no son expulsadas tras pasar los 60 días de internamiento, quedan en libertad en territorio peninsular.

Con la entrada en vigor de la nueva ley de asilo, la tramitación de las solicitudes de protección internacional formuladas en los CIE se realiza por el procedimiento en frontera. Asimismo, en caso de ser admitidas, estas son estudiadas por la vía de urgencia, lo que supone que el plazo para realizar comprobaciones, aportar pruebas, informes y documentos de apoyo se ve reducido a la mitad, lo que dificulta en gran medida la defensa de estos casos y supone un trato diferenciado no justificado.

En otros informes anteriores se puso de manifiesto las dificultades que los solicitantes encuentran para formular una protección internacional en un CIE, así como la desconfianza generalizada que suscita su presentación por las autoridades del Ministerio del Interior. Los datos de 2010 demuestran que es una realidad muy limitada y que esta posibilidad no genera ningún efecto en cadena.

### 2.3 LOS POLIZONES Y EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En lo que respecta a los polizones son escasos los datos oficiales por lo que debemos partir de fuentes propias, siempre parciales. En 2010 CEAR intervino en siete casos, seis de ellos en Valencia y uno en Canarias; todos ellos se dieron en los últimos tres meses del año.

En el primero de estos casos, el buque *Corona* de bandera chipriota, siete polizones argelinos se lanzaron al mar en un intento desesperado de llegar a la costa cuando el buque se encontraba a la entrada del puerto de Valencia. Una de estas personas pereció ahogada. El Delegado del Gobierno en Valencia afirmó que los polizones fueron sometidos al procedimiento ordinario de identificación y repatriación, por lo que la Policía Nacional los devolvió al buque que zarpó rumbo al puerto de Barcelona desde donde continuó su recorrido.

En este y en otros casos, desde CEAR cuando se tiene noticia de la llegada de alguna persona que viaja como polizón en un buque se procede a solicitar información a la Delegación del Gobierno; entre otros datos, se solicita la edad y nacionalidad de los polizones, así como si se les ha proporcionado la asistencia jurídica correspondiente. CEAR puso a disposición sus abogados, como entidad especializada en

materia de asilo y con interés legítimo en estos supuestos para asistir a los polizones. Esta petición escrita a la Delegación del Gobierno en Valencia no fue contestada como suele suceder en otros casos de polizaje, por lo que se dio traslado de lo sucedido a la Oficina del Defensor del Pueblo.

En el segundo buque, el *UTE Oltmann* de bandera alemana, viajaban seis polizones y tres de ellos manifestaron ser menores de edad; este buque partió con todas las personas que viajaban como polizones rumbo a Las Palmas. CEAR volvió a solicitar a la Delegación del Gobierno en Valencia información y la asistencia preceptiva. Una vez más esta petición no fue contestada por lo que se trasladaron dichas exigencias, así como la solicitud del acceso a los expedientes de los polizones de ambos buques, a la Oficina del Defensor del Pueblo; esta institución solicitó que se diera traslado al Fiscal de Guardia del resultado de las pruebas de edad de los polizones, así como que se les volviera a entrevistar con la obligada intervención de un intérprete.

En el tercer buque llegado a Valencia en el mes de octubre de 2010, *MSC Chiara* de bandera panameña, viajaba un polizón de nacionalidad somalí que había embarcado en Ghana. En este caso, tras la insistencia por parte de CEAR en la asistencia al mismo, esta persona fue asistida por una letrada del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Valencia. Esta persona pudo solicitar protección internacional y desembarcar del buque en Las Palmas de Gran Canaria, siendo asistido por CEAR.

CEAR emitió una nota de prensa el 22 de octubre de 2010, en la que se solicitaba en todos los casos de polizones la asistencia letrada en el procedimiento; en ella se hacía hincapié en la situación de especial vulnerabilidad de estas personas, tras una prolongada travesía en condiciones extremas; esta circunstancia debería bastar para que se les pudiera atender desde el punto de vista social y legal de forma inmediata. CEAR vino a recordar que la instrucción de 9 de marzo de 2007, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros, garantiza una asistencia letrada y social de los extranjeros que llegan en estas condiciones.

Autorizar el acceso sólo cuando el polizón manifiesta de una manera expresa su intención de entrar o solicitar protección internacional en España, además de ser muy difícil que se produzca en la práctica por las dificultades idiomáticas y el deterioro psicológico sufrido tras el prolongado encierro, puede provocar situaciones dramáticas como las que se acabamos de relatar en el puerto de Valencia. Una interpretación restrictiva de la normativa, como la que se viene aplicando, conduce a la absurda conclusión de que estas personas se esconden en los buques sin la intención de desembarcar en un puerto que les ofrezca seguridad o que les abra nuevas perspectivas en sus vidas.

En noviembre CEAR tuvo noticia de la llegada de otro buque con un polizón (al parecer de nacionalidad iraquí y edad desconocida); en diciembre volvió a tener noticia de la llegada de otro buque con un polizón de nacionalidad liberiana y edad desconocida que viajaba escondido en un contenedor en su interior. En ambos casos se solicitó información sobre la edad y condiciones en que viajaban ambos polizones, reiterando la necesidad de una asistencia letrada, sin que se recibiera ninguna respuesta por parte del Delegado del Gobierno.

El oscurantismo con el que se desenvuelven todas las circunstancias relativas a la llegada de polizones a los puertos españoles se puede calificar como estructural, por lo que es más que probable que la información ofrecida en este epígrafe no sea más que la punta del iceberg de una realidad mucho más extendida.

## NOTAS

1. Véanse los cuadros 34 a 37 del apéndice estadístico de este informe.
2. Véanse los cuadros 1 a 19 del apéndice estadístico de este informe.
3. Véase por ejemplo el informe elaborado por ACNUR en mayo de 2010, *Situación de los solicitantes de Protección Internacional admitidos a trámite en Ceuta y Melilla y su acceso a la península*, así como los sucesivos pronunciamientos de CEAR y el Defensor del Pueblo.

En este capítulo se analizará el rechazo en primera instancia de las solicitudes de protección internacional presentadas en España en 2010. El cambio terminológico de la actual ley de asilo obliga a utilizar nuevos parámetros para la comparación con las estadísticas y las prácticas constatadas en años anteriores. El porcentaje de inadmisiones a trámite ha descendido de manera espectacular con respecto al año 2009. Sin embargo, en el procedimiento en frontera la posibilidad de denegar las peticiones mantiene un preocupante margen de discrecionalidad del Gobierno.

A pesar de los cambios introducidos en la normativa, se han mantenido constantes las motivaciones del Gobierno para no dar una tramitación ordinaria y estudiar como se merecen muchas peticiones de protección internacional en frontera y CIE: la inverosimilitud de los datos y hechos descritos por los solicitantes, y la no alegación de ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

Claro ejemplo de lo anterior son las denegaciones de saharauis en Canarias. Al finalizar el año, las autoridades marroquíes desencadenaron una dura represión en el "Campamento Dignidad"; la violenta actuación del Gobierno marroquí se extendió de inmediato a las principales ciudades de los territorios ocupados. Desde principios de 2011 varias pateras con refugiados saharauis han llegado a territorio español, enfrentándose al rechazo de sus peticiones de protección internacional.

### 3.1 AUMENTO DE LAS ADMISIONES A TRÁMITE EN TERRITORIO

En 2010 el porcentaje de solicitudes de protección internacional admitidas a trámite ha aumentado de forma espectacular respecto a ejercicios anteriores. Del total de 2.295 peticiones formuladas en territorio español y resueltas por el Ministro del Interior, se han admitido 2.174, lo que representa un porcentaje del 94,72%, frente al 47,97% del ejercicio 2009 y el 49,22% de 2008.

La contundencia de este dato requiere de una explicación detenida.

En primer lugar, es una consecuencia directa y positiva de la aplicación de la nueva ley de asilo, aprobada a finales de 2009, que eliminó como causas de inadmisión las que hasta ahora venían siendo más invocadas por el Gobierno, esto es, que el solicitante no alegara ninguna de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado o que la solicitud se basara en hechos, datos y alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o carentes de vigencia.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que en este incremento ha coincidido con una actuación excepcional del Gobierno, con el traslado a España de un elevado número de cubanos acogidos como consecuencia de un acuerdo político con las autoridades de este país; las 406 solicitudes de esta nacionalidad suponen casi un 15% del total, en las que, por razones obvias, su admisión estaba determinada de antemano.

Por último, hay que tener en cuenta que en el procedimiento en frontera se ha producido un cambio terminológico con la nueva ley y que la mayoría de las peticiones rechazadas no se les aplica una "inadmisión" sino una "denegación", por lo que a diferencia de años anteriores no se contabilizan en este apartado. En el epígrafe siguiente de este capítulo se analizará la nueva realidad de las denegaciones en frontera.

En 2010 se presentaron un total de 366 recursos contra resoluciones adoptadas por el Ministerio del Interior de inadmisión a trámite de las peticiones. En el análisis que estamos desarrollando siempre es preciso tener en cuenta que la prolongada duración de los procedimientos judiciales, hasta dos años en la mayoría de los casos, hace que el número de recursos presentados en un año no coincida con el de sentencias. Se constata el gran descenso de recursos presentados, consecuencia directa del aumento del porcentaje de admisión y la continua caída de nuevas peticiones de asilo.

Del total de los 1.380 casos analizados, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, ubicados en Madrid y competentes para resolver este tipo de asuntos, dictaron 93 sentencias estimatorias dando la razón a los recurrentes; esto supone un 7%, frente a las 1.212 resoluciones desestimatorias, que alcanza un

88% del total; el resto de los casos fueron archivados sin llegar a resolverse. Contra estas resoluciones cabe interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que puede resolver en última instancia la admisión a trámite de las peticiones de asilo; del total de resoluciones dictadas en estos recursos, sólo 15 recibieron una respuesta favorable frente a 775 que fueron rechazados.

Aunque es un hecho que los Juzgados Centrales dan la razón al Gobierno en un porcentaje muy elevado de casos, las deficiencias del sistema de justicia gratuita y el contenido de las resoluciones permiten concluir que se sigue produciendo una aplicación demasiado generalizada e injustificada de la inadmisión a trámite. Como ejemplo de la afirmación anterior, se analizan a continuación dos sentencias estimatorias dictadas en apelación por la Audiencia Nacional, admitiendo a trámite las solicitudes de asilo de dos solicitantes originarios de Nigeria y Colombia<sup>1</sup>.

En la primera de ellas, el motivo del Gobierno para inadmitir su solicitud se basaba en considerar las alegaciones inverosímiles, porque en su valoración el relato de la mujer nigeriana que huía de mutilación genital resultaba carente de datos, genérico e impreciso en la explicación y descripción de los hechos. Sin embargo, la Audiencia Nacional considera en su sentencia que en un procedimiento de admisión hay que tener en cuenta el contexto del propio país y que el relato ofrecido no podía calificarse como inverosímil. Asimismo, la Audiencia recuerda la jurisprudencia anterior donde se establece que las dudas que suscitan las peticiones de asilo no pueden ni deben resolverse mediante la inadmisión sino después de su estudio en un procedimiento ordinario.

La importancia de esta sentencia radica tanto en su contenido como en su carácter de claro ejemplo de la práctica llevada a cabo por el Gobierno. A pesar del discurso oficial de compromiso con la protección en las persecuciones por razón de género, la realidad es que el asilo en España sigue cerrado para la mayoría de las mujeres que la sufren y, además, siendo rechazadas sus peticiones en esta primera instancia sin una mínima investigación de los hechos alegados. La gravedad de esta actuación se comprenderá bien si se tiene en cuenta que, en muchos casos, las víctimas son incapaces de superar el miedo y articular relatos comprensibles en un primer momento; si las peticiones fueran admitidas a trámite y estudiadas con todas las garantías esta realidad podría variar de forma significativa.

La segunda de las sentencias hace referencia a la inadmisión de una solicitud de asilo en frontera de un ciudadano colombiano que había huido de su país debido al conflicto armado que sufre este país. La Delegación en España del ACNUR había informado a favor de su admisión pero el Ministerio del Interior rechazó la petición invocando de nuevo su inverosimilitud por falta de pruebas. En este caso

entiende la Audiencia que, en la fase de admisión, se ha de verificar sólo si el demandante de asilo expone un conjunto de hechos que sean susceptibles de integrar una persecución por motivos políticos o de otro tipo, y que el relato sea verosímil, es decir, que al menos tenga apariencia de verdad. En la fase de admisión a trámite de la solicitud, prosigue la sentencia, "no procede valorar la existencia de pruebas de la persecución invocada, sino si el relato describe una persecución y si no es manifiestamente falso o inverosímil".

Esta segunda sentencia, al igual que la anterior, además de la relevancia de su argumentación, desvela una actitud muy generalizada en los funcionarios que estudian las peticiones de asilo en esta primera instancia, que adelantan un juicio de credibilidad que debería hacerse tras una instrucción detenida con todas las garantías. El hecho de que en 2010 en la Oficina de Asilo y Refugio se haya eliminado la diferencia entre instructores de la fase de inadmisión y los que analizan los casos para su resolución definitiva, ha agravado este problema.

### 3.2 LAS DENEGACIONES EN FRONTERA Y CIE

Como ya hemos adelantado en el anterior epígrafe, otra sustancial modificación que introduce la nueva ley de asilo es la posibilidad de que las solicitudes de protección internacional sean directamente denegadas cuando el procedimiento a seguir sea el de frontera, que se aplica también en los CIE y a los polizones que lleguen en buques a los puertos españoles.

Entre otros supuestos menos relevantes, se deniega en aquellos casos en que, según el Gobierno, la solicitud esté basada en alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradigan información contrastada del país de origen, o cuando no se aleguen motivos de persecución susceptibles de ser amparados en las figuras del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. La denegación en estos casos no es más que una inadmisión, como se aplicaba en la anterior ley, pero presentada ahora con un nuevo ropaje.

CEAR y otras organizaciones sociales siempre criticaron que se pudiera inadmitir alegando inverosimilitud, ya que esto suponía realizar un juicio de credibilidad en el que era necesario analizar el fondo de la petición. La jurisprudencia de los tribunales fue dando poco a poco la razón a esta argumentación, por lo que el legislador optó en 2009 por desdoblar las posibles respuestas del Gobierno en las peticiones de protección internacional formuladas en frontera; ahora, aplicando unos mismos plazos muy breves, una petición puede ser rechazada al considerar que existe un motivo de "inadmisión" o de "denegación". A parte de la diferencia



terminológica y de los distintos tribunales que realizan la revisión judicial, el resultado no es diferente de la realidad anterior.

En la práctica, el Ministerio del Interior ha convertido la denegación en una forma sistemática de rechazo de las solicitudes presentadas en aeropuertos, sobre todo en el de Madrid-Barajas, y las formuladas por las personas extranjeras que entran a España de forma irregular, a bordo de una embarcación, y que son por ello internadas en un CIE tras incoarles orden de devolución, toda vez que la nueva ley ha modificado el procedimiento por el que deben tramitarse dichas solicitudes, pasando a ser aplicable el de frontera.

Remitiéndonos a las cifras del ejercicio, del total de solicitudes de protección internacional presentadas, 121 fueron inadmitidas a trámite frente a las 346 que fueron denegadas en frontera o CIE. Si tomamos como dato de referencia que 513 de las solicitudes de protección se formularon en CIE y puesto fronterizo, el porcentaje de rechazo se eleva a un 67,44%. Si a esta cifra le sumamos las inadmisiones que se siguen produciendo en frontera y CIE, concluimos que el porcentaje de rechazo supera el 70% del total de las peticiones en estas dependencias, lo que nos permite afirmar que la nueva previsión legal implica un grave obstáculo para aquellos que efectúan una entrada por aeropuertos o de forma ilegal en el país como única forma de huir de sus países de origen.

Este aumento de los rechazos en frontera y CIE cobra mayor relieve si se tiene en cuenta una de las modificaciones de mayor calado de la nueva ley de asilo, como es la supresión del carácter suspensivo de informe de la Delegación en España del ACNUR, que permitía suspender las devoluciones o expulsiones mientras se tramitaba el recurso contencioso-administrativo. El legislador argumentó que la eliminación de esta garantía se supliría con la suspensión automática de las repatriaciones cuando se recurriera judicialmente y con una revisión cautelar de carácter urgente; sin embargo, la respuesta de la Audiencia Nacional (competente en la mayoría de los casos al ser "denegaciones" de asilo), molesta por el aumento de trabajo que supone la aplicación de la nueva ley, ha generado un gran inseguridad, rechazando casi todas las medidas con una argumentación muy pobre a juicio de la mayoría de los operadores jurídicos.

La mayoría de los solicitantes de protección rechazados de esta forma, incluso los que contaban con informes favorables del ACNUR para que sus peticiones fueran estudiadas en profundidad, fueron retornados al país de procedencia perdiéndose absolutamente el contacto con ellos. Desconocemos cual habrá sido su destino. En este sentido no parece casual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya tenido que enmendarle la plana al Gobierno y la Audiencia Nacional en el caso de los solicitantes saharauis que se analizará con mayor detenimiento en el epígrafe siguiente.

Podemos citar como ejemplo el caso de Fátima, una ciudadana marroquí que formaliza su solicitud de protección internacional argumentando persecución por razón de género en el CIE de El Matorral (Fuerteventura). La petición se denegó alegando inverosimilitud en las alegaciones, a pesar del informe favorable emitido por la Delegación en España del ACNUR. Tras varias entrevistas de los abogados de CEAR, se constata que su petición podría encuadrarse como víctima de trata y así se plasma en su reexamen. Sin embargo, la petición vuelve a ser denegada y es trasladada al CIE de Barranco Seco (Las Palmas) con objeto de ejecutar la expulsión. A continuación se interpuso recurso contencioso-administrativo solicitando medida cautelarísima para la suspensión de dicha expulsión, petición que fue desestimada alegando defectos de forma. Afortunadamente, se interpuso un recurso de reposición y por decisión del Gobierno se paralizó la repatriación, por lo que fue puesta en libertad a la espera de la definitiva resolución judicial.

Otro ejemplo nos lo ofrece Ángela, una ciudadana de la República Democrática del Congo, que formalizó su solicitud de protección internacional en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, en la que alegaba haber sido víctima de abusos por parte de los militares de su país, así como en su camino de huida hacia Europa. Su solicitud es denegada al considerarse inverosímil. Cabe destacar en este caso la existencia de informe favorable del ACNUR y la imposibilidad de un examen detenido, ya que la persona llega a autolesionarse intentando suicidarse. Ni el reexamen administrativo ni el recurso contencioso-administrativo con medida cautelarísima pudieron paralizar la repatriación a Marruecos, ya que la petición de medidas provisionales realizada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su intervención para averiguar su paradero se produjo cuando ya no se encontraba en España.

En 2010, se presentaron 11 recursos contra las resoluciones denegatorias en los procedimientos en frontera y CIE. 9 de los recursos interpuestos ante la Audiencia Nacional solicitando la adopción de la medida cautelarísima de suspensión del retorno al país de origen o procedencia fueron contra resoluciones denegatorias notificadas en el Aeropuerto de Barajas que, sin embargo, contaban con informe favorable del ACNUR. Tan sólo en uno de los casos fue estimada por la Audiencia la petición de medida cautelar.

### 3.3 EL RECHAZO DE LAS SOLICITUDES DE SAHARAUIS TRAS EL DESMANTELAMIENTO DEL "CAMPAMENTO DE LA DIGNIDAD"

La realidad descrita en este capítulo ha tenido una plasmación muy significativa en los casos que se han presentado en Canarias con ciudadanos procedentes del Sahara Occidental desde inicios de 2011. En el contexto de la situación descrita en el

epígrafe 1.3 de este informe, no cabe duda de que nos encontramos ante situaciones susceptibles de generar posibles demandantes de protección internacional en nuestro país. Esto es, se constata la causa fundamental generadora de personas refugiadas: violación generalizada de los derechos humanos.

A pesar de la proximidad geográfica y la responsabilidad histórica, moral e internacional de España con el pueblo saharauí, el número de solicitudes de protección internacional formuladas por este colectivo es verdaderamente irrisorio. Durante 2010 apenas se presentaron apenas 12 peticiones de protección internacional de ciudadanos saharauíes, todas en los últimos meses del año, coincidiendo con los sucesos del "Campamento Dignidad", aunque a principios de 2011 esta tendencia ha dado un vuelco con la llegada de varias pateras a las islas Canarias.

El pasado 5 de enero de 2011 llegó a la isla de Fuerteventura una primera patera con 22 personas a bordo de origen saharauí, procedentes del territorio del Sahara Occidental. Tras su detención en las inmediaciones de la playa se les inició un expediente de devolución por entrada irregular a la vez que se adoptó por el Juez de Instrucción la medida cautelar de internamiento en el Centro de Internamiento de Extranjeros de El Matorral, en la isla de Fuerteventura.

Tras unos días de confusión sobre su voluntad de acogerse a una protección internacional, al final pudieron formular sus solicitudes a partir del 11 de enero con asistencia de las letradas de CEAR en Canarias. De los 22 sólo cinco fueron admitidos a trámite y uno renunció a continuar con su petición.

En sus peticiones, los solicitantes manifestaron suficientes motivos de persecución y un fundado temor a represalias en caso de devolución, aportando datos y pruebas para acreditar la necesidad de obtener, al menos, la admisión a trámite de las mismas para un estudio posterior más detenido. A la vista de la situación de los territorios ocupados del Sahara Occidental. Un ejemplo de estas peticiones es el de Mohamed, uno de los componentes del grupo, oriundo del Aaiún, que relató:

*... tengo miedo a sufrir represalias por las autoridades marroquíes por mi participación en el campamento de Gdeim Izik, a las afueras de El Aaiún, al haber sido detenido dos veces por la policía marroquí, cumpliendo desde el 10 de agosto de 2010 hasta el 11 de septiembre condena en la cárcel negra de El Aaiún por un delito de desorden público.*

Dicha solicitud le fue denegada a Mohamed por resolución del Ministro del Interior, de fecha 14 de enero de 2011, al igual que los otros 16 miembros del grupo. Considera el Gobierno que la solicitud está basada en alegaciones inverosímiles ya que el sólo hecho de ser saharauí y haber participado en el "Campamento Dignidad" no constituye persecución. Contra dicha resolución, los interesados,

con la asistencia de los servicios jurídicos de la CEAR, presentaron el de 17 de enero escritos de reexamen, que fueron desestimadas de nuevo por el Ministro del Interior dos días más tarde.

La Delegación en España del ACNUR emitió un informe favorable a la admisión a trámite de la petición alegando:

*Esta Delegación considera que las alegaciones y demás información contenida en el expediente del interesado resultan suficientemente detalladas y coherentes y constituyen por tanto, indicios suficientes para que la presente solicitud sea admitida a trámite con el fin de llevar a cabo un estudio en profundidad de su posible necesidad de protección internacional.*

Asimismo, el 20 de enero el ACNUR emitió un comunicado expresando su preocupación por la denegación de estas solicitudes de asilo:

*Nos preocupa la situación de vulnerabilidad y desprotección en que pueden quedar estas personas, teniendo en cuenta que una denegación de sus solicitudes y su retorno sin valorar en profundidad el temor de persecución alegado, podrían vulnerar el principio fundamental de la No Devolución que contempla la Convención de Ginebra de 1951. A esta circunstancia se añade la repercusión que en caso de devolución pueda tener el hecho de que los detalles de algunas solicitudes y la identidad de estas personas hayan sido revelados —con nombres o fotos— en diversos medios de comunicación, colectivos y redes sociales, que han seguido con interés la situación de estas personas desde su llegada a España.*

Ante el rechazo de sus peticiones, los saharauis interpusieron un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, solicitando en el mismo la adopción de una medida "cautelarísima"<sup>2</sup>, que es como se conoce en el argot jurídico la petición de suspensión de la ejecución de la orden de devolución decretada contra los interesados, así como la medida cautelar positiva de entrada en territorio español y autorización provisional de permanencia durante la tramitación del mismo.

La solicitud de la adopción de estas medidas se basaba en la inminencia de la devolución de los solicitantes a Marruecos, país de procedencia, donde se considera que su vida e integridad física corría un grave riesgo.

Habiéndose solicitado la medida cautelar conforme a lo previsto en la ley y hasta que no se produjera un pronunciamiento de la Audiencia Nacional sobre la misma, conforme al artículo 22 de la ley de asilo, estas personas deberían permanecer en las dependencias del CIE. Sin embargo, CEAR tuvo conocimiento de la

posible ejecución de la orden de devolución a territorio marroquí, ya que los interesados fueron trasladados al Centro de Internamiento de Barranco Seco en Las Palmas e iban a ser deportados desde esta última ciudad en el vuelo del día 26 de enero a las 12.10 h. con destino a El Aaiún con la compañía aérea Islas Airways. Ante esta situación de riesgo que CEAR puso en conocimiento de la Audiencia Nacional, este tribunal tuvo que recordar al Gobierno la previsión legal que vetaba la devolución.

Sin embargo, dos días más tarde la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordó "no haber lugar a acordar la suspensión de la ejecución de la orden de salida del territorio nacional solicitada", en 15 de las solicitudes presentadas, dando la razón al recurrente sólo en un caso. Ante lo cual y la inminencia de la ejecución de la devolución a Marruecos, CEAR en representación de los 15 saharauis apeló al amparo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo el 28 de enero, solicitando la aplicación de medidas provisionales previstas en el artículo 39 de su reglamento que permite un análisis de urgencia de los casos. El 31 de enero, el TEDH se pronunció aconsejando al Gobierno español de que no procediera a la expulsión de los demandantes mientras se sustanciara el procedimiento ante el tribunal, ya que consideraba que existía un riesgo real para este grupo de personas; las autoridades españolas, como no podía ser de otra forma, cumplieron con el mandato del tribunal y los saharauis fueron puestos en libertad días más tarde.

Este no ha sido el único grupo que ha llegado a las islas Canarias. Un segundo 19 saharauis llegó a finales de enero y se repitió todo el proceso sufrido por el primero. Finalmente, se tuvo que llegar de nuevo ante el TEDH, en una situación que debería hacer reflexionar a las autoridades gubernamentales y judiciales. La llegada de nuevas pateras ofrece una oportunidad al Gobierno para cambiar su política de acogida, lo que permitirá a España constituirse en un Estado a la altura de sus responsabilidades con el derecho internacional de las personas refugiadas.

## NOTAS

1. Sentencia de la Audiencia Nacional 5/1984, de 23 de junio de 2010, y Sentencia de la Audiencia Nacional 256/2010, de 30 de julio de 2010.
2. Contemplada en el artículo 135 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



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

De las 3.211 resoluciones emitidas por la CIAR respecto a protección internacional durante 2010, el 74% de las personas afectadas vieron denegada su solicitud por unos u otros motivos. En el caso de la apatridia, este porcentaje aumenta al 99%.

Si bien se observa un aumento de la protección otorgada por España a las personas refugiadas, se reconoció la condición de refugiadas a 260 personas y a 371 se les concedió otro tipo de protección internacional (frente a 179 estatutos y 170 protecciones de otro tipo en 2009) no se puede hablar de una política positiva de protección.

Para entender la política de protección internacional de España durante 2010 es necesario analizarlos en relación a otros hecho: el acuerdo político firmado por el gobierno de España y el gobierno de Cuba para la acogida de presos cubanos y sus familias, fuera de los cauces ordinarios de protección; los datos de protección de otros países de la UE y su comparativa con los españoles; y las sentencias relativas a recursos contra la denegación del estatuto de persona refugiada y de apatridia.

#### 4.1 ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DE PROTECCIÓN DE ASILO Y APATRIDIA

Durante 2010, el nivel de protección aumentó en número y en porcentaje con respecto al año anterior<sup>1</sup>:

- El ministro del Interior firmó la concesión del estatuto para 260 personas, el 8,1% de las resoluciones de asilo que suscribió. En 2009 fueron 179 (4%).
- En cuanto a otras formas de protección internacional, 371 personas accedieron a ellas: 351 a la protección subsidiaria (10,9% del total de resoluciones) y 20 por razones humanitarias (0,6%). En 2009 fueron 170 (162 protecciones complementarias y 8 por razones humanitarias).
- El ministro del Interior firmó resoluciones de denegación de la protección internacional que afectaron a 1.816 personas (el 56,6% del total de resoluciones firmadas). Este porcentaje es superior a 2009 (50%) y a 2008 (44%).

Este aumento de la protección no afecta a las personas apátridas:

- De las 218 resoluciones del estatuto de apatridia firmadas durante 2010, tan sólo 3 fueron positivas (poco más del 1%).

Cabe destacar que la OAR no desagrega por sexo los datos recogidos en sus boletines mensuales (en las memorias anuales tan solo aquellos relativos a los datos generales de solicitud y concesión de protección), ni especifica los motivos de persecución alegada que obligan a huir a las personas refugiadas. Este hecho dificulta la elaboración de análisis y conclusiones desde una perspectiva de género, atendiendo a circunstancias que afectan de forma diferencial a mujeres y a hombres, ni respecto a casos de persecución por motivos de género.

La nueva ley de asilo prevé que las personas a las que se otorgó la autorización para residir por razones humanitarias<sup>2</sup>, durante el periodo de vigencia de la ley de asilo derogada, pueden solicitar una protección subsidiaria según los términos actuales (Disposiciones Transitorias Segundas). Durante 2010 se han tramitado 247 solicitudes de este tipo, de las cuales 214 han recibido una respuesta favorable y 33 desfavorable.

Según los listados de las propuestas de resolución de la CIAR de 2010, las propuestas de resoluciones desfavorables afectaban a 50 personas, de las cuales, 45 eran marfileñas (90%), 3 argelinas, 2 de Sierra Leona y 1 rusa. Es posible que esta tendencia desfavorable respecto a los casos de Costa de Marfil se deba al Acuerdo de Paz de Ouagadougou firmado el 4 de marzo de 2007, sin embargo, la negativa del presidente saliente, Laurent Gbagbo, a reconocer su derrota en las elecciones de



noviembre de 2010 ha desencadenado una crisis en el país. Los enfrentamientos entre sus partidarios y quienes apoyan al presidente electo, Alassane Ouattara, se caracterizan por un alto número de víctimas entre la población civil. Según la ONU, casi un millón de personas han huido de sus casas por la violencia (la mayoría en Abiyán) y por lo menos 462 personas han muerto desde diciembre. En la ciudad de Doekoue, hasta 30.000 se han refugiado en el recinto de una misión católica. Los graves acontecimientos de los últimos meses en Costa de Marfil<sup>3</sup> ponen en evidencia cómo la firma de unos acuerdos de paz no es garantía de estabilidad en una región, aspecto que ha de tenerse en cuenta con relación a las circunstancias imperantes en las regiones de origen de las personas refugiadas. En este sentido, es necesario un cambio en la política de protección respecto a este país y una revisión de la situación de las personas procedentes del mismo.

#### A) EL PORCENTAJE DE PROTECCIÓN AUMENTA DEBIDO A UN ACUERDO EXTRAORDINARIO CON CUBA

Si bien el número de protecciones internacionales otorgadas por España durante 2010 es ligeramente superior al de 2009, para entender el compromiso por parte de este país con las personas refugiadas, es necesario analizar estos datos en relación con otros aspectos.

El hecho más significativo durante el año pasado, y que distorsiona positivamente las cifras, es el acuerdo político llevado a cabo entre el gobierno de España y el gobierno de Cuba para permitir la llegada, en el segundo semestre de 2010, a presos cubanos y sus familiares a través de cauces ajenos al sistema de asilo. En concreto, 387 personas llegadas de la isla solicitaron asilo en España durante este periodo, mientras que en el primer semestre lo hicieron únicamente 19 personas. Este dato coincide con un aumento considerable de las protecciones concedidas (tanto estatutos como, y especialmente, protecciones subsidiarias) en los meses de septiembre y octubre.

Las personas que así llegaron lo hicieron a consecuencia de una decisión y de un compromiso político ajeno a los circuitos ordinarios de llegada de las personas en busca de protección. En relación a su estatus jurídico, previa a la llegada a territorio español se acordó que podrían ser beneficiarias de este programa todas aquellas personas que previamente hubiesen formalizado su solicitud de protección internacional. Esto es así porque, de manera totalmente excepcional y diferente con respecto al resto de personas que solicitan protección internacional en nuestro país, este colectivo venía a España con un compromiso de concesión de protección subsidiaria por parte del Gobierno español. A su llegada a España, tras ser asesorados correctamente, los expresos deciden solicitar asilo en lugar de la protección subsidiaria acordada.

De tal manera que finalmente se les ha facilitado un procedimiento, inhabitual con el colectivo de solicitantes de protección internacional en general, por el cual han podido optar por solicitar protección subsidiaria o asilo. Por el procedimiento normal y habitual, las personas que solicitan protección internacional lo hacen sin distinción y será la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio quien decida qué clase de protección será de aplicación en cada caso, sin que previamente puedan optar a una modalidad y otra. Sin embargo, en esta ocasión se ha articulado una forma diferente de proceder, habiendo sido los propios beneficiarios quienes, previo asesoramiento jurídico, han decidido qué tipo de protección solicitar.

En este sentido, del colectivo de cubanos y cubanas que a día de hoy han llegado a España, y a partir de la información con la que CEAR cuenta, se han dado dos situaciones. Por una parte, y especialmente en los primeros grupos que llegaron el pasado año 2010, los presos excarcelados solicitaron en su mayoría asilo. Por otra parte, los y las familiares de estos solicitaron protección subsidiaria. En el caso de los que solicitaron protección subsidiaria, obtuvieron la resolución favorable de la OAR en un plazo de tiempo comprendido entre 20 y 30 días, plazos también inhabituales en los procesos del resto de solicitudes de protección, que vienen tardando en resolverse un tiempo de tres a seis meses.

Las primeras peticiones de aquellas personas que optaron por solicitar protección internacional, realizadas en julio de 2010, han sido resueltas en la CIAR en el mes de marzo de 2011, habiendo pasado todas ellas favorables. Entre los últimos grupos de excarcelados llegados a España se ha observado cómo ha disminuido el porcentaje de solicitudes de asilo, debido a que, tras haber contactado con el resto de compatriotas que llegaron previamente y ser informado por ellos de que las solicitudes de protección subsidiaria se han resuelto de manera muy rápida y no así las solicitudes de asilo, en algunos de los casos han valorado de manera práctica optar por la protección subsidiaria.

A 1 de marzo de 2011 se han realizado 83 solicitudes de asilo y se han concedido 223 estatutos de protección subsidiaria. Se ha dado un caso dentro de una unidad familiar de dos personas que contaban con nacionalidad española. Y una unidad familiar que se ha trasladado a Chile, otra a República Checa y otra que ya ha viajado a EE UU con la solicitud de asilo allí concedida. Otra de ellas está pendiente también de viajar a EE UU en el momento en que les concedan el visado<sup>4</sup>.

## B) ESPAÑA A LA COLA DE EUROPA EN CUANTO A PROTECCIÓN INTERNACIONAL

También es ilustrativo respecto a las políticas de protección de España la comparación con los datos de otros países miembro de la Unión Europea. Frente a los datos de protección españoles (260 estatutos, 351 protecciones subsidiarias y 20 por

razones humanitarias), durante 2010<sup>5</sup>, Alemania otorgó protección a 10.445 personas (7.755 estatutos de asilo, 545 protecciones subsidiarias y 2.145 por razones humanitarias); Suecia protegió a 8.495 personas (1.935 estatutos, 5.955 protecciones subsidiarias y 605 por razones humanitarias); el Reino Unido contaba con 4.445 estatutos concedidos, 1.850 protecciones subsidiarias y 140 por razones humanitarias; Francia otorgó protección a 5.115 personas (4.095 estatutos y 1.020 protecciones subsidiarias); e Italia había protegido a 4.305 personas (1.615 estatutos, 1.465 protecciones subsidiarias y 1.225 por razones humanitarias).

### C) DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE APATRIDIA

En cuanto a la apatridia, durante el año 2010 se resolvieron 218 solicitudes de las cuales se denegaron 215 y únicamente se concedieron tres estatutos de apátrida. Un avance desarrollado por la OAR en 2010 es haber incluido los datos de apatridia en sus boletines mensuales, hecho que permite ir conociendo la situación de las personas apátridas en España que, como se observa en los datos, es dramática en cuanto al reconocimiento de esta condición. Con el objeto de poder profundizar en este conocimiento, sería importante que para próximas ediciones del boletín se incluyese también la procedencia de las personas afectadas por las resoluciones (en el caso de las solicitudes sí está incluida esta información, como puede consultarse en el capítulo 3 de este Informe).

### D) EL CASO SAHARAUI: DENEGACIÓN SISTEMÁTICA DE PROTECCIÓN

A pesar de la proximidad geográfica y la responsabilidad histórica y moral e internacional de España para y con el pueblo saharauí, el número de demandas de protección internacional formuladas por este colectivo, es verdaderamente irrisoria. Durante el año 2010 se presentaron apenas 12 solicitudes de asilo de ciudadanos saharauís, todas en los últimos meses del año, coincidiendo con los sucesos del "Campamento Dignidad".

Este número tan bajo se debe, básicamente, a la sistemática respuesta desfavorable del gobierno español, aún siendo el Sahara Occidental un contexto donde se violan de forma generalizada los derechos humanos, causa generadora de personas refugiadas.

Hama vivía en la ciudad del Aaiun, capital del Sahara Occidental, estudiaba en el Liceo Taaoun:

*Un día en 2005 empezó el profesor a hablar mal del pueblo saharauí y como no me gustó, pinté una bandera en la mesa, otro amigo hizo lo mismo.*

*Cuando el profesor se dio cuenta tiró todos mis libros, salí corriendo, pensaba que iba a venir la policía, salte el muro y me fui al desierto con mi tía. Llego una carta diciendo que ya no teníamos que estudiar más.*

Hama llegó a España el 24 de octubre de 2006 a bordo de una patera tipo zodiac a las playas de Las Palmas de Gran Canaria:

*Allí no puedo vivir tranquilo; vivo con miedo porque no estoy de acuerdo con ellos que son ocupantes de mi territorio; en el verano de 2005 la policía me golpeó hasta romperme la mano derecha porque estuve en la manifestación de Hay Matalla, tenía la espalda llena de trozos de la porra que pega, me dejaron tirado en la calle.*

Tras permanecer recluido en el CIE de Barranco Seco 40 días, formalizó solicitud de asilo con fecha de 13 de diciembre de 2006. Fue inadmitida a trámite mediante resolución de 21 de febrero de 2007.

Formalizó solicitud de apatridia con fecha de 29 de abril de 2009. Le fue denegada mediante resolución de fecha 18 de enero de 2010. Esta resolución es una de las 71 resoluciones de apatridia firmadas por el ministro del Interior durante el año 2010 en relación con las solicitudes formuladas por ciudadanos y ciudadanas saharauis. Todas se han resuelto desfavorablemente. A raíz de los acontecimientos de Campamento Dignidad formalizó solicitud de protección internacional por circunstancias sobrevenidas con fecha de 18 de octubre de 2010:

*Porque con todo lo que ha pasado últimamente en el Aaiun ocupado temo que de volver me puede pasar cualquier cosa, mi familia que está allí me dice que no vengas más aquí, ellos me vieron en el canal TV RASD hablando sobre Gdeim Izik y en youtube en unas fotos de una manifestación en Madrid. Con esto me pueden hacer cualquier cosa, meterme en la cárcel, quitarme un ojo como a la muchacha del Aaiun, tirarme en el río de Wad Sagia Al Hmra, que no es la primera vez que se encuentran personas, entre ellas mujeres sin ropa...*

Actualmente, tras un periplo de casi seis años, su caso está siendo estudiado tras ser admitido a trámite.

## E) ASUMIR EL COMPROMISO CON LAS REFUGIADAS Y REFUGIADOS DEL NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE MEDIO

Con el acuerdo firmado con Cuba, España ha demostrado su disponibilidad y su capacidad para acoger a grupos poblacionales determinados. Si bien el acuerdo político con Cuba se ha desarrollado al margen de los circuitos ordinarios del sistema de

asilo, España se encuentra actualmente, ante las revoluciones desatadas en el Norte de África y Oriente Medio, frente a la posibilidad de mostrar su compromiso con las personas refugiadas y desplazadas poniendo en marcha mecanismos recogidos en la legislación europea y española para proteger a personas de contextos concretos, como son la Directiva europea de protección temporal en casos de afluencia masiva<sup>6</sup>, su Reglamento de aplicación en España<sup>7</sup> y el compromiso de reasentamiento de personas refugiadas recogido en la Disposición Adicional Primera de la ley de asilo<sup>8</sup>.

Además de la utilización de estos mecanismos, España ha de mostrar su compromiso con las personas refugiadas que lleguen a su territorio huyendo de estas circunstancias a través de la concesión de protección internacional. El 25 de junio de 2009 el Congreso de los Diputados español instó al Gobierno iraní a cesar la represión contra la población civil<sup>9</sup>, ante los gravísimos sucesos desencadenados tras las elecciones presidenciales del 12 de junio. Esta declaración fue consensuada por todos los grupos parlamentarios y acogida con un fuerte aplauso. Sin embargo, de las 27 resoluciones propuestas por la CIAR durante 2010 respecto a casos de personas procedentes de este país, 20 recibieron una respuesta desfavorable (74%), 2 fueron reconocidas como refugiadas, 3 protección subsidiaria y 2 por razones humanitarias.

Así, en 2010, de las 3.211 resoluciones emitidas por la CIAR respecto a protección internacional, el 74% de las personas afectadas vieron denegada su solicitud por unos u otros motivos. En el caso de la apatridia, este porcentaje aumenta al 99%. En este sentido, CEAR reclama al gobierno español y al conjunto de la Unión Europea que asuman su responsabilidad con la Convención de Ginebra de 1951, y que dispongan de las medidas necesarias para acoger dignamente a la población refugiada que pueda llegar a su territorio<sup>10</sup>.

#### 4.2 EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Ante esta realidad, la vía judicial se convierte en una salida para personas que se ven forzadas a huir de su país debido a violaciones graves o sistemáticas o sostenidas de sus derechos humanos. Durante el año 2010, se presentaron 814 recursos judiciales contra las resoluciones denegatorias del derecho de protección internacional.

A través de los tribunales, 21 personas obtuvieron el reconocimiento de la condición de persona refugiada (el 2,6% de quienes recurrieron la denegación del asilo), a 5 (el 0,6%) se les concedió protección por razones humanitarias, 27 fueron archivadas (3,3%) y 7 obtuvieron otro tipo de respuesta (0,8%). Si bien el

98% de las sentencias fueron desestimatorias (798), el 3,2% a quien se otorgó protección supone el reconocimiento de la historia de vida persecución de 26 personas, aspecto con gran impacto en la reconstrucción personal. De las 21 personas a las que se debía haber otorgado el estatuto de persona refugiada, 9 procedían de Colombia (43%), país en conflicto social, político y armado desde hace más de cuatro décadas. Las otras 12 personas procedían de Bielorrusia, Camerún, Cuba, Marruecos, Afganistán, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Nigeria.

En materia de resoluciones judiciales también merece la pena destacar la consolidación jurisprudencial durante 2010 de la condición de apátridas de los ciudadanos y ciudadanas saharauis.

En efecto, debe recordarse que ya en el año 2007 el Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de Noviembre (recurso nº 10503/2003), señaló la condición de apátridas de las personas provenientes de los campamentos de refugiados, llevando a cabo un exhaustivo estudio de la situación jurídico administrativa del Sahara Occidental y de la carencia de nacionalidad marroquí, argelina, mauritana o española de quienes allí residen.

Durante el año 2010 debe destacarse que la doctrina emanada de la sentencia indicada ha venido consolidándose jurisprudencialmente. Así, la sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha vuelto a ver en la necesidad de corregir nuevas resoluciones administrativas de la OAR denegatorias del estatuto de apátrida a personas provenientes del Sahara Occidental. Entre otras podemos citar las sentencias estimatorias obtenidas por el servicio jurídico de CEAR-Sur en las secciones octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (ponentes la magistrada Dña. Ana Isabel Gómez García y el magistrado D. José Alberto Fernández Rodero) de fechas 14 de Junio y 5 de Julio de 2010.

## NOTAS

1. Fuente: Oficina de Asilo y Refugio: *Datos mensuales*. Ministerio de Interior, 2010.
2. Artículo 17.2. de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. (Vigente hasta el 20 de noviembre de 2009).
3. *El País*, 30 de marzo de 2011.
4. El Ministerio de Asuntos Exteriores nos remite información a las organizaciones para que la traslademos a las familias cubanas acogidas en nuestros programas en relación a las solicitudes que están realizando algunas personas para tramitar el visado para viajar a EE UU; *la Embajada de los EE UU nos ha informado de que se ha establecido un plazo de seis meses desde la fecha de su llegada a España para que los cubanos puedan solicitar un visado en el marco del sistema excepcional que han establecido para los expresos y sus familiares. Superado ese periodo, tendrían que pedir un visado normal, cuyos trámites son mucho más lentos.*
5. Eurostat: *Asylum in the EU27. The number of asylum applicants registered in the EU27 stable around 260 000 in 2010*. Eurostat News Release, Comisión Europea, 47/2011, 29 de marzo de 2011.
6. 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 medidas de fomento

de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembro para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

7. 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.
8. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Disposición Adicional Primera. Reasentamiento.*  
*El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.*  
*Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley.*
9. Congreso de los Diputados. *Declaración institucional ante los acontecimientos producidos en Irán tras la celebración de las elecciones (140/000014)*, de 2 de julio de 2009.
10. Nota de prensa emitida por CEAR, 25 de febrero de 2011.





Desde que en 1997 se ratificara el Tratado de Ámsterdam por los miembros de la Unión, comenzó el proceso de consecución de políticas comunes en materias migratorias y de asilo. El fin es lograr una política unitaria tanto en la gestión de flujos migratorios como en el asilo desde una perspectiva integradora para conseguir en 2012 la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (en lo sucesivo SECA).

La demora en los plazos de transposición de las directivas europeas, la calidad de dichas transposiciones, llegando en algunos casos incluso a bajar los estándares de exigencia marcados, generándose situaciones dispares tanto a nivel legal como en la práctica. Las diferencias que se observan en los porcentajes de concesión, en el tratamiento jurídico de las solicitudes así como en el reconocimiento de determinados derechos, condiciones de acogida y prestaciones sociales, llegando a desequilibrios extremos como sucede en Grecia, evidencian la dificultad de alcanzar un sistema de protección unitario.

En los dos epígrafes siguientes se expone "La Situación Actual de las Políticas de Asilo en Europa" y "La Situación de las Personas Refugiadas en Hungría", pudiendo concluir que el objetivo del SECA, como sistema eficiente, realista y pragmático que refleje la solidaridad entre Estados miembro y refuerce la cooperación práctica tanto entre Estados miembro como a través de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo al tiempo que se salvaguarden los derechos individuales, ofreciendo así una protección sólida a solicitantes de asilo y a todas aquellas personas que lo necesiten, está muy lejos de alcanzarse.

## 5.1 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UE

Al desarrollar un Sistema Europeo Común de Asilo, Europa ha emprendido una acción sin precedentes con el objetivo de llevar a cabo la armonización de la política y la ley de asilo en los 27 Estados. Es ahora, más de diez años después de la Cumbre de Tampere y más de trece después del Tratado de Ámsterdam, cuando se fija el objetivo de establecer este sistema. Se han conseguido algunos logros y progresos pero ¿está Europa algo más cerca de un verdadero sistema armonizado que proteja a los que huyen de la persecución? Este artículo primero traza el desarrollo de la política de asilo en Europa<sup>1</sup> y posteriormente evalúa las presentes circunstancias en la Europa actual y el potencial para el futuro.

Durante la primera fase del SECA (1999-2005) el objetivo fue armonizar la legislación de los Estados miembro sobre la base de unas "normas mínimas" comunes afirmando el principio de "no-devolución".

En la segunda fase, el Consejo Europeo adoptó el Programa de La Haya. El propósito de esta fase fue el establecimiento de un "procedimiento común de asilo" y un "estatus igualitario para aquellos a los que se les concede asilo o protección subsidiaria"<sup>2</sup>.

En junio de 2007 la Comisión presentó un "Libro Verde sobre el Asilo" que tenía por objeto identificar posibles opciones para dar forma a la segunda fase del SECA<sup>3</sup>. El resultado de este documento de consulta fue la base para el Plan de Política de Asilo de la Comisión Europea, y el Pacto de Inmigración y Asilo del Consejo<sup>4</sup>.

Diez años después de Tampere, muchos Estados miembro continúan reticentes a armonizar completamente legislación y políticas a nivel de la Unión Europea. No hay coherencia en el tema de la aplicación de los instrumentos legislativos de la Unión Europea en cuanto a asilo y las prácticas divergentes en el territorio europeo, dan como resultado que el asilo sea una "lotería".

El marco institucional ha sido transformado debido a la promulgación del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) y de la adopción del Programa de Estocolmo que establece una nueva hoja de ruta para el desarrollo de políticas de la Unión Europea en terreno de inmigración y asilo para el periodo 2010-2015.

El Tratado de Lisboa establece una base legal para desarrollar una "política común"<sup>5</sup> en asilo y aboga por la creación de un "estatus uniforme" de asilo y protección subsidiaria válido en toda la Unión<sup>6</sup>. También otorga carácter jurídicamente vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>7</sup> y extiende la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo TJUE) en materia de inmigración y asilo, autorizando a cualquier tribunal de un Estado miembro a plantear cuestiones en cuanto a la interpretación de la Ley Comunitaria<sup>8</sup>.

El Programa de Estocolmo, de diciembre de 2009, resalta el papel crucial que desempeña la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (en lo sucesivo OEAA) a la hora de desarrollar un futuro SECA.

En la actualidad el ámbito de la inmigración y el asilo alberga un amplio número de actores emergentes y activos, entre los cuales podemos citar agencias como Frontex<sup>9</sup> y la OEAA, así como los tribunales a nivel nacional y europeo<sup>10</sup>.

Puesto que este artículo se centra en el desarrollo de los sistemas de asilo europeos, únicamente abordaremos el papel de la OEAA y los tribunales.

La OEAA, fue establecida por la Unión Europea con el objetivo de avanzar hacia un SECA más amplio a través de medidas prácticas de cooperación<sup>11</sup>. La oficina se localizará en Malta y se pondrá en marcha a finales de 2011 aunque a día de hoy no hay consenso sobre sus prioridades.

La prioridad de la OEAA en los próximos meses es continuar con iniciativas de cooperación práctica tales como el Currículum Europeo de Asilo y respaldar a los Estados miembro ante situaciones como las de Grecia e Italia.

Otro actor importante en este ámbito son los tribunales y las autoridades judiciales, tanto a nivel nacional como europeo. La sentencia que recientemente dictó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de M.S.S. contra Bélgica y Grecia pone de manifiesto el papel vital de los tribunales en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo en Europa<sup>12</sup>. Asimismo, los Tribunales nacionales han suspendido la transferencia de solicitantes de asilo a Grecia a raíz de la naturaleza disfuncional del sistema de asilo en este país. Con la extensión de esta jurisdicción tras el Tratado de Lisboa, el TJUE desempeña un papel de creciente importancia en la interpretación de la legislación de asilo a nivel de la UE, vinculante para todos los Estados miembro. Un ejemplo ilustrativo es la evaluación de la compatibilidad del Reglamento de Dublín con los derechos fundamentales recogidos en la Carta, que llevará a cabo el Tribunal en 2011<sup>13</sup>.

Aún más importantes resultan las obligaciones legales internacionales del Estado y el papel de los Tribunales ya que el discurso político actual hace hincapié en medidas de cooperación práctica entre los Estados miembro ante el supuesto "abuso" del sistema de asilo.

Ello pese a que el objetivo del SECA es proporcionar una protección coordinada en línea con la legislación internacional y europea sobre derechos humanos y asilo, de modo que las medidas de cooperación práctica deben estar orientadas a la protección.

Al final de la Presidencia belga, los jefes de gobierno de los cuatro siguientes países en quienes recaería la Presidencia<sup>14</sup> emitieron una declaración común, expresando su compromiso de "lograr un Sistema Europeo Común de Asilo eficiente, realista y pragmático que refleje la solidaridad entre Estados miembro

y refuerce la cooperación práctica tanto entre Estados miembro como a través de la OEAA al tiempo que se salvaguarden los derechos individuales, ofreciendo así una protección sólida a solicitantes de asilo y a todos aquellos que lo necesiten”.

Incluso si pudiera establecerse el SECA en la fecha límite establecida, 2012, la demora de los Estados miembro en los plazos de transposición de las directivas, la falta de calidad de dichas transposiciones, que llegan en ocasiones a bajar los estándares de exigencia marcados, las diferencias que se observan en los porcentajes de concesión, en el tratamiento jurídico de las solicitudes así como en el reconocimiento de determinados derechos, condiciones de acogida y prestaciones sociales, llegando a desequilibrios extremos como sucede en Grecia, evidencian la dificultad de alcanzar un sistema de protección unitario, justo y eficiente que asegure que los Estados miembro cumplan con las obligaciones dispuestas por la legislación internacional sobre derechos humanos y refugiados.

El 1 de enero de 2011, Hungría asumió la presidencia de la Unión Europea durante seis meses. El Sistema Europeo Común de Asilo se debería implantar en 2012 y las expectativas y la presión se están incrementando ya que esta fecha se aproxima rápidamente. Hay que cambiar urgentemente todas las directivas en materia de asilo de la UE así como el Convenio de Dublín y la Comisión Europea ya ha propuesto las enmiendas necesarias. La gran mayoría de los Estados miembro no están de acuerdo con gran parte de dichas enmiendas y las negociaciones han durado ya casi dos años. Es en esta difícil situación en la que Hungría promoverá el debate e intentará alcanzar un acuerdo común entre los Estados miembro de la UE. La reciente evolución del sistema nacional de asilo en Hungría ha hecho que surja una grave preocupación de que este país afecte de forma negativa en los avances en la política de asilo a nivel de la UE. El sistema de asilo restrictivo que se da en Hungría va en consonancia con la tendencia actual de los Estados miembro, que no quieren cooperar y avanzar hacia la armonización de las políticas de asilo en Europa con un mayor nivel de protección de los derechos de los solicitantes de asilo.

## 5.2 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN HUNGRÍA

Si bien en su día Hungría se consideró un Estado miembro de la UE con una legislación de asilo relativamente favorable (sin procedimientos acelerados o fronterizos, detención de solicitantes de asilo únicamente en el procedimiento de preadmisión, efecto suspensivo de las solicitudes de asilo subsiguientes, etc.), en 2010 el país ha perdido definitivamente dicho estatus y se ha sumado al grupo de

países con sistemas de asilo altamente restrictivos, garantizando únicamente los estándares mínimos recogidos en las Directivas europeas.

En abril de 2010, tras las elecciones parlamentarias, Fidesz, el partido conservador de centro-derecha se alzó con la mayoría de dos tercios en el Parlamento. El nuevo Gobierno prometió varios cambios legislativos y la revisión de la legislación de asilo y de extranjería se colocó en lo alto de la agenda política.

Incluso antes de que se produjeran las enmiendas en la legislación, el Comité Húngaro de Helsinki (HHC) observó un cambio sustancial en las prácticas de asilo y extranjería, pasándose de una política moderada de detención —según la cual la gran mayoría de solicitantes de asilo eran alojados en centros de acogida abiertos— a una política altamente restrictiva que establece que prácticamente todo aquel que haya sido descubierto en situación ilegal en Hungría debe ser detenido, lo cual incluye a multitud de solicitantes de asilo. De acuerdo con lo que ha podido saber el HHC, la Oficina para la Inmigración y la Nacionalidad (OIN) y la Sede de la Policía Nacional emitieron una orden conjunta en marzo de 2010 exhortando a que todos los inmigrantes irregulares fueran detenidos independientemente de su deseo de solicitar asilo en Hungría.

Para respaldar dicho cambio en la práctica, se abrieron un total de once nuevos centros temporales de detención para extranjeros prácticamente de la noche a la mañana, siendo muchos de ellos antiguos centros penitenciarios que fueron cerrados entre 2003 y 2005 debido a la precariedad de las instalaciones y que han sido reabiertos sin renovación alguna. La asistencia jurídica gratuita así como la asistencia social y psicológica brillaban por su ausencia en el conjunto de los centros.

Debido a estas políticas, mientras el número de solicitantes de asilo aumentó en 2009 en un 50%, en 2010 cayó de forma significativa (de 4.672 en 2009 a 2.104 en 2010), por lo que las cárceles temporales fueron cerradas a finales de año. Sin embargo, al mismo tiempo se duplicó la capacidad de las cárceles permanentes para inmigrantes.

El 24 de diciembre de 2010 el Gobierno enmendó varios aspectos de la legislación de asilo e inmigración, reduciendo de distintas formas los estándares relativos al derecho de asilo y la detención de extranjeros.

A continuación se describen las principales deficiencias del sistema de asilo húngaro:

#### A) ES HABITUAL QUE SE HAGA CASO OMISO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Los solicitantes de asilo potenciales a menudo tienen que expresar su deseo de solicitar asilo durante los trámites policiales. La experiencia nos dice que una proporción considerable de agentes de policía se muestran reacios a “escuchar” reivindicaciones

de asilo y se niegan rutinariamente a registrar las solicitudes. Esta práctica se produce sobre todo en la frontera entre Ucrania y Hungría, si bien se han notificado casos semejantes en la frontera serbo-húngara. En el marco de sus actividades de control y vigilancia de fronteras amparadas por un acuerdo de cooperación tripartito entre la Representación Regional de ACNUR en Europa Central y la Sede Nacional de la Policía, el Comité Húngaro de Helsinki (HHC) ha expresado su preocupación sobre esta práctica sin duda alarmante que lleva a los solicitantes de asilo a países donde la protección internacional no se encuentra disponible<sup>15</sup>. Recientemente se han publicado dos informes que confirman los hallazgos de HHC sobre deportaciones a Ucrania; "*Buffeted in the Borderland*"<sup>16</sup>, de Human Rights Watch, y "*Access to Protection Denied*"<sup>17</sup>, elaborado por el Proyecto de Monitorización de Fronteras y la Fundación ProAsyl de Alemania.

## B) LAS DETENCIONES ESTÁN EN ALZA AL IGUAL QUE LOS PROBLEMAS

Lo que no establece explícitamente la ley, pero vemos que ocurre sobre el terreno, es que todos los extranjeros ilegales detenidos (o incluso quienes se entregan a la policía tras entrar ilegalmente en Hungría) son tratados en primera instancia como inmigrantes ilegales en el contexto de un procedimiento de extranjería. Antes de registrar las solicitudes de asilo, la Policía emite una orden de expulsión y una prohibición de reentrada contra el extranjero (por una duración de entre uno y diez años) basándose en una breve entrevista que se centra únicamente en preguntas de inmigración y trata de seres humanos, sin prestar atención alguna al asilo y la necesidad de protección internacional.

De conformidad con la legislación húngara, no puede emitirse una orden de expulsión sin evaluar el principio de no devolución, si bien en la práctica esta evaluación es un mero formalismo y resulta claramente ineficaz.

Con frecuencia los solicitantes de asilo no recurren la orden de expulsión emitida con anterioridad al comienzo del procedimiento de asilo debido a que no comprenden la diferencia entre los dos procedimientos por falta de explicación y por la barrera lingüística. Si se trata de la primera solicitud de asilo, la ejecución de la orden de expulsión se suspende, pero el solicitante de asilo seguirá siendo arrestado sobre la base jurídica de la orden de expulsión. Por tanto, los solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido denegada se encuentran con frecuencia con una orden de expulsión válida y definitiva, habiéndose sobrepasado todos los plazos para el recurso jurídico.

Aunque no existe una política escrita sobre quién debe ser detenido y quién no, las observaciones del HHC apuntan a que un porcentaje significativo de los solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares son rutinariamente arrestados, con la excepción de los menores no acompañados y quienes proceden de un país que la

OIN considera inadecuado *prima facie* para su retorno (independientemente de las circunstancias individuales de cada caso), basándose en criterios de no devolución y por tanto, para los que se evita emitir una orden de expulsión (por ejemplo, Somalia).

La ley establece que deberá ponerse fin a la detención de forma inmediata si resulta evidente que la orden de expulsión no puede ser llevada a término. En la práctica esto rara vez ocurre. Los inmigrantes irregulares (incluidos los solicitantes de asilo) son a menudo detenidos durante el periodo máximo de tiempo. La detención de extranjeros debe ser revisada cada 30 días y sólo puede ser prolongada a decisión de un tribunal local. Sin embargo, esto no deja de ser un mero trámite. Los tribunales locales emiten decisiones prácticamente idénticas en todos los casos, siendo el razonamiento breve y lacónico, careciendo en definitiva de una evaluación adecuada de los hechos y de una individualización. La larga experiencia del HHC demuestra que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los Estados europeos, la prolongación de la detención en centros de extranjería es una práctica automática en Hungría. No se ha dado ni siquiera un caso durante los últimos años en el que un tribunal haya puesto fin a una detención debido a, por ejemplo, la imposibilidad de ejecutar una medida de expulsión, incluso si a la persona se le concedía después el asilo por parte de la OIN.

Todos los solicitantes de asilo deben poder optar a asistencia jurídica gratuita pero, dado que el régimen de internamiento es semejante al de una cárcel de alta seguridad para delincuentes y criminales convictos y la única posibilidad de ponerse en contacto con el mundo exterior es una conversación telefónica diaria de 5 a 10 minutos de duración cuyo cargo corre a costa del detenido, es improbable que se pueda obtener información sobre los servicios de asistencia jurídica en un país desconocido. Incluso si pudiera contactarse con un abogado, el sistema de asistencia jurídica no reembolsa los costes de viaje e interpretación, lo cual impide todo tipo de comunicación entre abogado y cliente. Además, los honorarios legales son ridículamente bajos, lo cual hace que este sea un servicio carente de atractivo para la mayoría de los abogados. Por tanto, la asistencia jurídica queda únicamente a merced de la implicación de las ONG (como el HHC) y de la financiación externa. Además, todos los formularios de solicitud están en húngaro por lo que es improbable que un solicitante de asilo consiga solicitar asistencia jurídica sin la ayuda de un trabajador social o abogado húngaro.

### C) UNA VEZ SOLICITADO EL ASILO EN HUNGRÍA, MEJOR NO MOVERSE

Los solicitantes de asilo devueltos a Hungría en virtud del "procedimiento de Dublín", se enfrentan a un alto riesgo a ser deportados a sus países de origen. La nueva ley ha suprimido el efecto suspensivo de la ejecución de la expulsión de las

solicitudes de asilo subsiguientes y estas han dejado de ser gratuitas. También se limita el derecho a recibir alojamiento durante el procedimiento de asilo subsiguiente. Esto es típico en casos de solicitantes de asilo devueltos a Hungría en virtud del procedimiento de Dublín, pues muchos de ellos han abandonado el país antes de que se realice una entrevista de asilo y de que se emita una decisión adecuada. La ley no establece una salvaguarda y, considerando la práctica anteriormente descrita, según la cual se emite de forma inmediata una orden de expulsión, es altamente probable que un solicitante de asilo devuelto bajo el procedimiento de Dublín, procedente de un país que no se considere *prima facie* inadecuado para su retorno, reciba una orden de expulsión primero y por tanto la solicitud de asilo subsiguiente ya no tendrá efecto suspensivo. Esta práctica nos preocupa sobremanera, pues puede dar lugar a la deportación de solicitantes de asilo cuyas solicitudes nunca fueron debidamente examinadas.

#### D) CAMBIOS QUE AFECTAN A LOS SOLICITANTES DE ASILO CON UN PROCEDIMIENTO DUBLÍN

Antes de que entrase en vigor la nueva legislación, no existía una base jurídica para retener a los solicitantes de asilo durante todo el procedimiento Dublín, que podía durar varios meses. No obstante, eran retenidos *de facto* en Békéscsaba en un centro de acogida cerrado, protegido por guardias y por alambre de espino. De conformidad con la nueva legislación, los solicitantes de asilo con un procedimiento Dublín permanecerán retenidos en casi todos los casos, ya que antes de registrar las solicitudes de asilo, la policía —que intercepta a una persona en situación irregular o a un solicitante de asilo que entra— emite una orden de expulsión y de arresto.

En 2010, Hungría era uno de los cinco Estados miembro de la UE que enviaba a la mayoría de los solicitantes de asilo a Grecia, a pesar de que existían algunas resoluciones judiciales que consideraban que transferirlos a Grecia infringiría el artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos. Finalmente, tras la sentencia del TEDH en el caso de M.S.S. contra Bélgica y Grecia, el Ministro húngaro de Interior anunció que Hungría ya no enviaría a los solicitantes de asilo a Grecia.

#### E) LA CALIDAD DEL RECURSO PUEDE ENCONTRARSE EN PELIGRO

Con la legislación anterior, los solicitantes de asilo podían presentar un recurso contra la decisión negativa que le habían dado a su caso sólo ante un órgano jurisdiccional centralizado de Budapest. Los jueces de dicho juzgado asistieron a varias



sesiones de formación durante los últimos 10 años, impartidas por el ACNUR junto con otras organizaciones, y por ello pasaron a tener una experiencia específica en este ámbito. El hecho de centralizar este procedimiento conllevó un retraso considerable, que el gobierno intentó solucionar con la nueva ley, al eliminar la competencia exclusiva de dicho órgano para conocer de casos de asilo. A partir de abril de 2011, una serie de juzgados locales compartirán esta labor. Con esta modificación se pone en peligro la calidad del recurso judicial contra las decisiones administrativas de la Oficina de Inmigración y Nacionalidad húngara, porque los jueces de los órganos jurisdiccionales locales que conocerán de los casos de asilo no han participado nunca en ningún programa de formación en derecho de asilo y por ello carecen de conocimientos y experiencia específicos en esta materia.

#### F) MEJOR NO PERTENECER A UN GRUPO VULNERABLE

Mientras que en otros países de la UE el hecho de pertenecer a un grupo vulnerable puede suponer que se tengan unos privilegios especiales en el procedimiento de asilo, así como que se reciban unas atenciones especiales, esto no es así en Hungría. Sólo los menores no acompañados reciben una atención especial y están excluidos de la retención. Si el solicitante de asilo es una mujer embarazada, un discapacitado físico o un discapacitado psíquico puede ser retenido junto con los demás. Mientras están retenidas, las necesidades especiales de estas personas no serán atendidas de forma suficiente, ya que las cárceles de control de extranjeros de Hungría todavía no disponen de atención psicosocial.

La nueva ley posibilita la retención de familias con niños durante un máximo de 30 días. La ley estipula que esta medida sólo se puede aplicar, cuando no sea posible utilizar otra menos restrictiva para garantizar la deportación de la familia (como puede ser la retención de los documentos de viaje o designar un lugar de residencia obligatorio). Por desgracia, en la práctica esta medida se aplica con frecuencia de forma automática, sin tener en cuenta otras alternativas.

#### G) MENORES, ¡VIAJAD CON DOCUMENTOS SI QUERÉIS EVITAR LA RETENCIÓN!

De conformidad con la legislación húngara, los menores no acompañados no deberían ser retenidos, sino que deberían ser alojados en un centro abierto. No obstante, el Comité Húngaro de Helsinki (HHC) ha sido testigo durante las visitas para supervisar la retención de la existencia de menores no acompañados retenidos en cárceles de control de extranjeros. Tras comprobar sus expedientes, se observó que un médico había calculado sus edades. Varios solicitantes de asilo

informaron al HHC de que el médico había determinado sus edades sólo mirándoles los torsos. El verano pasado, el HHC conoció en una cárcel de control de extranjeros a un solicitante de asilo menor que había sido devuelto por el Convenio de Dublín desde Finlandia. Llevaba consigo su expediente de cálculo de edad de Finlandia, en el que se confirmaba que, en efecto, era menor. No obstante, permaneció retenido durante varios meses.

A pesar de que en mayo de 2010 el Comisario del Parlamento de Derechos Humanos sugirió una enmienda a la ley para la determinación de la edad de los menores, estableciendo la necesidad de pruebas por un pediatra independiente, con el consentimiento de la persona o de su representante legal, atendiendo a las particularidades del menor, su género, su madurez psicológica, los factores étnicos y culturales pertinentes. Además la decisión debería ser favorable ante la existencia de cualquier duda, debiéndoles tratar como menores hasta que se haya determinado su edad. Por desgracia, las enmiendas a la ley sólo incluyeron las dos primeras recomendaciones y la práctica ignora claramente la última: las personas que dicen ser menores a veces son tratadas como adultos, incluso antes de que se determine su edad.

#### H) ES MUY DIFÍCIL TRAER A UNA FAMILIA

La reunificación familiar es un proceso muy difícil y las personas refugiadas denuncian que sus familiares se enfrentan a varios obstáculos, principalmente por la burocracia innecesaria, cuando intentan solicitarla en las embajadas húngaras en el extranjero.

Todas las personas refugiadas se enfrentan a problemas con la reunificación familiar, pero para los somalíes es prácticamente imposible. Portar un documento de viaje válido es una condición general para conseguirla. Hungría, al igual que la gran mayoría de Estados miembro de la UE no acepta como válidos los documentos de viaje somalíes, por motivos de seguridad. Paralelamente, otros Estados miembro de la UE han ideado soluciones prácticas para solventar el problema de los ciudadanos somalíes, pero Hungría no ha establecido ninguno por lo que los somalíes se encuentran excluidos *de facto* del derecho a la reunificación familiar.

La nueva ley empeoró la situación de los beneficiarios de protección subsidiaria, ya que, ahora, no tienen derecho a estar exentos de cumplir los criterios de disponer de condiciones materiales suficientes para mantener a sus familiares durante los seis primeros meses del reconocimiento del estatuto de refugiado.

## NOTAS

1. Este artículo se centra en el desarrollo de la política específicamente en relación a los sistemas de asilo en Europa y no se ocupa de la dimensión externa del asilo. Para más información en relación a este asunto, vea [http://www.ecre.org/topics/access\\_to\\_europe](http://www.ecre.org/topics/access_to_europe).
2. El Programa de La Haya se basó también en "la completa y global aplicación de la Convención de Ginebra para los Refugiados y otros relevantes Tratados". Es accesible aquí: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:HTML>
3. El Libro Verde sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo accesible aquí: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0301en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0301en01.pdf)
4. El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo está accesible aquí: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
5. Esto contrasta con el antiguo marco legal en los artículos 63(1) y 63(2) TEC el cual únicamente estipulaba que la Comunidad debía adoptar "medidas" sobre asilo, refugiados y personas desplazadas.
6. Ver artículo 78, Versión Consolidada del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU).
7. De particular importancia en este contexto es el artículo 18 de la Carta, el cual dispone derecho al asilo.
8. Ver Artículos 6 y 267 de la versión consolidado del Tratado de la Unión Europea y el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea.
9. Para mayor información, la informativa conjunta elaborada por ECRE y Amnistía Internacional sobre la propuesta de la Comisión de enmendar la Normativa Frontex se halla disponible en [http://www.ecre.org/resources/Policy\\_papers/1622](http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1622)
10. Asimismo, el Parlamento Europeo ha ampliado su rango de acción en lo que a adopción de nueva legislación se refiere, de acuerdo con las modificaciones relativas al proceso de toma de decisiones que se incluyen en el Tratado de Lisboa.
11. Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>
12. M.S.S contra Bélgica y Grecia, número de solicitud 30696/09, Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, 21 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>
13. Los asuntos C-411/10 y C-493/10 están aún pendientes.
14. Consejo de la Unión Europea, declaración común de Bélgica, Hungría, Polonia, Dinamarca y Chipre sobre Inmigración y Asilo, 30 de noviembre de 2010. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17223.en10.pdf>
15. Informe sobre el programa de vigilancia fronteriza 2008-2009, pp. 15-22, <http://helsinki.hu/dokumentum/Hatatmegfigyelo-program-US-proof-2.pdf>
16. <http://www.hrw.org/en/reports/2010/12/16/buffeted-borderland-0>
17. [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/b\\_Ueber\\_uns/Stiftung/refoulement-report.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/b_Ueber_uns/Stiftung/refoulement-report.pdf)



La actual situación de crisis económica supone un nuevo reto que requiere la puesta en marcha de estrategias y políticas estables para la integración de las personas refugiadas. En este difícil contexto, las políticas de protección internacional deberían permanecer en la agenda política evitando así la invisibilización de los movimientos migratorios forzosos. Los efectos de la actual crisis económica sobre las personas refugiadas son evidentes. Cabe destacar el agravamiento de las situaciones de pobreza que, unido a los recortes de los presupuestos destinados a recursos públicos y la falta de oportunidades laborales, ha supuesto un incremento en cuanto a la vulnerabilidad y riesgo de exclusión de este colectivo.

El presente capítulo analiza la evolución de las políticas sociales y las políticas en materia de integración laboral de las personas refugiadas, haciendo especial hincapié en la necesidad de que sean las administraciones públicas quienes apoyen con mayor ahínco los constantes esfuerzos de inserción que favorecen esos procesos, poniendo al alcance de las organizaciones los instrumentos necesarios para su desarrollo con la dotación presupuestaria que garanticen su éxito. Así mismo, en el capítulo se analizan las prácticas que se están desarrollando en Ceuta y Melilla, que impiden cualquier atisbo de desarrollo de un proceso de inserción laboral y social.

Como cierre, el capítulo incluye la experiencia vivida en 2010 e inicio de 2011 con el grupo de personas de origen cubano que el Estado español ha acogido, amparándose en distintas figuras de protección internacional, y que pone en evidencia los diferentes criterios que pueden aplicarse para gestionar las políticas públicas, a la vez que la posibilidad de avanzar en la situación actual, incluso en una situación de crisis como la que sufre nuestro país.

## 6.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL

En el marco de una política redistributiva, es competencia de los Estados el reparto de bienestar y del ingreso. Por ello tienen el deber de asumir la importancia de las políticas públicas para atender los movimientos migratorios, siendo conscientes de que las migraciones de la actualidad son de carácter mixto, tal y como ha señalado el ACNUR, integrando en los mismos flujos a migrantes económicos y personas necesitadas de protección internacional y refugiadas, y no sólo hacer énfasis en el incremento de controles y políticas migratorias restrictivas.

Ante la actual situación de recesión económica el recorte del gasto en políticas sociales no debe ser la respuesta idónea, no significando dicho recorte un gesto por el que se aseguren las políticas sociales para un futuro, dado que este tipo de respuestas lo que provoca es una institucionalización de la desigualdad.

### A) POLÍTICAS EUROPEAS

Cada vez más, las políticas migratorias y las políticas de asilo dependen de la UE. En ese contexto nos encontramos con el *Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios* destinado a apoyar al conjunto de países de la UE en la gestión integral de las fronteras exteriores de los Estados miembro de la UE y la implementación de políticas comunes de asilo e inmigración. Este Programa trata de repartir responsabilidades y de incrementar la solidaridad entre los Estados, a través de cuatro fondos financieros. Cada uno de estos instrumentos está diseñado para cubrir un campo específico de la gestión integral de los flujos migratorios, de tal forma que aproximadamente 4 billones de euros han sido reservados para el *Programa Marco* durante el periodo de 2007-2013, repartidos entre todos los Estados miembro según los esfuerzos realizados para el beneficio de la totalidad de la UE.

En concreto, en España es el MTI, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el competente en esta materia y responsable de ejecutar el Fondo Europeo para los Refugiados (destinado a políticas de protección) y el Fondo Europeo para la Integración (destinado a políticas de integración de inmigrantes de terceros países en situación regular).

Con el objetivo de reunir en un único instrumento las medidas de integración y las relativas a la acogida y repatriación voluntaria en caso de afluencia masiva de personas refugiadas y desplazadas, la UE creó el Fondo Europeo para los Refugiados con la Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 septiembre 2000 para cinco años (2000-2004). Con el Plan Plurianual FER 2008-2013 un total de 628 millones

de euros han sido destinados al Fondo para los Refugiados, con el fin de que estos recursos sean distribuidos entre los Estados miembro.

Por otro lado, el Ministerio del Interior se encarga del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, cuya finalidad es mejorar el control y la vigilancia de las fronteras de la UE. A la vez que está a cargo de la ejecución del Fondo Europeo para el Retorno, destinado a políticas de retorno de los inmigrantes de terceros países en situación de residencia legal e ilegal, bien sea de forma forzosa o voluntaria. El MTI colabora junto con el Ministerio del Interior en la gestión de dicho fondo, ejecutando estas medias de retorno voluntario.

El Fondo Europeo para los Refugiados tiene como objetivo apoyar y mejorar los esfuerzos de los Estados miembro para mejorar las condiciones de acogida, aplicar procedimientos de asilo justos y eficaces, y promover buenas prácticas en el área de asilo, con el fin de proteger los derechos de las personas que requieren protección internacional y permitir que los sistemas de asilo en los Estados miembro funcionen eficazmente.

Sin embargo, la experiencia nos hace ver como las políticas de control de fronteras impide en muchas ocasiones el acceso al derecho de protección internacional, es decir al derecho a solicitar asilo, por lo que desde CEAR insistimos en la necesidad de ponderar dichos controles en favor de el deber que nos compromete a acoger a aquellas personas que requieren de protección internacional para garantizar su seguridad.

## B) EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS Y SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En España las competencias exclusivas en materia de derecho de Asilo y de políticas de integración para personas solicitantes de protección internacional, vienen delimitadas por la Constitución Española en su artículo 149, atribuyendo así al Estado competencias exclusivas en dicha materia.

A día de hoy podemos señalar que, Comunidades Autónomas como Andalucía o Cataluña, a través de sus estatutos de autonomía, han ido abriendo la posibilidad de asumir determinadas competencias específicas en materia de integración de las personas refugiadas.

Así, en el presente epígrafe, planteamos la necesidad de hacer una reflexión en cuanto al concepto de corresponsabilidad y universalidad de la atención a las personas con protección internacional.

Si, revisando el reparto de competencias, el Estado flexibilizara el reparto de aquellas específicas en materia de atención a este colectivo, asumiendo con ello

que, las entidades locales y Comunidades Autónomas pudieran y debieran complementar esta participación activa junto a las instituciones estatales, se favorecería de este modo el acceso de las personas con protección internacional a los recursos y derechos que les son asignados para lograr su integración. Sería por tanto necesaria la concepción de la universalidad de estos derechos en los planes locales y en el acceso a los servicios sociales públicos en todas las Comunidades Autónomas, tomando como modelo las diferentes leyes de servicios sociales. Con ello, se podría asegurar un mejor acceso a estos servicios específicos con independencia de la situación geográfica.

En ese sentido debemos decir que el colectivo de personas refugiadas o solicitantes de asilo es un auténtico desconocido para los servicios sociales generales, así un colectivo ignorado en las políticas de integración que los municipios y las comunidades autónomas ponen en marcha, incluidos los planes específicos de inmigración, integración o similares, donde las personas refugiadas y solicitantes de asilo quedan desdibujadas en el genérico del colectivo de inmigrantes, sin tener en cuenta las especificidades y necesidades particulares de dicho colectivo.

Esta posible complementariedad y corresponsabilidad de las competencias puede ser así una solución para la libre movilidad geográfica de las personas con protección internacional en territorio español, sin tener que depender de la posible ubicación o no de las entidades que actualmente prestan servicios específicos para el colectivo de personas solicitantes de asilo, refugiadas o con cualquier clase de reconocimiento de protección internacional, contando así, con la disponibilidad de sus derechos y la atención a sus demandas en las administraciones locales de mayor proximidad.

Como ejemplo de ello, podemos señalar en base a nuestro que hacer diario, casos de personas con protección internacional, residentes en localidades pertenecientes a comunidades autónomas donde no existen sedes de entidades especializadas en asilo, que se ven obligadas a desplazarse a otras localidades o incluso comunidades autónomas para poder recibir dicha atención. Esto, además del trastorno que supone para la propia persona, también supone una gran dificultad para los equipos técnicos a la hora de poder llevar a cabo itinerarios integrales de intervención, necesarios en muchos casos para un adecuado proceso de inserción e integración social, convirtiendo la relación profesional en una mera gestión de prestaciones económicas y poco más.

Ante las dificultades descritas, una universalización de los servicios, incluyendo los dirigidos al colectivo de personas solicitantes de asilo y refugiadas, podría fomentar que las personas con protección internacional acudieran a los servicios sociales generales de manera más ágil, flexible y rápida.



Esta revisión de competencias fomentaría así la segunda descentralización aún pendiente sobre las administraciones locales. El Estado podría con ello complementar las competencias específicas en materia de atención a personas con protección internacional apoyándose en los esfuerzos de las autoridades locales y en el principio de subsidiariedad. De tal manera que las políticas de estado de bienestar para con las personas con protección internacional requieran tal vez de una transformación de la estructura, de las funciones y de las bases de exclusiva legitimidad del Estado.

Con esta participación activa de las distintas escalas de la administración pública, instituciones y autoridades avanzaríamos en el compromiso conjunto en materia de coordinación y atención a las personas con protección internacional.

### C) LA SITUACIÓN EN CEUTA Y MELILLA

Un claro ejemplo de cómo se aplican las políticas favorecedoras o no orientadas a la integración, es la situación que viven las personas solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, a las que, como hemos analizado en el capítulo segundo de este informe, se impide, una vez documentadas como solicitantes de asilo admitidas a trámite, trasladarse a la península. CEAR ha considerado, y así ha venido reclamando con insistencia, el derecho de este colectivo a la libre circulación por el territorio español y, por tanto, su libre acceso a la península.

En la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), de fecha 28 de octubre de 2010, que resuelve los muchos recursos presentados ante esta situación, se da la razón al recurrente y se declara *no ajustada a Derecho la actuación de la Delegación del Gobierno en Ceuta, al tiempo que procede reconocer el derecho del recurrente a gozar del derecho a la libre circulación y residencia, con la obligación de comunicar sus cambios de domicilio, al haberse admitido a trámite su solicitud de asilo, y hasta tanto se resolvió la petición*. La sala razona su fallo manifestando que,

*... puesto que si de lo que se trata es de decidir acerca de los derechos que el solicitante de asilo, cuya solicitud ha sido admitida a trámite, tiene, y en concreto la libre residencia y circulación, ha de partirse de la base de que, por lo general, el solicitante de asilo ha entrado en España de forma irregular; ya que de haber entrado de forma regular carecería de sentido instar dicha solicitud. Así, el hecho de que el artículo 36.1 h) de la Ley 12/2009 de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo, al que mas adelante nos referiremos, establezca como derecho del quien ha obtenido el derecho de asilo, la libre circulación, sin distinguir la forma de entrada en España.*

En definitiva, el TSJA avala la libre circulación por la totalidad del territorio estatal de los solicitantes de protección internacional admitidos a trámite y como tales documentados. Sin embargo, debemos concluir este punto señalando que a día de hoy, el Gobierno continúa impidiendo el ejercicio de este derecho y, como consecuencia, impidiendo que se realice una integración social en condiciones de igualdad que el resto de los solicitantes que se encuentran en otros territorios del Estado.

## 6.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL

El año 2010 fue el último en el que el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI I) contemplaba su aplicación y vigencia, dado que su planificación fue concebida para un periodo cuatrienal que abarcaba de 2007 a 2010. En el mismo se recogían todos aquellos ámbitos de actuación que afectaban a las políticas de inmigración y asilo y que implicaban a las diversas administraciones públicas y a las organizaciones sociales. En nuestro ámbito de actuación era el MTI, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el encargado del desarrollo de las directrices de este plan, que contempla la “incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto”.

Tanto en nuestro país como en otros países europeos, los procesos migratorios se encuentran íntimamente ligados a las transformaciones y demandas del mercado de trabajo, a los déficits o superávits de mano de obra y a los desajustes registrados a lo largo de las últimas décadas, y más recientemente con la situación de crisis económica que se padece muy especialmente en España desde el año 2008. Esta situación, que fue ampliamente analizada en el Informe CEAR 2010, destacaba el hecho de que la misma estaba afectando 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 a que estos colectivos tienen un salario medio muy inferior y un menor porcentaje de participación en el acceso a la formación pública que los autóctonos, debido a las dificultades en los requisitos de acceso a estas acciones que las administraciones correspondientes están poniendo, viendo además recortados otros derechos sociales. El alejamiento del mercado laboral supone una traba muy importante para el acceder a derechos básicos como la documentación, la vivienda o la protección social.

El problema fundamental que nuestro colectivo atraviesa se traduce, por tanto, en que en el actual contexto, con una tasa de paro que cerró el último trimestre de

2010 en una alarmante cifra del 20,33%, y que implica en términos absolutos situar el número de desempleados en los 4.696.600, el sistema de consumo que se plantea en nuestra sociedad los excluye, viéndose abocadas a la exclusión social y a quedarse fuera de los circuitos normales del conjunto de la población y, por tanto, privados de la dimensión social y humana del hecho de trabajar. El significado real del trabajo, de tener un empleo, equivale para la inmensa mayoría de la población, a la única posibilidad legal de tener recursos económicos para poder satisfacer sus necesidades y adquirir los bienes de consumo necesarios para el desarrollo de sus vidas.

Así, si en un primer análisis el PECE I arroja un balance positivo respecto al cumplimiento de los objetivos marcados por quienes lo diseñaron, la implementación es evidente que ha sufrido más dificultades en toda su fase de desarrollo.

Si como apuntábamos, el acceso a los derechos y la integración social de las personas refugiadas e inmigrantes se basan, en parte, en el acceso al mercado de trabajo y en la garantía de unas condiciones laborales dignas, son las Administraciones Públicas las que se encuentran en la obligación de hacer frente a las situaciones de segmentación y precariedad laboral que aumentan el riesgo de pobreza y exclusión social, de eliminar todos los impedimentos señalados para asegurar un mercado de trabajo inclusivo que consolide condiciones laborales dignas, de calidad e igualitarias para nuestro colectivo.

Resulta en este punto destacable que de todas las áreas de trabajo que contempla el Plan, sea el área de empleo la única que desde el primer año de implementación sufre año tras año recortes en su dotación presupuestaria. El año 2010 no ha sido una excepción a este respecto y la dotación presupuestaria para 2010 en materia de empleo, que ascendía a 51.092.287 euros, se ha traducido en una merma respecto a 2009 de un 1,5%.

El nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECE II), contemplado para el periodo 2011-2014, se encuentra todavía en periodo de consultas con diferentes organizaciones sindicales y sociales, entre las que se encuentra CEAR, que han sido emplazadas a diferentes mesas de negociación en los últimos meses para presentar sus propuestas e iniciativas a la administración, de cara a que estas sean tenidas en cuenta para concebir la gestión pública de la inmigración y el mercado de trabajo en el próximo periodo de planificación.

Entre las reivindicaciones que destacaríamos de interés para nuestro trabajo, en el plano del análisis de políticas sobre integración laboral, se encuentra la necesidad de impulsar herramientas de medición en materia de inserción e integración, especialmente del colectivo de asilo y refugiados que es el que nos atañe, ya que actualmente siguen sin existir instrumentos adecuados que se puedan utilizar y que arrojen luz a los análisis que sobre políticas públicas se hacen.

El PEI avanza los principios sobre los que se debería crear un sistema de indicadores para la integración social de los inmigrantes (evaluación integral, en términos de eficiencia, participativa y formativa) pero no incorpora ninguna herramienta específica. Si bien el desarrollo de sistemas de indicadores relacionados con el empleo es amplio y cuenta con un largo recorrido, en materia esta materia aún queda mucho por hacer a todos los niveles, de ahí las dificultades excepcionales a la hora de realizar análisis exhaustivos acerca de nuestro colectivo y que, por tanto, sean los instrumentos financieros y su dotación presupuestaria quienes nos den las referencias más esclarecedoras.

Cabe añadir, además, que las políticas de los sucesivos gobiernos en España se han dirigido a la integración del colectivo de extranjeros en general, aunque también los solicitantes de asilo y los refugiados, subsumidos como miembros de este colectivo, podían acceder a ellas. Así, la política de inmigración y asilo, articulada en normas y decisiones de la administración, se transmite y es percibida por la sociedad como un fenómeno que inevitable y fundamentalmente vincula el fenómeno a los aspectos laborales del mismo, mediante el binomio inmigración-trabajo, lo que contribuye a que permanezca el estereotipo del inmigrante (refugiado incluido, por seguir la lógica administrativa) solo como fuerza de trabajo, ignorando el hecho de que el colectivo comparte los problemas económicos, sociales y culturales de la sociedad en la que se integra.

Los inmigrantes y refugiados no se incorporan únicamente al mercado laboral sino a todos los ámbitos sociales, por lo que, acorde con la realidad, no es posible llevar a la práctica políticas que sólo regulen el aspecto laboral del flujo. Hay que entenderlo, para poder analizarlo y entender su impacto, como un movimiento de población, constante, que precisa la adopción de políticas que lo contemplen en su totalidad. Con estas deficiencias señaladas para nuestro análisis, vamos a ir desgranando brevemente lo que en materia de integración laboral de personas refugiadas se ha implementado específicamente durante el año pasado desde los poderes públicos.

Las políticas que se implementan en España para el colectivo de refugiados e inmigrantes en materia de integración son, sobre todo, a través de los Presupuestos Generales del Estado. El MTI destinó en 2010 un total de 323 millones de euros al eje de políticas de inmigración y emigración, un 27% menos que en el año 2009, canalizados a través de diferentes programas cofinanciados en los últimos años a través del Fondo Social Europeo (FSE) y, más recientemente, del Fondo Europeo para la Integración (FEI), en los que CEAR viene participando, junto con otras organizaciones, de forma destacada. Es evidente que los recortes presupuestarios del Ministerio en materia de Integración de los Inmigrantes (que ha pasado de

tener 299,9 millones de euros en 2009 a solo 175 para 2010) han incidido notablemente en las organizaciones sociales que trabajamos con el colectivo, obligando a realizar un sobreesfuerzo en la atención a un colectivo cuyas dificultades van en aumento con la crisis económica, cada vez con menos recursos, lo que pone en serio riesgo las posibilidades de integración en la sociedad de acogida de estas personas, dificulta el pleno ejercicio de sus derechos e impide la consolidación de sus itinerarios de inserción, perdiendo los esfuerzos y recursos empleados en la su integración sociolaboral durante los últimos años.

Teniendo en cuenta el contenido del Reglamento (CE) 1081/2006 relativo al FSE, este deberá respaldar las políticas de los Estados miembro que, a su vez, se ajustan a las orientaciones y recomendaciones adoptadas en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo, así como a los objetivos de inclusión social, no discriminación, fomento de la igualdad, la educación y la formación. El *Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación 2007-2013* ha sido diseñado con la finalidad de dar respuesta al segundo de los tres objetivos estratégicos del Fondo Social Europeo para este periodo "atraer a más personas al mercado laboral, haciendo del trabajo una opción real para todos y todas, fomentando la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, impulsando, especialmente, la integración sociolaboral de las personas jóvenes, paradas de larga duración, inmigrantes, personas con discapacidad y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo".

En estas convocatorias se incluyen programas específicos donde se fomenta la ejecución de programas y actuaciones de lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, en especial en el acceso al empleo, educación, vivienda o salud; actuaciones de fomento de la participación y de promoción de la igualdad de trato y no discriminación y programas dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población general.

La otra actuación referida para el desarrollo de programas de carácter innovador que fomenten la integración de las personas inmigrantes en 2010, se enmarca en los objetivos de la convocatoria cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de los Inmigrantes (FEI), integrado en el Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, y a la que se destinaron más de 10 millones de euros. En la misma se subvencionaron programas de intervención social con atención especial a mujeres y jóvenes, programas dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población general. Los programas cofinanciados por el FEI, hacen énfasis en el proceso de reagrupación familiar mediante programas de

introducción a la sociedad de acogida y programas de fomento de la colaboración de los nacionales de terceros países en organizaciones de participación activa dentro del ámbito local.

En España gastaremos cerca de 7.500 millones de euros en políticas activas de empleo en el año 2011, un 5,5% menos que el año anterior. Un presupuesto que se divide en tres tercios prácticamente idénticos para bonificaciones a la contratación (2.450 millones), formación profesional (2.678 millones) y programas de empleo (2.230 millones). Su escasa eficacia hasta ahora para plantarle cara a la grave situación actual de crisis económica, va a llevar al Gobierno a modificar estas políticas activas (un primer paso ya es la reforma laboral vigente), esperando que centre el foco en aquellos colectivos más necesitados. Entre ellos debería situarse, de forma destacada, el colectivo de refugiados, favoreciendo nuevas actuaciones para luchar contra la discriminación de las personas refugiadas que se podrían implementar en mayor medida en el marco legal e institucional del que hablamos, dotándolas de más recursos (fuertemente recortados en los últimos años), y procurando innovar en la materia, mediante la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen las potencialidades y posibilidades de empleo de forma individualizada y adaptada al mercado laboral actual; la formación de profesionales en el campo de la inmigración y la apuesta por la flexibilización administrativa a la hora de regularizar las situaciones laborales del colectivo migrante.

### 6.3 UNA EXPERIENCIA PARA EL ANÁLISIS: EL TRASLADO DESDE CUBA DE EXPRESOS Y SUS FAMILIARES

Podemos hablar de un proceso, sino extraordinario sí al menos llamativo, por el hecho de haber trabajado de manera conjunta los tres ministerios españoles, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con Miguel Ángel Moratinos como ministro en ese momento, el Ministerio de Interior, con Alfredo Pérez Rubalcaba a la cabeza, y el Ministerio de Trabajo e Inmigración, con Celestino Corbacho como ministro en esos momentos, para concretar el procedimiento y protocolo que se ha llevado a cabo para realizar la acogida a los presos cubanos excarcelados y a sus familias, tras el proceso de diálogo y negociación llevado a cabo por los Gobiernos cubano y español, y la intermediación de la Iglesia católica.

Dicha comisión interministerial convoca inicialmente a dos ONG especializadas en la atención y acogida a personas solicitantes y con protección internacional, para gestionar este proceso de apoyo y acogida. Concretamente a Cruz Roja Española (CRE) y a CEAR, sumando posteriormente a dicha convocatoria a ACCEM.

Es por ello que el Gobierno, encabezado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, propone un protocolo de acogida por el que las tres organizaciones anteriormente nombradas se encargarán de realizar el apoyo y acompañamiento en la acogida de estas personas.

El objetivo de este protocolo, es el de facilitar la integración en la sociedad española de estas personas, mediante el trabajo que desarrollarán con los equipos humanos de las tres entidades implicadas. En este sentido, en ningún momento se habla de un programa específico y exclusivo para la acogida del colectivo de cubanos, sino por el contrario se enmarcaría dentro de los programas de acogida e integración generales de cualquier persona solicitante de protección internacional. A pesar de esto, sin embargo, las entidades deberán poner en marcha actuaciones concretas para el apoyo y atención al colectivo de cubanos, reforzando así los equipos humanos de la organización para poder cubrir el gran incremento de personas acogidas en el programa en ese momento.

En relación al estatus jurídico, podrían ser beneficiarios de este programa todas aquellas personas que previamente hayan formalizado su solicitud de protección internacional. Más allá del procedimiento de la solicitud de protección o asilo, al que hemos mencionado en otros apartados de este informe, el proceso de acogida e integración social planteado para este colectivo tiene una duración inicial de un año y se divide en tres fases.

#### A) PRIMERA FASE DE ACOGIDA

Su período medio de duración se estimó inicialmente en 10 días, pero sin embargo dicho período se ha extendido a una media de 30 días (en algún caso este período ha sido hasta de tres y cuatro meses de permanencia en hostales), debiéndose este incremento de la media fundamentalmente a varias familias que han pasado directamente de esta primera acogida a la tercera fase del proceso, de viviendas autónomas, con las dificultades lógicas a la hora de acceder a dichas viviendas del mercado privado de vivienda.

Esta fase abarcaría desde el momento de la llegada al aeropuerto Madrid-Barajas, hasta la tramitación de la solicitud de protección internacional y su consecuente derivación a un centro de acogida temporal. Esta es la única fase que está gestionada en estos momentos de forma exclusiva por CRE, ya que el resto de fases las realizan las tres organizaciones anteriormente citadas de forma indistinta. Así, tras la acogida en el aeropuerto, el equipo de CRE se encarga de acompañar a las personas recién llegadas hasta el hostel concertado en Madrid, donde serán alojados inicialmente de forma provisional, con la salvedad anteriormente ya señalada.

Esta primera fase comprenderá el alojamiento provisional en el hostel, con la cobertura de la manutención (desayunos, comidas y cenas), artículos de primera necesidad (ropa, aseo, alimentación para bebés, etc.) y servicios de lavandería. Así mismo se les facilita asistencia sanitaria, atención psicológica, apoyo en la tramitación de documentación y asesoramiento legal (para este apoyo jurídico, se están encargando abogados/as de CEAR y ACCEM), y atención social. Se facilita el contacto con familiares en Cuba y España, y un equipo de trabajadores sociales y mediadores realizan entrevistas individuales y familiares para valoración y diagnóstico de necesidades, así como para tramitar la posterior derivación a los centros de acogida, procurando en todo caso facilitar las unificaciones familiares, si las hubiera en alguna provincia en particular.

## B) SEGUNDA FASE EN LOS CENTROS DE ACOGIDA TEMPORAL

Una vez formulada la solicitud de protección internacional, tras haberse realizado el reconocimiento médico establecido por el protocolo habitual y consensuado el lugar de destino y la entidad de referencia, las familias son trasladadas a los diferentes centros de acogida temporal asignados para ello. Dichos centros, además de ofrecer alojamiento y manutención, disponen así mismo de servicios y recursos gestionados por un equipo técnico cuyo objetivo último es el de apoyar la adaptación a la nueva realidad y contexto en el que se encuentran, facilitando así la integración en la sociedad española y su completa autonomía. En este punto, es importante señalar las dificultades que los equipos técnicos encargado de esta acogida se vienen encontrando.

Por una parte, la intervención destinada a facilitar y favorecer la adaptación y ajuste de expectativas de estas personas a la realidad en la que se encuentran y con las posibilidades reales de futuro que podrán encontrarse, ha sido en muchos casos, ardua y complicada. Esto debido en parte a las altas expectativas con las que llegaron a España, especialmente los primeros grupos de presos excarcelados y sus familias, en parte por sus propios procesos internos en cuanto a identidad y recuperación de estatus y necesidad de reconocimiento, y en parte por las propias expectativas generadas y transmitidas por el personal consular en Cuba, debido a la imprecisión y generalidad con la que se explica el programa de acogida y acompañamiento en España. A pesar de ello, y evitando en este sentido caer en generalizaciones y prejuicios, decir que por otra parte nos hemos encontrado con grupos familiares con un conocimiento de la situación actual española muy ajustada a la realidad y que por ello han realizado un gran ejercicio de reflexión y valoración de su situación en estos momentos en España.



La estancia en los centros de acogida inicialmente es de entre dos y cinco meses, incluyendo durante este tiempo la cobertura de sus necesidades básicas (alojamiento, manutención, vestuario y kits de higiene, prestación económica en concepto de gastos de bolsillo). Así mismo el equipo técnico de cada organización de referencia les facilita información del nuevo lugar de residencia así como de los recursos existentes (en materia de salud, educación, empleo, vivienda, etc.) con el objeto de que puedan desenvolverse en la zona con total autonomía. Se les facilita también asistencia jurídica, asesoramiento y orientación para la búsqueda de vivienda, apoyo en los trámites de empadronamiento, tarjeta sanitaria, escolarización de menores, servicios para la orientación en la búsqueda de empleo, etc., y apoyo psicológico.

Continuando con las fases del programa de acogida, una vez ubicados en la zona, cada familia será responsable de buscar vivienda de acuerdo a sus necesidades y a las limitaciones económicas establecidas por el programa para ello, teniendo en cuenta por supuesto el actual estado del mercado de la vivienda en cada CCAA. Esta búsqueda se hará con el continuo apoyo de servicios especializados con los que cuentan las organizaciones de referencia. En este sentido, es el MTI quien ostenta la competencia de financiar, previa valoración técnica, las prestaciones económicas necesarias para poder cubrir estas necesidades básicas, de cara a iniciar un proceso de autonomía de cada una de estas familias.

En esta fase cabe señalar un dato a tener en cuenta y es la dificultad que finalmente las familias están encontrando para salir de los centros de acogida y pasar así a la tercera fase, o al inicio de su vida autónoma. Entre estas dificultades podemos señalar, por una parte, la propia configuración de las familias, que como se han descrito anteriormente no se trata de núcleos familiares, sino de la familia extensa en la más amplia de las descripciones en muchos de los casos, tratándose de unidades familiares en general numerosas, y en casos particulares muy numerosas.

Podemos decir que, acercándonos a la fecha establecida para la finalización del programa (de un año), los itinerarios de inserción sociolaboral en algunos casos no han podido ser ni tan siquiera consensuados o iniciados para su puesta en marcha con las personas interesadas. Viendo así que los plazos marcados para lograr la plena autonomía, podrían ser insuficientes y no ajustados a la realidad que este colectivo requiere. Es necesario plantear la necesidad de ajustar los plazos y las características de los programas de acogida y de protección social a todas las personas solicitantes de protección internacional, independientemente de la forma y vía por la que lleguen a nuestro país.

### C) TERCERA FASE DE APOYO PARA LA INTEGRACIÓN

Esta fase sería la última y por tanto el escalón para la adquisición de la plena autonomía e independencia administrativa de estas personas. Así, el apoyo que se brinda en esta fase va encaminado a facilitar el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto a la sociedad española, en definitiva un proceso de autonomía plena. Durante esta fase, contarán con los servicios de información, apoyo y asesoramiento en trámites administrativos (homologación de títulos, tarjeta sanitaria, escolarización, etc.), asesoramiento jurídico, apoyo en la búsqueda de empleo, facilitación de acceso a actividades de ocio y educativas, concesión de ayudas económicas previa valoración técnica social, y apoyo psicológico.

En este punto vemos la necesidad de señalar un aspecto que, CEAR como organización tendente a garantizar los derechos de las personas solicitantes de protección internacional en igualdad de condiciones y así mismo luchando contra cualquier acto discriminatorio o generador de desigualdad, nos preocupa y nos genera grandes dudas y cuestionamientos en cuanto a la intervención social llevada a cabo desde nuestra organización. Decir que si bien estas cuantías son exactamente las mismas a las que tendrían derecho cualquier otra persona solicitante o con protección internacional, también es cierto que el tiempo establecido para percibir dichas prestaciones varía considerablemente entre lo que se ha establecido para el resto de personas con protección internacional en nuestro país, siendo más amplio el periodo para el colectivo que estamos tratando, debido a razones de disponibilidad presupuestaria. En este sentido, esperamos que ante la actual situación socioeconómica de nuestro país, se pueda redefinir y valorar los plazos de tiempo establecidos para la percepción de estas ayudas económicas, extensible para todo el colectivo de solicitantes y personas con necesidad de protección internacional en igualdad de condiciones dado que presentan las mismas necesidades o incluso más dificultades que el colectivo que estamos describiendo.

En el presente capítulo queremos llamar la atención, una vez más, sobre las dramáticas consecuencias que para las personas solicitantes de protección internacional genera la inadmisión a trámite o denegación. En 2010 se consolida la tendencia restrictiva de los últimos años en lo que a concesiones de estatutos de refugiado se refiere que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas refugiadas sin protección, siendo mayores los obstáculos que tienen que sortear para regularizar su situación y avanzar en su proceso de integración en la sociedad de acogida.

Por otra parte, queremos hacer visible la problemática de las personas a las que se les ha aplicado el Convenio de Dublín y son devueltas a España desde otros países de la Unión Europea, por ser el Estado Español el encargado de estudiar su solicitud de asilo. El número de personas que se ven envueltas en esta situación ya es más numeroso que el número de personas que llegan al Aeropuerto Internacional Madrid-Barajas, solicitando protección internacional.

Posteriormente haremos una breve revisión de las dificultades que las personas sin protección experimentan a la hora de poder acceder a regularizar su situación administrativa en España a través de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales en el marco de la legislación de extranjería. En último lugar, volveremos a examinar la problemática que afecta a las personas, víctimas de trata y las dificultades que experimentan no solo para encontrar el reconocimiento de protección internacional en España en el marco de la ley de asilo, sino que también en el marco de la ley de extranjería.

## 7.1 PANORAMA DE LA INADMISIÓN Y DENEGACIÓN EN 2010

A la hora de abordar la problemática de las personas refugiadas sin protección, nos encontramos con un heterogéneo panorama de causas y circunstancias que son las generadoras de desprotección (imposibilidad de acceso al procedimiento, falta de garantías en el proceso, dificultades y bloqueos para relatar la historia vivida de persecución, falta o inadecuado asesoramiento sobre el proceso, inadecuada asistencia de intérpretes...), sin embargo todas convergen en un mismo punto.

La falta de protección arroja a las personas a la negación de prácticamente cualquier derecho ya sea político, civil, y por supuesto, económico, social y cultural, que en la vida cotidiana de estas personas se traduce en privación de documentación administrativa para residir y trabajar, imposibilidad de acceso al mercado de trabajo regulado, acceso a fuentes de ingresos a partir de trabajo remunerado legal, riesgo de retorno forzoso, imposibilidad de acceso y mantenimiento de una vivienda adecuada, dificultades de acceso a la sanidad, la educación, dificultades para mantener las necesidades básicas de la unidad familiar. En resumen, exclusión, invisibilidad y falta de reconocimiento de derechos.

Abordar el impacto que tiene sobre las personas susceptibles de ser protegidas internacionalmente, no recibir dicha protección, nos lleva a plantear la vigencia de la reivindicación que Hanna Arendt plateaba a mediados del siglo XX, "el Derecho a tener Derechos"<sup>1</sup>.

Según los datos de la OAR<sup>2</sup> en España en el año 2010 el 74% de las solicitudes de protección internacional han sido denegadas, lo que supone que no se ha considerado la solicitud de protección internacional de 1.816 personas, a las que hay que sumar las que ni siquiera fueron admitidas a trámite. En el caso de los solicitantes de apatridia, la situación es todavía más grave, casi el 99% de las solicitudes presentadas han sido denegadas este 2010, lo que ha afectado a 215 personas.

La aplicación de la nueva ley de asilo, ha dado lugar a un incremento del número de admisiones a trámite de las solicitudes de protección internacional, así como en un aumento del número de denegaciones. En relación al impacto de la denegación e inadmisión a trámite de las solicitudes de protección internacional, por una parte los tiempos de tramitación se han visto, en términos generales, reducidos, lo que para las personas puede suponer una mejoría parcial (es decir, mientras esa reducción de tiempos no disminuyera las garantías) sin embargo, cuando la respuesta es desfavorable, esto significa la pérdida de la autorización de residencial y el paso a una situación de indocumentación.

En la actualidad, y desde 2009, el sistema de protección especializado en la atención a solicitantes de protección social y en concreto la prestación de acogida temporal,

permite que las personas solicitantes de protección internacional inadmitidas y denegadas puedan continuar en los dispositivos de acogida y con su itinerario de integración hasta que finaliza el tiempo máximo de estancia que en su totalidad podría llegar a ser de 18 meses. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo por no romper el itinerario e integración de estas personas que es apoyado por el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de su Dirección General de Integración de Inmigrantes, no hay habilitado ningún procedimiento que pueda favorecer el reconocimiento de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a estas personas, a estos cientos de personas que ya se encuentran en fases avanzadas de integración en el Estado español.

Por otra parte, destacar el fuerte impacto que para todas las personas sin protección está generando los efectos de la actual crisis económica, que se traduce en una disminución de recursos materiales, técnicos y económicos y no garantías de los derechos humanos esenciales para todas las personas vulnerables en general y más en el caso de personas no reconocidas merecedoras de protección internacional que quedan en un país que no les reconoce su derecho a permanecer, a la vez que ven imposibilitado el retorno a su país por el riesgo a seguir siendo perseguidas.

## 7.2 LAS PERSONAS AFECTADAS POR EL REGLAMENTO DUBLIN

Mención especial cabe hacer este año 2010 a la situación en que se encuentran las personas remitidas a España en aplicación del Convenio de Dublín firmado entre los países europeos, que establece los criterios por los que los Estados de la Unión Europea asumen el estudio de una solicitud de protección internacional.

A partir de los datos de las personas atendidas por el dispositivo de Acogida de Cruz Roja ubicado en la Terminal 4 del Aeropuerto de Barajas que brinda atención social a solicitantes de protección internacional<sup>3</sup> y a las personas devueltas de otros Estados europeos, en virtud de este Convenio, antes de su entrada a España: En 2008 de las 1.180 personas derivadas al programa de acogida en Barajas 1.030 eran solicitantes de protección internacional y tan sólo 150 devueltas en virtud de este Convenio. En 2009 llegaron 773 personas siendo 441 solicitantes de protección internacional y 332 devueltas de otros Estados Europeos; y en el año 2010 han llegado 813 de las cuales 273 han sido solicitantes de protección internacional y 540 devueltas por el Convenio de Dublín.

Estos datos indican como en 2008 las personas devueltas representaban tan sólo el 12,7% del total de personas que llegaron por Barajas, siendo la evolución de este porcentaje alarmante pues en 2009 representaron el 42,9% y en 2010 ya ha ascendido al 66,4%. Alarmante porque estos datos muestran vidas de personas que se ven afectadas y familias que se ven separadas durante años.

Desde CEAR valoramos necesario que al igual que a estas personas se les brinda un asesoramiento social antes de su entrada al territorio español, así mismo se les debería ofrecer igualmente un asesoramiento jurídico, del que a fecha de hoy carecen.

Sirva de ejemplo del proceso al que se ven sometidas estas personas, el caso de Hussein quien tras entrar en España y formalizar su solicitud de protección internacional se marchó a Noruega donde reside una numerosa comunidad somalí que supone una red importante de apoyo social, cultural, lingüístico, económico, de acceso a información. Allí empezó un itinerario de integración y comenzó a trabajar en un programa social. Sin embargo, y también como muchos otros somalíes, Hussein fue detenido y devuelto a España donde su solicitud de protección internacional seguía vigente. Tras seis meses más como solicitante de protección internacional, periodo en el cual fue acogido en un CAR en Madrid y posteriormente en un recurso de acogida para personas vulnerables gestionado por CEAR, ha visto denegada su solicitud de protección internacional pues la OAR duda de que sea somalí. Hussein es un señor de 50 años que para los estándares españoles estaría en edad activa y podría encontrar un trabajo y rehacer su vida pero para los estándares africanos y según la propia autopercepción es un abuelo campesino que no encuentra su lugar en España pues España no le brinda ni trabajo ni una autorización para residir. Hussein ha pasado ya por distintos recursos sociales, primero para solicitantes y luego para personas irregulares, y en la actualidad se encuentra en situación de calle, recibiendo exclusivamente el apoyo de otros compatriotas que residen en Madrid.

### 7.3 LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO A LA RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

Para las personas que no han obtenido protección internacional la única opción para acceder a una autorización de residencia o de residencia y trabajo es encajar en alguno de los casos de autorización de residencia por circunstancias excepcionales que recoge la normativa de extranjería (artículo 45 del hoy derogado reglamento de extranjería). Desde CEAR entendemos que las circunstancias que se pueden esgrimir para obtener la autorización de residencia no son una lista cerrada (y así lo establece la normativa) pero la aplicación de esta norma por las distintas Delegaciones del Gobierno nos permite afirmar que no sólo no se pueden probar más circunstancias que las señaladas en la norma sino que esta se aplica de una forma tan restrictiva dejando a miles de refugiados sin posibilidad de obtener protección alguna.

Así el caso de Ricardo, una persona de origen cubano que ha solicitado ante la Delegación de Gobierno primero en A Coruña y después ante la Delegación del Gobierno en Madrid una autorización de residencia por razones humanitarias acreditando que el retorno a su país de origen para solicitar visado implica un peligro para su seguridad y reúne además todos los requisitos para una autorización de residencia y trabajo (artículo 45.4.c del reglamento de extranjería hoy derogado) La Delegación en A Coruña inadmitió a trámite la solicitud por haber sido inadmitida su solicitud de protección internacional por el Convenio de Dublín; y después la Delegación del Gobierno en Madrid le denegó su solicitud por la misma razón y porque A Coruña había inadmitido su petición, emitiendo una resolución que no motiva ni entra a valorar si la vida de Ricardo corre peligro en su país de origen o si cumple o no con los requisitos de una autorización de residencia.

El resultado es que por haber sido inadmitido por el Convenio de Dublín ninguna administración ha estudiado el fondo de la solicitud, ninguna ha entrado a valorar si su vida corre o no peligro en Cuba y Ricardo se encuentra primero por el Convenio de Dublín y después por la negativa de nuestras administraciones en el limbo de la irregularidad. La protección internacional y la autorización de residencia por circunstancias excepcionales son figuras jurídicas de distinta naturaleza y por tanto deberían estudiarse de manera autónoma y separada y no aplicar el Convenio de Dublín que se aplica a las solicitudes de protección internacional a las autorizaciones por razones humanitarias.

Desde finales del año 2009 en que entró en vigor una nueva ley de asilo y se aprobó la última modificación de la ley de extranjería, el panorama se ha hecho más complejo pues no se ha elaborado, a pesar del mandato legal, el reglamento correspondiente para ninguna de las leyes mencionadas, lo que hace que delegaciones como la de Madrid haga interpretaciones aún más restrictivas a la hora de conceder estas autorizaciones. La actual ley de asilo autoriza la permanencia en España por razones humanitarias a personas que no han sido merecedoras de protección internacional. Sin embargo, la Delegación del Gobierno en Madrid no atiende a este mandato legal y exige todos los requisitos para obtener una autorización de residencia a excepción del visado: pasaporte, certificado de antecedentes penales y acreditación de medios de vida. Aportar estos documentos es difícil pues las personas a las que se les concede esta autorización en virtud de la ley de asilo están en una difícil situación humanitaria.

Desde CEAR consideramos que el Gobierno español debe protegerles en aras de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que ha ratificado. Sacarles de este anonimato pasa por establecer vías reales de acceder a una autorización administrativa y brindarles garantías jurídicas desde que entran en España.

## 7.4 LA DESPROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

A pesar de la aprobación de la nueva ley de asilo, que incluye la persecución por motivos de género y hace mención a las víctimas de trata como grupo especialmente vulnerable en su artículo 46, durante 2010 el número de víctimas de trata que recibieron protección internacional continuó siendo mínimo. Dos años después de la publicación del Informe 2009, las dificultades que encuentran las personas víctimas de trata para el acceso y reconocimiento de la protección internacional no distan mucho de lo explicado en su apartado 4.4<sup>4</sup>.

La reforma de diciembre de 2009 de la ley de extranjería parecía abrir una nueva vía de protección para las personas que han sido víctimas de trata, con la introducción del artículo 59 bis. Sin embargo, durante 2010 hemos podido comprobar la virtualidad de esta protección en la práctica.

En primer lugar, porque del artículo 59 bis 2 se desprende que las autoridades incoan un expediente sancionador a las personas en situación irregular identificadas como víctimas de trata, ordenando posteriormente la suspensión del mismo<sup>5</sup>. Esto genera gran desconfianza en las personas víctimas de trata, que son reticentes a denunciar y colaborar con la investigación policial por temor a que sean expulsadas a su país de origen. Más aún, cuando la persona ya ha manifestado un temor fundado a ser perseguida en su país de origen, como en el caso de las solicitantes de protección internacional.

La única forma de vencer este miedo es garantizarle medidas de protección y asistencia efectiva durante todo el proceso de identificación como víctima de trata y el periodo de reflexión necesario para que pueda decidir libremente, sin coacciones, si colabora o no con la justicia. Así viene reconocido en el artículo 59 bis y el Convenio del Consejo de Europa. Sin embargo, en la práctica, se está supeditando estas medidas de protección a la efectiva colaboración de la víctima, vaciando de sentido dichas medidas y contraviniendo la propia Ley de extranjería que exige tan solo la existencia de motivos razonables para creer que es víctima de trata.

Tal es el caso de Jao, nigeriana internada en el CIE de Madrid cuya solicitud de protección internacional fue denegada, a pesar del informe favorable del ACNUR. En su solicitud de protección internacional, se puso de manifiesto indicios suficientes para creer que Jao era víctima de trata. Por este motivo, dos organizaciones especializadas tras varias entrevistas con Jao, apoyaron la solicitud del periodo de reparación y reflexión de Jao y el Defensor del Pueblo solicitó que se iniciaran los trámites del artículo 59, al entender que había motivos razonables para creer que era víctima de trata. Sin embargo, la Delegación de Gobierno de Madrid no reconoció el periodo de reflexión y el 17 de marzo de 2010 Jao fue expulsada a Nigeria.



Las dificultades continúan con la obtención del permiso de residencia y trabajo recogido en el artículo 59 bis 4, *cuando la autoridad competente lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley*. Dicha redacción da una gran margen de discrecionalidad al no estar definidos los requisitos para que la autoridad declare exenta de responsabilidad a la víctima: ¿Cuándo se “considera necesario”? ¿Qué se entiende por “cooperación”? ¿A qué se refiere con “fines de la investigación”? ¿Y la “situación personal”?

Hemos de esperar al desarrollo reglamentario para saber qué requisitos de cooperación se exigirá a las víctimas de trata para poder obtener la “protección” que la ley de extranjería les otorga.<sup>6</sup> Mientras tanto, la práctica habitual durante 2010 ha sido que se exija denuncia de la víctima, aunque la ley solo habla de cooperación; que la información aportada por la víctima sea relevante para la identificación, desarticulación de la red y detención de sus miembros; que, por lo tanto, estemos hablando de una red organizada internacional de tratantes, a pesar de que el Convenio del Consejo de Europa desvincula el delito de la trata con la existencia de la red; y que efectivamente se dé este resultado positivo de la investigación, es decir, la detención y desarticulación de la red. Sin embargo, la información con la que suelen contar las víctimas de trata no siempre es lo suficientemente relevante y amplia. Por lo tanto, aunque compartiera toda la información de la que dispone y cooperara con las autoridades policiales y judiciales, no es garantía de protección ya que no es seguro que la autoridad competente “considerase necesario” concederle protección “a causa de su cooperación para los fines de la investigación”.

Así le sucedió a Grace, ciudadana nigeriana con un hijo menor a su cargo, que solicitó protección internacional por el temor fundado a volver a su país por las represalias de los tratantes. Al denegar su solicitud de protección internacional, el Ministerio de Interior remitió el expediente a la Brigada de Extranjería de Barcelona, para que iniciaran los trámites del artículo 59 bis. Grace fue entrevistada por la policía, aportando todos los datos que tenía de las personas que le habían traído hasta España y obligado a prostituirse. Sin embargo, estos no fueron suficientes para la investigación policial y Grace no recibió ningún tipo de protección.

En cualquier caso, esta “protección” que puede otorgarse a la víctima de trata a través del artículo 59 bis de la ley de extranjería es muy limitada y poco adecuada para las circunstancias de la persecución sufrida y el temor fundado a sufrirla de nuevo que tiene las víctimas de trata solicitantes de protección internacional. Y mucho menos se puede garantizar la protección de sus familiares en su país de origen ante las represalias del tratante, mayor fuente de preocupación de las víctimas de trata solicitantes de protección internacional.

A pesar de las reformas legislativas, en la práctica, el tratamiento que se da a la persona víctima de trata es instrumental, en tanto en cuanto sea útil a la investigación policial y penal del delito y no como titular de derechos humanos que ha visto gravemente violados. De ahí que se condicione la “protección” a la cooperación de la víctima, pero, como hemos visto, sin definir los términos de dicha cooperación, lo que coloca a la víctima de trata en una situación de inseguridad tremenda.

Si finalmente la autoridad competente considera necesaria eximirla de responsabilidad administrativa, la víctima de trata podrá obtener un permiso de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, sujeto a los requisitos de renovación y a las causas de extinción del artículo 75 del reglamento de extranjería, listado mucho más amplio que las causas de revocación del estatuto de protección internacional. Es decir la “protección” que se otorga por medio del artículo 59 bis de la ley de extranjería no contempla la no devolución, pilar básico de la protección internacional.

Por todo ello, desde CEAR defendemos que en ningún caso se puede alegar que las víctimas de trata no son merecedoras de la protección internacional por el hecho de que puedan acogerse al artículo 59 bis de la ley de extranjería. Así, lo establece expresamente el Convenio del Consejo de Europa contra la Trata de Personas en su artículo 14.5, al regular el permiso de residencia<sup>7</sup> y el párrafo 4 del artículo 40 sobre la relación del Convenio con otros tratados<sup>8</sup>. Reconducir toda víctima de trata por la vía del artículo 59 bis de la ley de extranjería supone una violación de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español en aquellos supuestos en que la víctima de trata cumpla la definición de refugiado.

## NOTAS

1. “Los orígenes del totalitarismo” Hanna Arendt, Madrid, Alianza, 2006. “la pérdida de protección estatal y del status legal de un individuo en su comunidad y consecuentemente en otras, convierte al hombre en un ser *sin derechos*”.
2. Fuente: Oficina de Asilo y Refugio: *Datos mensuales*. Ministerio de Interior, 2010.
3. Estos datos se han recogido de la presentación realizada por miembros del equipo de CRE en la 2ª Formación Nacional “Diario de viaje: El viaje como una experiencia adicional de violencia, evaluación del impacto psicofísico. Casos Dublín II” del Programa Europeo FER – WE CARE en el que CEAR participa como socio.
4. Nos remitimos a dicho apartado del Informe 2009 en todo lo referente a la protección internacional de las víctimas de trata.
5. En el momento de la redacción de este informe se había aprobado la toma en consideración de la proposición de ley para modificar la Ley de extranjería en este punto, incluyendo que no se inicie procedimiento sancionador a las personas en situación irregular que denuncian ser víctimas de violencia de género o de trata.
6. En el momento de redacción de este informe, el borrador del reglamento de extranjería no aclaraba estos términos.
7. Habida cuenta de las obligaciones de las Partes a que hace referencia el artículo 40 del presente Convenio, cada Parte se asegurará de que la concesión de un permiso de conformidad con la presente disposición no afecte al derecho de solicitar y disfrutar de asilo.
8. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y de los particulares en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional sobre derechos humanos y, en particular, cuando sea aplicable, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y el principio de no devolución («non-refoulement») contenido en ellos.

# Éxodo: refugiados en las puertas de Europa





Más de 750.000 personas han huido de Libia desde el inicio de la guerra en febrero de 2011. Egipcios, bengalíes, africanos y asiáticos han llegado a las fronteras con Níger, Egipto y Túnez.

Hacinados, maltratados y abandonados en los límites han implorado refugio con sus últimas fuerzas.



Una tragedia colosal compuesta por miles de pequeños dramas, de ilusiones arrebatadas y vidas abandonadas a la carrera.

Son víctimas de los designios de quienes juegan a la guerra impulsados por la codicia y de los que la secundan vestidos de hipocresía. Olvidados en el limbo de nuestra indiferencia.











4

5









## Referencias fotográficas

1. Cientos de refugiados hacen fila para tomar la cena en el campamento de Chocuha, Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.
- 2 y 3. El insuficiente operativo de acogida de las autoridades tunecinas y la ausencia en el terreno de las agencias humanitarias internacionales los primeros días del éxodo, obligaron a decenas de miles de refugiados a pasar las noches a la intemperie. Paso fronterizo de Ras Ajdir, Túnez, febrero, 2011.
4. Dominados por la desesperación, miles de personas luchan por conseguir cualquier medio de transporte que los aleje de la frontera libia. Paso fronterizo de Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.
5. Tras largas horas bajo el sol esperando entrar en Túnez, y agotado por la huida, un refugiado se desmaya en el paso fronterizo de Ras Ajdir, Túnez, febrero, 2011.
6. Paso fronterizo de Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.
7. Un grupo de refugiados egipcios lucha por llegar a territorio tunecino. Paso fronterizo de Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.
8. Campamento de Chocuha, Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.
9. Las agencias internacionales debieron hacerse cargo de la repatriación de los refugiados oriundos de Bangladesh, ante el abandono por parte de las autoridades de su país. Campamento de Chocuha, Ras Ajdir, Túnez, marzo, 2011.

1. Hemos comenzado este noveno informe de CEAR con un análisis de las estadísticas y las causas del éxodo de las personas refugiadas en varios países del mundo. A nivel planetario se constata, con datos oficiales del ACNUR y la UE, que el número de personas en el mundo con necesidad de protección internacional continúa en aumento. Los países empobrecidos acogen a la mayoría de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, mientras los países enriquecidos, a pesar de su retórica de adalides de los derechos humanos, cada vez ponen más trabas a la llegada de solicitantes de asilo a sus fronteras o son más reacios a asumir su cuota de responsabilidad.

2. La violación de los derechos humanos, las persecuciones y los conflictos armados, siempre con un trasfondo religioso, étnico, social, económico y político, así como las luchas por los recursos naturales, la propiedad de la tierra y el control de regiones estratégicas, están en el origen de la huída forzada de millones de personas. En los análisis que presentamos en el informe se refleja, con total claridad y crudeza, la impotencia de la comunidad internacional, no sólo para eliminar las causas de los desplazamientos forzados sino para garantizar, al menos, un retorno perdurable con garantías de no repetición a las víctimas de estos conflictos. El informe nos ayuda a tener presente que el asilo es una realidad que requiere un análisis que vaya más allá del discurso humanitario.

3. Egipto es uno de los países en vías de desarrollo que acogen un importante número de personas refugiadas en su territorio, produciéndose graves situaciones de violación de sus derechos, en algunos casos con represión violenta cuando estas se han movilizadas. A su vez, como país de tránsito y no sólo receptor, tiene que enfrentar los nuevos retos que suponen las redes de tráfico de personas hacia Israel y Europa. El esperanzador contexto de las revoluciones árabes, la intervención extranjera y la guerra en Libia abren un escenario que tendrán un seguro reflejo en posteriores informes de CEAR; muchas personas refugiadas del África subsahariana, algunas en tránsito y otras ya asentadas en el Magreb, están siendo víctimas de la inestabilidad y del conflicto armado en Libia.

4. El caso del Sahara Occidental, territorio ocupado por Marruecos, constituye un importante reto para la solidaridad y el compromiso con los derechos humanos por parte de la comunidad internacional, especialmente para España por tratarse de una antigua colonia y por los fuertes vínculos que aún le unen con el pueblo saharauí. Es una de las crisis de refugiados más antiguas que ha sido analizada en anteriores informes de CEAR. En el informe actual hemos comprobado la situación de los territorios ocupados y la reiteración de violaciones a los derechos humanos, que como recordamos en el inicio de estas conclusiones, son el origen y la causa de los desplazamientos forzados. Al finalizar 2010, las autoridades marroquíes desencadenaron una dura represión en el Campamento Dignidad; la violenta actuación del Gobierno marroquí se extendió de inmediato a las principales ciudades de los territorios ocupados.

5. En 2010, apenas 2.738 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Casi un 9% menos que en el año anterior, que ya supuso un record en la tendencia a la baja que se viene constatando. Un año más, es la cifra más reducida en la historia del asilo en España, al menos desde 1988 (véanse los cuadros 17 y 18 del apéndice estadístico). Esta cifra revela, sin duda, las enormes y crecientes dificultades que existen para acceder al procedimiento de asilo en España, los efectos de externalización de fronteras y las prácticas restrictivas. La crisis del derecho de asilo se agrava ante a la inactividad de las autoridades.

6. Del total de las solicitudes de asilo presentadas en España en 2010, 300 se realizaron en puestos fronterizos, 213 en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) y 70 en embajadas; es necesario precisar que esta última cifra hace referencia a procedimientos de extensión familiar, ya que la posibilidad de utilizar una vía diplomática han desaparecido con la nueva ley. En el año 2009 las solicitudes de asilo en frontera en España fueron 454, en el año 2008 habían sido 1.070 y en el año 2007 fueron 2.644, por lo que un año más hemos visto como se reducen este tipo de peticiones. Como refleja la cifra que se comenta en el capítulo 2 del



informe, el acceso a los CIE no ha generado ningún 'efecto llamada' como con tanta demagogia se había argumentado durante años.

7. En el informe se ha analizado el rechazo en primera instancia de las solicitudes de protección internacional presentadas en España en 2010. El cambio terminológico y procedimental de la actual ley de asilo (en frontera se puede inadmitir o denegar una petición de protección internacional) obliga a utilizar nuevos parámetros para la comparación con las estadísticas y las prácticas constatadas en años anteriores. El porcentaje de admisiones a trámite ha aumentado de manera espectacular con respecto a años anteriores, un 94,72% frente al 47,97% del ejercicio 2009 y el 49,22% de 2008. Sin embargo, en el procedimiento en frontera la posibilidad de denegar las peticiones mantiene un preocupante margen de discrecionalidad del Gobierno y son rechazadas alrededor de un 70% del total.

8. A pesar de los cambios introducidos en la normativa, se han mantenido constantes las motivaciones del Gobierno para no dar una tramitación ordinaria y estudiar como se merecen muchas peticiones de protección internacional en frontera y CIE: la inverosimilitud de los datos y hechos descritos por los solicitantes, y la no alegación de ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. Esta conclusión nos lleva a reflexionar sobre la importancia de la voluntad política para asumir una mayor responsabilidad con las personas refugiadas, ya que sin ese impulso los cambios normativos o de procedimiento no tendrán una eficacia positiva.

9. Claro ejemplo de la anterior conclusión, son las denegaciones de solicitantes de asilo saharauis llegados en patera a las islas Canarias llegados de los territorios ocupados por Marruecos. Desde principios de 2011 varias pateras con refugiados saharauis han llegado a territorio español, enfrentándose al rechazo de sus peticiones de protección internacional por el Gobierno. A pesar de contar con informes favorables de la Delegación en España del ACNUR, ha tenido que ser una instancia internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien paralice las repatriaciones antes el riesgo de sufrir tortura, penas o tratos inhumanos y degradantes. Este ejemplo recogido en el informe sirve para concluir que las garantías introducidas por la nueva ley, en sustitución del efecto suspensivo del informe del ACNUR, no están siendo efectivas, ya que los magistrados de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional están haciendo una interpretación muy restrictiva de las medidas cautelares.

10. De las 3.211 resoluciones emitidas por el Ministerio del Interior respecto a las peticiones de protección internacional durante 2010, el 74% de las personas afectadas vieron denegada su solicitud por uno u otro motivo. En el caso de la apatridia, este porcentaje aumenta al 99%, por lo que este procedimiento prácticamente ha

dejado de tener relevancia alguna. Si bien se observa un aumento de la protección otorgada por España a las personas refugiadas, se reconoció la condición de refugiadas a 260 personas y a 371 se les concedió otro tipo de protección internacional (frente a 179 estatutos y 170 protecciones de otro tipo en 2009), el análisis de la práctica administrativa no permite hablar de una política positiva de protección o de un cambio en las interpretaciones restrictivas de periodos anteriores.

11. Para entender la política de protección internacional de España durante 2010, es necesario analizar los datos de protección teniendo en cuenta el acuerdo político firmado por los gobiernos de España y Cuba para la acogida de presos cubanos liberados y sus familias; acogida que se ha producido fuera de los cauces ordinarios de protección y que ha llegado a alcanzar un 17% del total de las solicitudes en 2010. Como era previsible, una vez producido el traslado auspiciado por las autoridades españolas, estos casos han sido resueltos con estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en plazos muy breves, lo que puede ofrecer una visión distorsionada de la política oficial.

12. Como se ha analizado en anteriores informes de CEAR, desde que en 1997 se ratificara el Tratado de Ámsterdam por los miembros de la UE, comenzó el proceso de consecución de políticas comunes, con el objetivo de conseguir en 2012 la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo. La demora en los plazos de transposición de las directivas europeas y la baja calidad de la misma, que en algunos países no ha llegado a los mínimos de exigencia marcados, ha generado situaciones dispares tanto a nivel legal como en la práctica entre los distintos países. En el informe se analizan las diferencias que se observan en los porcentajes de concesión, en el tratamiento jurídico de las solicitudes, así como en el reconocimiento de determinados derechos, condiciones de acogida y prestaciones sociales, que llegan a desequilibrios extremos como sucede en Grecia, que evidencian la dificultad real de alcanzar un sistema de protección unitario.

13. En el informe se ha valorado la evolución de las políticas de asilo en la Unión Europea y, en especial, gracias a la colaboración de las organizaciones que comparten con CEAR el ECRE, la situación de las personas refugiadas en Hungría, pudiendo concluir que el objetivo del SECA, como sistema eficiente, realista y pragmático que refleje la solidaridad entre Estados miembro, está muy lejos de alcanzarse. La cooperación práctica a través de la recién creada Oficina Europea de Apoyo al Asilo, en el momento actual, no es más que un deseo piadoso.

14. La actual situación de crisis económica ha sacado a relucir la ausencia de nuevas estrategias y políticas estables para la acogida e integración de las personas refugiadas. Las estrecheces presupuestarias han desplazado de la agenda política los temas migratorios y, en particular, las medidas dirigidas a las personas necesitadas

de protección internacional. La escasez de recursos en la actual situación de recesión está afectando con especial crudeza a las políticas sociales, justo cuando más se necesitan, dejando en el olvido y en la invisibilidad los movimientos migratorios forzados.

15. Entre los efectos de la actual situación de crisis económica sobre las personas refugiadas, cabe destacar el agravamiento de las situaciones de pobreza extrema que, unido a la disminución de los recursos públicos destinados a los programas sociales, ha supuesto un incremento en cuanto a su vulnerabilidad y riesgo de exclusión. La ausencia de alternativas al ser más difícil el apoyo de los núcleos familiares en los países de origen y tener cerrada la vía del retorno, genera situaciones de desamparo y angustia que incrementa el impacto del desplazamiento forzado

16. A pesar de las excepciones que han sido aplicadas en todo el proceso a las personas acogidas en España tras el acuerdo de los gobiernos de Cuba y España, tanto a nivel social como jurídico, frente al resto del colectivo de personas necesitadas de protección internacional, queremos hacer una lectura positiva y destacar las posibilidades que han evidenciado este inhabitual proceso:

- Es posible resolver con mayor agilidad las solicitudes de protección internacional cuando existe interés en ello.
- Es posible dotar de mayor presupuesto el proceso de acogida de las personas refugiadas facilitando así una integración con mayores garantías.
- Es posible flexibilizar el procedimiento para solicitar protección internacional, adecuándolo a las necesidades de protección de cada colectivo.

17. El informe analiza con datos objetivos la realidad de la acogida en España e insiste en la necesidad de prestar mucha atención ante el riesgo de caer en graves situaciones de desigualdad de trato. No se debería en ningún caso favorecer un acceso a recursos económicos públicos de manera diferente a un determinado colectivo que, sin embargo, se encuentra en nuestro país con el mismo estatus jurídico que el resto de solicitantes de protección internacional, independientemente de la manera en que hayan llegado a España. Como reiteramos en varias conclusiones del informe, no se trata de criticar el acceso a determinadas ayudas habilitadas de forma excepcional sino en generalizar su acceso en un sistema normalizado.

18. En el último capítulo del informe, se estudian las dramáticas consecuencias que sufren las personas que son inadmitidas a trámite o cuya solicitud de protección internacional es denegada. En 2010, si excluimos la situación excepcional del programa de acogida a ciudadanos cubanos, se consolida la tendencia restrictiva

de los últimos años en lo que a concesiones de estatutos de refugiado se refiere, lo que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas refugiadas sin protección, siendo mayores los obstáculos que tienen que sortear para regularizar su situación y avanzar en su proceso de integración en la sociedad de acogida en el contexto de la aguda crisis económica que atraviesa España.

19. El informe presta una mención especial a la situación en que se encuentran las personas remitidas a España en aplicación del Convenio de Dublín, que establece los criterios por los que los Estados de la Unión Europea asumen el estudio de una solicitud de protección internacional. Durante 2010 se ha detectado un incremento muy significativo de solicitantes de protección internacional que son remitidos a España donde carecen de algún tipo de contacto; este obligado desplazamiento supone un doble desarraigo, ante el que permanece insensible el procedimiento establecido por las autoridades de la UE.

20. A pesar de la aprobación de la nueva ley de asilo, que incluye la persecución por motivos de género y hace mención a las víctimas de trata como grupo especialmente vulnerable en su artículo 46, durante 2010 el número de víctimas de trata que recibieron protección internacional continuó siendo mínimo. Dos años después de la publicación del informe 2009 cuando analizamos a fondo esta realidad, las dificultades que encuentran las personas víctimas de trata para el acceso y reconocimiento de la protección internacional no distan mucho de lo explicado allí, ya que la opinión del Ministerio de Interior y la CIAR es que este tipo de casos deben remitirse a la normativa de extranjería que, en gran medida, sigue siendo inoperante.

**DIEZ PROPUESTAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

El 1 de junio de 2010, el comité ejecutivo de CEAR aprobó un documento con propuestas para el nuevo reglamento de asilo que debe desarrollar la ley aprobada a finales de 2009. Asimismo, en marzo de 2010 y 2011 respectivamente, se presentaron dos informes con nuestras valoraciones y alternativas de cara al nuevo reglamento de extranjería, en especial en todo lo relacionado con la protección internacional.

El reglamento de asilo ha sufrido un retraso injustificado; por otra parte, ya conocemos el texto definitivo del nuevo reglamento de extranjería, aunque el real decreto que regula la dramática situación en los CIE ha quedado pendiente. A juicio de CEAR, las deficiencias y nuevos retos constatados en este informe otorgan mayor importancia a este desarrollo normativo pendiente que debería conducir a un refuerzo de la protección internacional en España.

Para alcanzar este objetivo son necesarias una normativa adecuada y una voluntad política inequívoca. El proceso de acogida a los ciudadanos cubanos, que han sido trasladados a España tras un acuerdo de las autoridades de ambos países, demuestra la certeza de lo que CEAR viene defendiendo en los últimos años: no son insuperables los obstáculos de acceso al procedimiento de asilo y es posible flexibilizar la normativa para mejorar las condiciones de acogida.

Para que estos avances no sean el resultado de una actuación discrecional del Gobierno, cualquiera que sea su color político, y no puedan interpretarse como un trato privilegiado a los originarios de un determinado país, el nuevo reglamento de asilo ofrece una magnífica oportunidad para avanzar en el sentido ya marcado por la práctica administrativa. Presentamos a continuación una nueva síntesis de propuestas ya formuladas por CEAR en diferentes oportunidades.

## 1. FACILITAR EL ACCESO A LAS DEPENDENCIAS FRONTERIZAS, CENTROS DE INTERNAMIENTO Y POLIZONES

El artículo 19.4 de la ley de asilo establece el derecho de los solicitantes de protección internacional a entrevistarse con un abogado en las dependencias fronterizas y los CIE; por otra parte, la última reforma de la ley de extranjería permite que las organizaciones sociales puedan acceder a los CIE. La conjunción de ambas normas debe conducir a un mayor y mejor acceso al procedimiento, con un mecanismo de visitas periódicas que debería regular el nuevo reglamento de asilo y el real decreto que regule la situación de las personas internadas en los CIE.

La referencia legal a limitaciones, más allá de las normas de funcionamiento de las citadas dependencias y centros, estableciendo condiciones para el ejercicio de este derecho, debe ser precisada ahora en el reglamento recogiendo el tenor literal de la normativa europea (directiva 2005/85). Esto supone que las organizaciones sociales y el abogado del solicitante de asilo tendrán acceso a los CIE y dependencias fronterizas, con el fin de entrevistarse con el mismo para informarle sobre la formalización de la solicitud o su desarrollo. Solo se podrá limitar la posibilidad de visitar a los solicitantes en los recintos cerrados cuando sea necesaria objetivamente para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa del recinto, o para garantizar un examen eficiente de la solicitud, siempre y cuando no se vea seriamente limitado o imposibilitado el acceso del abogado y, con ello, el ejercicio del derecho a la asistencia letrada del solicitante. En este último supuesto, para que no se viera seriamente limitado o imposibilitado el acceso al abogado, se debería establecer que la entrevista fuera realizada en otro lugar. También entendemos que habría que establecerse la obligatoriedad de motivar suficientemente cualquier restricción al acceso a los abogados que se realice en esta materia.

Por último, el reglamento debe determinar el órgano competente para elaborar el folleto informativo que ha de estar disponible en los lugares de entrada de ciudadanos extranjeros y entregarse a los solicitantes, así como concretar el proceso para elaborarlo y su contenido esencial; tienen que establecerse pautas claras para su difusión en el interior de las dependencias fronterizas y CIE, como su publicación en tablones y otros lugares visibles, y garantizar su comprensión por parte de sus destinatarios.

Por otro lado, CEAR considera que el reglamento debe prever el trato dispensado a los polizones, para conseguir que tengan acceso a las organizaciones sociales y el derecho a asistencia letrada e intérprete desde la primera entrevista y no, como en la actualidad, desde que manifiestan su deseo de solicitar protección internacional.

## 2. PONER EN MARCHA LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EMBAJADAS Y CONSULADOS

La nueva regulación sobre solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados no debería convertirse en una actuación discrecional de los funcionarios diplomáticos en la decisión del traslado a España. Además de desarrollar este procedimiento, sería muy importante el mantenimiento de la posibilidad, prevista en el actual reglamento, del 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.

Debería añadirse a la regulación actual un artículo que recogiese las condiciones de acceso de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional, tanto en los controles de entrada como en los puestos de información de las embajadas y consulados, estableciendo la obligatoriedad de darles un acceso preferente a los mismos, eliminando en la medida de lo posible las restricciones que se puedan aplicar al resto de ciudadanos no españoles.

Por último, debería reflejarse la determinación de personal específico encargado de la recepción y tramitación de las solicitudes, que deberá recibir la formación adecuada para, en consonancia con lo recogido en la ley y, en concreto, con el artículo 13.3 de la directiva 2005/85, realizar las entrevistas y la formalización de las solicitudes de asilo. Igualmente, la negativa por parte de la embajada del traslado urgente a España o de proporcionar visado para entrada en territorio nacional, debería ser de forma motivada, con posibilidad de ser recurrida conforme a lo previsto en la normativa ordinaria de procedimiento administrativo.

Recordemos que este desarrollo viene obligado por la remisión del artículo 38 de la nueva ley de asilo, donde se contempla el traslado a España como un paso previo a la formalización de la petición de protección internacional. Proponemos que sea la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio la que ostente la competencia para otorgar la autorización a propuesta de cualquiera de sus miembros.

## 3. MEJORAR LA FORMALIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Se deben hacer constar en el reglamento las condiciones para formalizar las peticiones de protección internacional, llevando a cabo un desarrollo exhaustivo del artículo 17 de la ley en cuanto a la presentación de la solicitud, como las situaciones en las que se debe producir un consentimiento del solicitante; por ejemplo, la

renuncia a la asistencia letrada en las solicitudes en territorio, de conformidad con lo recogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la obligatoriedad de que el contenido de las entrevistas le sea leído tanto al solicitante como a su abogado, para que pueda dar su conformidad y para que, en caso contrario, la disconformidad se vea reflejada mediante diligencia motivada. Asimismo, tiene que recogerse la obligatoriedad de que se entregue copia completa al solicitante del escrito de formalización y de las entrevistas que con él se mantengan a lo largo del procedimiento.

Es necesario desarrollar reglamentariamente los requisitos que han de cumplir las entrevistas que se realicen a los solicitantes, tanto en las condiciones en que se produzcan, como en la forma de reflejar su contenido en los formularios de solicitud y las grabaciones de las mismas, práctica muy deficiente hasta el momento.

#### 4. REDUCIR LOS PLAZOS DE DETENCIÓN EN LAS SOLICITUDES EN FRONTERA Y CIE

Con la nueva ley se han ampliado los plazos del procedimiento en frontera, aunque se mantienen significativas indefiniciones que deben ser aclaradas en el reglamento. En opinión de CEAR, se debe mantener el cómputo de las 72 horas para la resolución en las solicitudes iniciales en puesto fronterizo. En los 14 años de aplicación de este plazo con la anterior ley se ha demostrado que su cumplimiento no genera grandes dificultades ni al Ministerio del Interior ni a las demás partes implicadas, además de suponer una limitación de los plazos de detención de los solicitantes de protección internacional, principio formulado por el ACNUR en reiteradas ocasiones.

En la práctica, tras la entrada en vigor de la nueva ley, se ha mantenido el plazo de 72 horas para las solicitudes en frontera y el de cuatro días hábiles para las solicitudes formalizadas en los CIE. Aunque inicialmente se habló de incluir los días inhábiles en el cómputo, no se ha cumplido este compromiso del Gobierno y el reglamento es una buena oportunidad para corregir una realidad que ha supuesto un significativo aumento de la duración de la detención, más preocupante si cabe si tenemos en cuenta la falta de instalaciones adecuadas (restricciones a la movilidad, ausencia de luz natural, inexistencia de espacios específicos para menores...), incluso en el aeropuerto de Madrid-Barajas, principal puesto fronterizo en número de solicitantes de asilo en los últimos años.

Para evitar dilaciones en la formalización de la solicitud de asilo por causas imputables a las autoridades, el reglamento tendría que establecer un plazo



máximo para la formalización de la solicitud de asilo una vez expresada por el interesado la voluntad de hacerlo. El establecimiento de este plazo limitaría plazos excesivos de privación de libertad en puesto fronterizo y el riesgo de devolución. El reglamento debe precisar el tipo de documentación provisional que acredite la voluntad de solicitar asilo en nuestro país en espera de la formalización.

En opinión de CEAR, la solicitud de asilo deberá formalizarse en el plazo más breve posible desde que el extranjero manifieste dicha intención, debiendo quedar convenientemente acreditada dicha circunstancia; si la petición se presentara en territorio, la cita para la formalización deberá materializarse en un plazo de setenta y dos horas, reduciéndose a veinticuatro horas en los supuestos de petición en puesto fronterizo. A partir de este plazo, empezarian a contar los plazos para la admisión a trámite de las solicitudes.

## 5. HACER MÁS OBJETIVO EL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La entrevista inicial no puede en ningún caso suplir la necesidad de la audiencia personal que la Directiva 85/2005 exige en el procedimiento en su artículo 12. Este trámite ha de ser preceptivo, aunque con excepciones. CEAR ha defendido insistentemente la entrevista al solicitante de asilo en fase de instrucción como un elemento imprescindible para la adecuada evaluación de las solicitudes de protección internacional, ya que en la actualidad la mayoría de los expedientes son resueltos sólo con la entrevista inicial.

Consideramos importante desarrollar la referencia al reconocimiento del papel de las organizaciones especializadas en la protección a refugiados, con explícita referencia a la incorporación en los expedientes de los informes relativos a los casos, ya sean de naturaleza jurídica, psicosocial u otra. El Gobierno, en el proceso de elaboración de la actual ley, se comprometió a crear en el reglamento un órgano de participación y colaboración con las organizaciones sociales; CEAR propone que sea un mecanismo que permita la audiencia de estas en el estudio de los casos sometidos a estudio en la CIAR.

En cuanto a la evaluación de las solicitudes desde el punto de vista de la información del país de origen del solicitante (COI), de acuerdo con los debates que se están produciendo en la UE y la experiencia de algunos países, se deben buscar nuevas opciones para un análisis más objetivo e imparcial. Desde CEAR proponemos la creación de una comisión de expertos, con una dotación que permita el

funcionamiento de un oficina permanente, encuadrada en los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos, con un carácter paritario entre los candidatos presentados por los representantes de 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.

## 6. GARANTIZAR EL MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD FAMILIAR

Algunas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno mantienen la posición de que en los casos de concesiones de reagrupación familiar a las personas ya residentes en España no es de aplicación lo previsto en el artículo 41 de la vigente ley de asilo, al no estar todavía desarrollado por reglamento. Esta interpretación conlleva un grave atentado contra un derecho reconocido por ley, que parece ser derogada por una decisión administrativa, generando situaciones familiares muy graves, lo que carece de sentido máxime si se tiene en cuenta que el plazo de aprobación del reglamento de asilo ha sido incumplido por el propio Gobierno. CEAR propone la aplicación inmediata de la ley.

La ley regula la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional. Se detalla el derecho de opción de los refugiados o beneficiarios de protección internacional a ejercitar el derecho de reagrupación familiar de familiares respecto a los que cabría ejercitar el derecho de extensión familiar. Dicha posibilidad se excluye cuando los beneficiarios ostenten distinta nacionalidad. En caso de opción por la reagrupación familiar se flexibilizan los requisitos respecto a la normativa vigente de extranjería. Se establece la garantía del mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria. Se establece que durante la tramitación de una solicitud los miembros de la familia que se encontrasen en España "serán autorizados a residir con carácter provisional" condicionada a la resolución de la solicitud y en los términos que reglamentariamente se determinen.

En opinión de CEAR, el reglamento en modo alguno debe excluir la consideración como solicitantes de asilo 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.

## 7. GARANTIZAR LA DOCUMENTACIÓN A LAS PERSONAS AUTORIZADAS A PERMANECER EN ESPAÑA

Al regular los efectos de las resoluciones denegatorias, la ley introduce la posibilidad de permanencia en España por razones humanitarias “determinadas en la normativa vigente”. Desde CEAR entendemos incluida en la “normativa vigente” otras normas aparte de la específica de protección internacional. No obstante, sería conveniente hacer una especificación al respecto en el reglamento.

Algunas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, respecto a las personas denegadas de asilo que se “autoriza su permanencia en España por razones humanitarias en los términos previstos en la normativa vigente”, de los artículos 37 b) y 46.3 de la actual ley de asilo, se remiten a la ley de extranjería y al supuesto del artículo 45.4 c) de su reglamento de desarrollo hoy derogado, es decir, la autorización por razones humanitarias por ser el traslado al país de origen para solicitar visado un “peligro para su seguridad o la de su familia”. Esta remisión conlleva que, en función del mismo artículo del reglamento de extranjería derogado, deben “reunir los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo”, al entender que el artículo 45.3 del mismo reglamento ha sido derogado por la nueva normativa de asilo. La consecuencia de ello es la exigencia de pasaporte, certificado de antecedentes penales de los últimos cinco años y acreditación de medios de vida; además, una vez concedida la autorización se renovaría por el régimen general, es decir teniendo que haber cotizado según lo previsto en el mismo.

Lo anterior haría inviable la documentación de los beneficiarios de esta autorización prevista en los artículos 37 b) y 46.3 de la actual ley de asilo, máxime si se tiene en cuenta que suelen ser personas en una difícil situación humanitaria, lo que no haría más que complicar su atención y multiplicar los esfuerzos de las administraciones y organizaciones sociales. El nuevo reglamento de extranjería, que entrará en vigor en junio de 2011, no ha resuelto nada al remitirse a la propia normativa de asilo que, como hemos indicado, no concreta nada. Por ello, 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 su documentación.

Entendemos que, si la CIAR y/o el Ministerio del Interior entienden que concurren razones humanitarias distintas de las que amparan las figuras de protección internacional, debería darse acceso directo a una residencia en España sin que hubiera de instruirse un procedimiento administrativo distinto al amparo de la normativa de extranjería.

## 8. GENERAR ALTERNATIVAS PARA LAS PERSONAS RECHAZADAS

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. Pevio a todo ello, debería considerarse si el Estado de destino tiene un estándar asumible de derechos humanos. No estamos ante una cuestión baladí sino fruto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos adquiridas por España, como son las que dimanán de los artículos 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como del artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Si una persona no puede ser repatriada, de inmediato debería operar su inclusión en el proceso de documentación analizado en la propuesta anterior.

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.

## 9. HACER DEL REASENTAMIENTO UNA REALIDAD

En la disposición adicional primera de la ley se hizo una referencia al reasentamiento y se incluyó en el redactado el mandato de un cupo anual de reasentamiento que el Gobierno no ha llevado a la práctica. La selección de los casos debería realizarse a partir de los informes preparados por el ACNUR y misiones de selección, en coordinación con las misiones diplomáticas españolas. Dichas misiones de podrían llevar a cabo dos veces al año a países de la primera acogida de los refugiados.

La CIAR sería el órgano decisorio de los casos de reasentamiento en España, en sesiones especiales, aplicando los criterios establecidos por el ACNUR y la legislación internacional sobre refugiados. Las organizaciones sociales participarían como

observadoras en las sesiones de CIAR sobre reasentamiento, debido a la experiencia y conocimientos que estas pueden aportar sobre temas de refugiados; a partir de dichas sesiones se facilitaría la información necesaria de los casos para la preparación en la acogida e integración local de los refugiados reasentados, objetivo último del reasentamiento.

El reglamento de asilo debe establecer procedimientos especiales para los casos de urgencia, en situaciones en que los refugiados tengan problemas de protección o problemas médicos que ponen en peligro sus vidas y que demandan evacuación urgente. Por último, también se debe especificar la colaboración con las organizaciones sociales en el proceso de selección, la preparación de la acogida y apoyo en el proceso de integración de los refugiados reasentados, facilitando información sobre España, seguimiento individual de cada caso, servicios médicos y de salud, asesoramiento legal, atención psicosocial, formación (escolarización, formación en el idioma, habilidades sociales, formación profesional y ocupacional), orientación laboral y búsqueda de empleo, acceso a los servicios sociales generales y acceso a la vivienda.

## 10. DESARROLLAR LA PROTECCIÓN A LOS APÁTRIDAS

Desde 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 sólo 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 su 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, sobre todo teniendo en cuenta la demora en la resolución de estas; creemos que bastaría con introducir una regulación similar a la de los solicitantes de asilo. Asimismo, consideramos necesario equiparar en el reglamento las prestaciones sociales dirigidas a la integración de los apátridas con estatuto concedido.
- Por otra parte, consideramos imprescindible introducir un procedimiento de reagrupación familiar con respecto a los apátridas reconocidos que

contemple la peculiaridad de este colectivo, ya que, por ejemplo, los familiares ni tienen, ni pueden obtener, un título de viaje en muchos casos. Consideramos que los familiares susceptibles de ser reagrupados deberían ser, al igual que en el caso de los refugiados, los ascendientes y descendientes en primer grado, y el cónyuge del apátrida (o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad y convivencia) salvo en los casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará, por separado, la situación de cada miembro de la familia.

- Debido a la complejidad del asunto y a las situaciones tan diversas en que se encuentran, tanto los apátridas como sus familiares, creemos que, en ciertos casos, se les debería 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. Una vez en España, se les documentaría con un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, sin perjuicio de que puedan, una vez aquí, solicitar el reconocimiento del estatuto de apatridia.

1. 'EL PROYECTO YOUKALI'

MIGUEL DELARCO

*Director de teatro*

Debo reconocer que comencé a idear *El proyecto Youkali* con un punto de pereza. Como generalmente se empiezan esas cosas que te van a exigir un gran esfuerzo (incluso aunque este no sea tan grande, tengo una desmedida inclinación a la pereza) y no tienes muy clara cuál es la motivación. Sí, sí... la causa social, echar una mano, hacer algo por alguien y todas estas vainas que incordian de vez en cuando nuestra adormilada conciencia... Porque en el fondo es más cómodo echar pestes del mundo mientras esperas, incluso, exiges indignado mientras te tomas unas cañas con tus amigos, que sean otros los que arreglen esta mierda de mundo en la que por unos segundos, generalmente después de ver las noticias, da vergüenza vivir.

Afortunadamente para la raza humana hay personas como Estrella Galán. Personas inaccesibles al desaliento, capaces de convencer a cualquiera de que la misión que te está encomendando es absolutamente indispensable, que tú eres más "el elegido" que Keanu Reeves en *Matrix*, que la idea que te está contando es tuya y que ella te seguirá donde quiera que tú digas porque para eso eres el elegido... Vamos, una

lianta. Pero una de las buenas. También he de reconocer que ‘tengo un fácil liar’. Sin saber muy bien dónde me metía comencé a pensar en darle forma a un espectáculo para la celebración del Día Mundial del Refugiado.

Yo no sabía apenas nada sobre la realidad de los refugiados. Sigo sin saber mucho. Apenas me he asomado, empujado por la preparación de *El proyecto Youkali*, a la tragedia que supone perder “*los medios que sirven de base a la existencia social, es decir, un conjunto de cosas y personas que son portadores de significado: tierra, casa, aldea, ciudad, padres, posesiones, ocupaciones y otros referentes cotidianos. Estas criaturas a la deriva y a la espera no tienen más que su “vida desnuda” cuya continuación depende de la asistencia humanitaria*”. La tragedia de ser “*expulsado a la fuerza o intimidado para abandonar el país natal al mismo tiempo que se les niega la entrada en cualquier otro. No cambian de lugar; pierden su lugar en el mundo, se les catapulta a ninguna parte, al no lugar.*” Siento tener que acudir a tanta cita para ilustrar el comienzo de este texto, pero creo que refleja bastante bien el camino que seguí cuando me decidí a poner en pie el espectáculo.

Tuve la necesidad de documentarme sobre una realidad que apenas conocía por los informativos. Esas noticias que nos cuentan el horror de los desplazamientos que producen las guerras, las hambrunas, los conflictos étnicos y que en seguida pierden actualidad en nuestros informativos, siempre sedientos de carne fresca, y no vuelven a aparecer en los sumarios. ¿Quiere eso decir que se disuelven los campos de refugiados donde millones de personas se hacinan en una “*permanente temporalidad*”? Sabemos que no. Esos campamentos permanecen en su congelada transitoriedad mientras los demás intentamos congelar nuestro transitorio bienestar. Los pocos que consiguen escapar de estos guetos y tienen “la suerte” de llegar a países democráticos que, en aras de la libertad de la que gozan y defienden a ultranza, es muy posible que hayan alimentado, azuzado cuando no directamente provocado, los conflictos que han dado como resultado los terribles pogromos que dieron inicio a su terrible experiencia, no encuentran una situación mucho más alentadora.

Se ha estigmatizado al inmigrante que llega para ganarse la vida en su legítimo derecho de buscar medios de subsistencia allí donde los ahí en lugar de conformarse con la miseria que le ha tocado por el simple hecho de nacer en un país o en otro. La sospecha sobre los motivos económicos acompaña, de un tiempo a esta parte, también la llegada de los refugiados de tal manera que la expresión “solicitante de asilo” ha adquirido, mediante una asociación pertinaz con la inmigración económica, un matiz claramente peyorativo: “Un inmigrante más que quiere hacer su agosto a costa de nuestros impuestos”. El refugiado, y esta fue una de mis primeras tomas de conciencia, quema todas sus naves al solicitar el asilo. No podrá volver jamás. Esto, creo yo, marca una terrorífica diferencia.



Zygmunt Bauman, un sociólogo al que leí mucho cuando me documentaba para el espectáculo y a quien pertenece toda la brillantez ideológica que pueda contener este artículo, apuntaba que los estadistas de la Unión Europea dedicaban la mayor parte de su tiempo e ingenio a diseñar mecanismos cada vez más sofisticados para sellar y fortificar las fronteras, y a buscar los procedimientos más convenientes para librarse de quienes, a pesar de todo, consiguen cruzarlas en busca de alimento y refugio. Y no deja de ser paradójico que la Unión Europea, a la que tan orgullosamente pertenecemos, participe en guerras para liberar o democratizar otros países mientras blinda sus fronteras a las personas que escapan, en defensa de su propia vida, de los horrores que supuestamente combate vestida de legitimidad. Hemos normalizado el hecho de que la defensa de toda democracia debe llevar implícito la defensa de unos buenos y anchos desagües por los que podamos deshacernos de las cuestiones que nos incomodan y que no pertenecen a nuestro ámbito más doméstico.

Con todos estos mimbres y la colaboración entusiasta de todo el equipo de CEAR Madrid, comencé a fraguar el guión de *El proyecto Youkali*. La idea era más o menos simple. No podíamos complicarnos mucho porque sabíamos que no tendríamos tiempo ni dinero para ensayar (luego nos complicamos una barbaridad, pero eso es otra cualidad que tengo en cuanto me quito de encima la pereza). La idea era esta:

Cuatro refugiados recién llegados a nuestro país contaban su experiencia a un programa de televisión de reportajes informativos coincidiendo con la celebración del Día Mundial del Refugiado. Un programa que debido a su larga duración en antena podía plantearse la idea de hacer un seguimiento de estas cuatro personas durante algún tiempo para ver cómo eran recibidos en nuestro país y cómo se resolvían sus peticiones de asilo. Un programa con un presentador más ocupado por el índice de audiencia de su programa que por los propios contenidos.

Al comenzar a buscar a los actores que interpretarían los diversos personajes me pareció lógico contar con un actor negro. Ya va siendo más fácil encontrar actores de otras razas en España, pero ni de lejos pensé que iba a tener la suerte que tuve. Apareció Donat. Un actor negro de 1.90 de estatura y con una voz de trueno. Además, era refugiado. ¿Qué más podía pedir? En lo que no pensé en ese momento fue en cómo se dirige a un actor para que consiga interpretar de forma verosímil a un refugiado cuando el actor en cuestión es un refugiado. Cuando me puse a ello me sentí terriblemente ridículo al escucharme hablar de dolor, separación, sufrimiento y tragedia a alguien que, me constaba, lo conocía de primera mano. Pero ahí estaba Donat que es grande por dentro y por fuera, dispuesto a hacer lo que fuera necesario por volverse a subir a un escenario como hacía de forma profesional en

su país natal. Después pensé: "Es un profesional, trátalo como a un profesional". Creo que contribuir a devolverle esa parte de su personalidad que, desde la salida de su país había quedado amputada, ha sido una de las cosas más emocionantes a las que he asistido en mi vida.

Ambos sabíamos, como profesionales, que el teatro no cambia la vida, pero sí ayuda a contarla. Es necesario contar las cosas, porque si no se cuentan es como si no hubieran ocurrido. Donat tenía la experiencia amarga de cómo tuvo que salir de su país pero nuestra misión no era regodearnos en su tragedia, sino comunicar la de nuestro personaje y trasladar al público, un público español, en general tan ajeno a este tipo de vivencias como yo, las mismas sensaciones intensas y esclarecedoras que yo mismo iba teniendo a lo largo de todo el proceso en contacto con la cruda realidad.

En el trato con Donat y en la profundización en la materia que trataba el espectáculo algo fue cambiando en mí. No algo consistente, más bien una percepción, al escuchar un día tras otro las terribles historias que nuestros personajes relataban, todas basadas en casos reales, y salir con ellas pegadas tras los ensayos, encarnadas en las caras de los actores. El refugiado tenía un rostro. No era una noticia, no era una masa informe, era una persona de carne y hueso. Una persona con una vida muy parecida a la nuestra, con nombre y apellido, con familia, con hijos, con un amor, con un trabajo. Personas que de la noche a la mañana se veían obligados a renunciar para siempre a todo aquello que define una vida.

Hay una diferencia enorme entre empatizar y simpatizar: "La empatía es una capacidad neutra: conozco o soy capaz de comprender por lo que pasa el otro aunque no significa que tome ningún partido sobre los sentimientos que me produce. La simpatía, sin embargo, presupone una acción: conozco los sentimientos y hago algo por ellos...". Y esto es lo que me estaba pasando. Simpatizaba de una forma demolidora y dolorosa. También cambió mi perspectiva de los inmigrantes con los que convivo a diario (vivo en un barrio muy popular). Ahora aparecía con fuerza la dureza de su viaje. Porque ¿quién abandona todo lo que conoce y ama sino es con una poderosísima y dolorosa razón? Aunque sea por motivos económicos y siga teniendo abierta la puerta para volver. Y en el caso de los refugiados, dolor sobre dolor.

Estrenamos el día 22 de junio en las Naves del Matadero de Madrid. Espacio que nos cedió con entusiasmo el Teatro Español dirigido por Mario Gas. Mario y María Andura, gerente del teatro, nos acompañaron esa noche. Ambos creyeron con entusiasmo que *El proyecto Youkali* no debía quedarse sólo en aquella noche mágica en la que todo estuvo en su sitio (esto pertenece a la magia del teatro y a que me rodeé de un equipo formidable) y nos invitaron a abrir temporada en la sala nueva que se inauguró el 9 de septiembre.

Durante las representaciones asistí a escenas muy curiosas: la emoción *descontentada* de muchos de los espectadores. La emoción *descontentada* de algunos empleados de CEAR, que aun bregando a diario con la realidad que nosotros tratábamos de plasmar se sorprendieron, supongo, al verlo en forma de espectáculo. También hubo situaciones contradictorias como la crítica por falta de verosimilitud a la escena en la que todo daba la vuelta y el presentador de un país como el nuestro se convertía de la noche a la mañana en un refugiado; mientras que algunos refugiados con los que tuve el placer de hablar, la rescataban especialmente recordando con tristeza que en sus países nadie creía tampoco que las cosas se pudieran torcer tanto como para llegar a perder lo que con el tiempo perdieron. Por no hablar de los políticos de uno y otro signo que acudieron a ver el espectáculo y aplaudieron en pie con sincera emoción mientras sus partidos siguen haciendo que cada vez sea más complicada la petición de asilo en España. En fin... emociones contradictorias.

Alguien dijo que la alegría de mirar y comprender es el don más hermoso de la naturaleza. Quisiera pensar que muchos de nosotros a través de esta experiencia miramos y comprendimos. Ojalá. Es un pasito más en dirección a Youkali, esa tierra donde todos los seres humanos tienen cabida y donde se hace lo posible para aliviar el dolor.

## 2. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: REFUGIADOS AMBIENTALES

JOSÉ ANTONIO RUBIO

*Responsable de Incidencia y Participación Social de CEAR Madrid*

En el lenguaje coloquial el uso de la palabra “refugiado” se utiliza para describir a aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares por diversos motivos y que buscan protección en otros lugares. De tal suerte que la palabra “refugiado” será utilizada indistintamente para definir a personas que huyen de las guerras, que son perseguidas por sus ideas políticas, que simplemente buscan refugio tras un desastre natural. Sin embargo, serán los tratados internacionales los que establezcan la frontera conceptual y jurídica entre unos y otros. Mientras existen normativas que amparan a las personas refugiadas o a las desplazadas por las guerras y los conflictos, no ocurre lo mismo con las personas forzadas a desplazarse por causas medioambientales. Este hecho genera un vacío legal y político que invisibiliza la realidad de millones de personas desplazadas por la degradación ambiental y la crisis ecológica. Y la consecuencia más grave, la inexistencia de una adecuada protección internacional para las mismas.

Son diversos los factores que influyen en el no reconocimiento jurídico de la figura de la persona refugiada por causas medioambientales, como la imposibilidad de la comunidad internacional por consensuar siquiera qué se entiende por persona desplazada por el deterioro ambiental y la consiguiente falta de estudios y estadísticas fiables que la carencia de un concepto claro implica. Esta situación se debe a la falta de voluntad política por enfrentar esta realidad. Una realidad que, sin embargo, se está convirtiendo en uno de los mayores problemas que enfrentará la humanidad en el siglo XXI junto con el cambio climático..

Actualmente la degradación ambiental ya está provocando más desplazamientos forzados de población que las guerras, así lo corroboran diversos estudios realizados por numerosas instituciones, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Realidad que hace un par de años, llevó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, a afirmar que la pobreza y la degradación ambiental constituyen dos de las principales causas de desplazamientos masivos de población junto con los conflictos armados. Dos fenómenos, la pobreza y la degradación medioambiental, estrechamente relacionados.

A pesar de esto, existe un baile de cifras que no contribuye a determinar la verdadera gravedad del problema, ni en el presente ni en el futuro. Si bien, ya en 1990 el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés) identificaba las migraciones humanas como uno de los mayores impactos

del cambio climático, no se han dedicado los suficientes recursos y energías al estudio empírico de este fenómeno, por lo que se carece de estudios fiables que gocen de consenso entre la comunidad científica. Este hecho determina que exista una amplia horquilla de estimaciones que oscilan desde las previsiones más moderadas hasta las más osadas.

Quizá la cifra más famosa y más comúnmente aceptada sea la aportada por el catedrático de la Universidad de Oxford, Norman Myers, quien ha pronosticado que para el año 2050 podría haber hasta 200 millones de personas desplazadas por causas medioambientales<sup>1</sup>. Tan sólo en África la cifra ascendería a 50 millones en 2060 según el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA)<sup>2</sup>. Existen otras previsiones que prevén un número aún mayor de personas exiliadas por la degradación ambiental en 2050, llegando hasta los 700 millones, según el estudio realizado en 2009 por la Universidad de Columbia y la Universidad de las Naciones Unidas<sup>3</sup>.

Más allá de las previsiones de futuro, lo cierto es que los datos que se manejan en la actualidad son enormemente preocupantes. El estudio citado de la Universidad de la ONU estimaba para el pasado año 2010 que el número de personas desplazadas se situaría entre los 25 y 50 millones; mientras que Janos Bogardi, del Instituto para la Seguridad Humana y Ambiental de la Universidad de las Naciones Unidas, Bonn, sostiene que el deterioro ambiental desplaza al año a unos 10 millones de personas<sup>4</sup>. Para el Comité Internacional de la Cruz Roja este dato podría ser aún mayor, dado que la degradación del medio ambiente, los desastres naturales y los provocados por el hombre, afectan directa o indirectamente a un promedio de 211 millones de personas al año. Una cifra cinco veces mayor que la originada por los conflictos armados. Si admitimos como una realidad el cambio climático, el escenario futuro no dejará de empeorar y esta cifra crecerá sustancialmente.

Uno de los factores clave que imposibilita establecer cifras concretas obedece a la carencia de una definición consensuada a nivel internacional, tanto por la comunidad científica como por el sistema de las naciones unidas, de qué se debe considerar como persona desplazada por causas medioambientales. Una primera cuestión que dificulta consensuar una definición deriva de la diversidad de términos empleados: *migrantes ambientales*, *desplazados ambientales* y *refugiados ambientales*. Esta diversidad de términos genera además la necesidad de analizar jurídicamente si el uso de un concepto u otro se ajusta al derecho internacional, baste citar como ejemplo que en la actualidad la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados no admite la posibilidad de refugiados por motivos medioambientales.

Por último, la amplitud de causas de desplazamiento también provocan intensos debates sobre dónde se fijan los límites: desastres naturales, accidentes industriales,

cambio climático, proyectos de desarrollo, desertificación... Una amplia gama de factores que incluir o excluir del concepto de desplazado ambiental según el criterio de cada autor. Por todas estas cuestiones nos encontramos ante una amplia nebulosa de definiciones de diverso alcance.

La definición más conocida es la realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1985, que consideraba refugiadas ambientales a aquellas personas *“que se han visto forzadas a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, porque una alteración del medio ambiente (natural y/o provocada por el hombre) ha puesto en peligro su existencia y/o afectado seriamente la calidad de su vida”*<sup>5</sup>. Partiendo de esta definición, la doctrina se ha esforzado, desde la década de los ochenta hasta la actualidad, por explicar las causas que provocan los flujos de desplazados y aportar sus propios conceptos.

Lo cierto es que ya se refiera a refugiados, desplazados o migrantes ambientales, las definiciones entre sí no difieren mucho, salvo en pequeños matices que, sin embargo, serán determinantes para discernir la necesidad de protección internacional. Aportamos a continuación una definición de migrante ambiental: *“Toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se mueva dentro de un mismo Estado o atravesase fronteras internacionales (incluyendo a los refugiados y desplazados internos)”*<sup>6</sup>. Este concepto no aclara si la migración es voluntaria o forzada, cuestión esencial para determinar si una persona es merecedora de protección, bien como desplazada o como refugiada. La siguiente definición al centrarse en la figura del desplazado ambiental elimina la posibilidad de hallarse ante una decisión voluntaria: *“Los desplazados medioambientales son aquellas personas que se han visto forzadas a abandonar su hábitat natural debido a una grave degradación ambiental que amenaza su supervivencia”*<sup>7</sup>.

Más allá de las definiciones se tiende a clasificar las migraciones y desplazamientos ambientales según criterios temporales y criterios causales. De entre los primeros destaca la clasificación del PNUMA que establece tres categorías:

- Personas desplazadas temporalmente por desastres naturales tales como un terremoto, un huracán o una erupción volcánica y que con bastante probabilidad podrán regresar a su hábitat original.
- Personas desplazadas permanentemente debido a cambios drásticos en su territorio, incluidos los cambios provocados por accidentes industriales y los grandes proyectos de desarrollo o de infraestructuras (ej: la construcción de presas que inundan sus tierras).

- Personas desplazadas permanentemente en busca de una mejor calidad de vida ante la progresiva degradación ambiental sufrida por su hábitat de origen, incapaz de proveer ya servicios básicos para la supervivencia de la población (ej.: la desertificación o la subida del nivel del mar)<sup>8</sup>.

En cuanto a las causas que motivan el desplazamiento, existen diversas clasificaciones atendiendo a si la mano del hombre se encuentra tras el proceso de degradación ambiental o se trata de un suceso puramente natural; al tiempo de gestación, si se debe a “desastres sobrevenidos” o “desastres graduales”; o se basan simplemente en las causas que los motivan.

En opinión de Nuria Arenas, si se parte del concepto de interdependencia ecológica, no se puede admitir una distinción basada en causas naturales y humanas habida cuenta de que ambas parecen interconectadas<sup>9</sup>. Ante la actual crisis ecológica en la que nos vemos inmersos y una vez demostrado científicamente que el cambio climático es una realidad tras la que se encuentra la mano del hombre, cualquier fenómeno natural, sea extremo o gradual, estará en mayor o menor medida influido por la acción del ser humano. Relación especialmente evidente cuando son desplazamientos originados por los impactos ambientales provocados por grandes proyectos de desarrollo. En esta línea es de interés reflejar la siguiente clasificación sustentada en las causas generadoras del desplazamiento humano:

- *Degradación ambiental gradual o progresiva*: abarcaría procesos como la desertificación, deforestación, sequías, degradación del suelo, contaminación en todas sus formas, cambio climático a causa del calentamiento global del planeta, pérdida de diversidad biológica, los modelos de producción, consumo y proyectos de urbanización y desarrollo insostenible, o la explotación desequilibrada de los recursos.
- *Catástrofes ambientales*: poseen un carácter de suceso repentino e incluyen tres tipos de catástrofes; las naturales provocadas por fenómenos meteorológicos extremos (ciclones, huracanes, tifones, etc.) y actividades sísmicas (terremotos, erupciones volcánicas, *tsunamis*); las catástrofes tecnológicas, como accidentes industriales, químicos o nucleares; y, por último, los impactos medioambientales negativos provocados por las guerras<sup>10</sup>.

La anterior clasificación sobre las causas tras los desplazamientos forzados de población resulta útil para interpretar adecuadamente la panorámica que se ofrece a continuación sobre los graves fenómenos sociales y políticos que están teniendo lugar a lo largo y ancho del planeta Tierra relacionados con la degradación medioambiental.

A las ya mencionadas catástrofes ambientales, se suma la extensión de los grandes proyectos de infraestructuras y de la agroindustria, especialmente los agresivos monocultivos, biocombustibles y transgénicos o la sobreexplotación de recursos naturales, ya sean marinos o terrestres. Paradigmático es el caso de la desecación del Mar de Aral en Asia central por culpa, entre otros factores, de la producción intensiva de algodón. Este hecho ha sido considerado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) uno de los más espantosos desastres del siglo XX<sup>11</sup>...

Una buena parte de los desplazados ambientales lo son debido a la extensión de grandes infraestructuras que no tienen en cuenta ni los impactos ambientales ni los derechos de los habitantes del lugar. El Banco Mundial calcula que anualmente cerca de 10 millones de personas son desplazadas y reasentadas forzosamente debido a grandes proyectos como represas, urbanizaciones o los impactos de las industrias extractivas, como la minería o los hidrocarburos<sup>12</sup>. El Delta del Níger constituye un claro ejemplo del impacto ambiental, social y político que tienen las actividades de las industrias extractivas, en este caso las petroleras. Por todo el Delta, los escapes de petróleo han contaminado seriamente los ríos locales y las tierras de cultivo, privando de agua potable a las aldeas del lugar e imposibilitando la pesca y la agricultura. La quema de gases está afectando seriamente a la salud de las poblaciones cercanas, hasta el punto de que en 2001 la Comisión Africana de Derechos Humanos y los Pueblos dictaminó que el gobierno nigeriano había violado el derecho a la salud del pueblo Ogoni, al no prevenir la contaminación y la degradación ecológica. La organización de los habitantes del delta para reivindicar sus derechos y demandar una mayor participación en los beneficios de la industria ha obtenido como respuesta una brutal represión militar, que desde 1995 ha provocado decenas de muertos y de exiliados<sup>13</sup>.

Todos los fenómenos ambientales y sociales antes descritos se verán agravados por el cambio climático. Uno de los efectos más inmediatos del calentamiento global es la subida del nivel del mar, que está poniendo en grave peligro de supervivencia a 22 microestados de la Polinesia, en el océano Pacífico. La Isla de Tuvalu puede convertirse en el primer Estado que desaparezca bajo las aguas, obligando a sus 12.000 habitantes a buscar un nuevo hogar en otros países como Nueva Zelanda o Australia. Este caso nos sitúa ante un fenómeno nuevo, más allá del desplazamiento forzado, estas personas pasarán a ser apátridas al desaparecer su Estado<sup>14</sup>.

La desertificación, otro de los fenómenos que se intensificará debido al cambio climático, tendrá efectos devastadores sobre continentes como África. Para 2020, se estima que 60 millones de personas habrán migrado de zonas desertificadas de la región del Sahel hacia el Norte de África y a las costas de Europa. En este



mismo periodo, se espera que el éxodo en masa desde tierras secas multiplicará la población de las ciudades costeras del Sahel hasta alcanzar una población total de 271 millones de habitantes. Los recursos ecológicos de estas ciudades y su entorno se verán sometidos a una grave presión y consiguiente degradación.

Si la acción del ser humano parece encontrarse, directa o indirectamente, tras la mayoría de los fenómenos descritos, las condiciones sociales, políticas y de desarrollo tienen una incidencia directa sobre los procesos de deterioro ambiental y los desplazamientos de población. No es igual el impacto de la desertificación en Almería que en el Sahel. La pobreza y la situación de los países empobrecidos disminuyen la capacidad de reacción y adaptación ante la crisis ecológica y especialmente frente a catástrofes naturales. No tan lejos de nuestra memoria quedan las terribles imágenes de los devastadores efectos del terremoto que asoló Haití en enero de 2010, uno de los países más pobres del planeta. O el *tsunami* que arrasó las costas del Índico en diciembre de 2004.

El *tsunami* provocó el desplazamiento de 2 millones de personas en unos pocos días. Aunque el maremoto no tuvo su origen en la acción del hombre, sus efectos sí se vieron determinados por una gestión previa y posterior catastrófica. La destrucción de enormes extensiones de manglares para la construcción de complejos turísticos y criaderos de langostinos dejaron desprotegidas a muchas poblaciones de la costa frente a la violencia de las olas. Tras el *tsunami* se ha denunciado la política del "capitalismo del desastre", consistente en aprovechar el desplazamiento de cientos de miles de personas para construir enormes complejos hoteleros, mientras las autoridades no promovían el retorno de los desplazados. Se calcula que aún siguen viviendo en los campamentos de refugiados decenas de miles de personas desplazadas<sup>15</sup>. No muy distinta ha sido la historia de Nueva Orleans, en EE UU, 6 años después del paso del huracán Katrina: miles de personas no han podido regresar a sus hogares.

La actual crisis nuclear que está viviendo Japón, consecuencia precisamente de un terrible terremoto y posterior *tsunami*, ha reavivado el fantasma de los accidentes industriales y el pánico nuclear. El que está considerado ya como el segundo accidente nuclear más grave tras la catástrofe de Chernobyl en 1986, ha provocado el desplazamiento masivo de población en un radio de 20 kilómetros, y es incierto el desenlace final de la catástrofe.

Una vez descritos los efectos de las catástrofes naturales y la degradación ambiental sobre el desplazamiento humano, es conveniente centrarse en el debate sobre la necesidad de proteger internacionalmente a las personas desplazadas y las posibles alternativas para lograr su eficaz protección.

Hasta la fecha, tan sólo el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como organismo internacional, ha reconocido la figura del Refugiado

Ambiental y para aquellos casos relacionados con desastres naturales, tales como terremotos, huracanes o tsunamis, o con desastres ecológicos provocados por la mano del hombre como accidentes radioactivos, tal es el caso de Chernobyl, o químicos, como el ocurrido en Bhopal, La India. La posición del ACNUR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es ambigua en este tema, pues si bien no considera refugiados a los desplazados ambientales dado que no encajan en la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, en su informe *La Situación de los Refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*<sup>16</sup> reconoce su existencia y señala como un problema importante la ausencia del concepto de refugiado ambiental en el ámbito jurídico internacional.

Es pertinente, para centrar el debate, analizar el concepto de refugiado reconocido por la normativa internacional. El estatuto jurídico de los refugiados se encuentra en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, y define al refugiado como *"aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"* (artículo 1.A.2). Esta definición consta de cuatro elementos definitorios: una persona refugiada está fuera de su país de origen; la incapacidad del Estado de origen de proporcionar protección; existe una causa inevitable que provoca del desplazamiento; y esta causa se basa en razones de raza, nacionalidad, religión, opiniones políticas o de pertenencia a un grupo social determinado<sup>17</sup>.

Habría que añadir que el motivo del desplazamiento exige de un agente perseguidor, "humano", que será bien el Estado, o agentes paraestatales, u otros agentes, como grupos armados, frente a los que el Estado es incapaz de ofrecer protección a la persona perseguida. Esta cuestión, la inexistencia de un agente perseguidor humano, junto con las causas medioambientales del desplazamiento, ajenas a los motivos expuestos en la Convención, son las que explican que la figura del refugiado ambiental no tenga cabida en la Convención de Ginebra. Si no encaja con la definición dada por el Estatuto de los Refugiados, una persona desplazada por causas ambientales no puede ser considerada refugiada, y por tanto, ni siquiera denominarse de esa forma, según sostiene un sector importante de la doctrina.

Algunos autores consideran, sin embargo, que sí es posible modificar la Convención de Ginebra, que esta debe adaptarse a la evolución de los tiempos, y que al igual que se han ido aceptando nuevos motivos de persecución, como la orientación sexual o el género dentro de la categoría de grupo social determinado, de igual forma se debería proceder para dar cabida al refugiado ambiental.

En cualquier caso, se considera que sí existen perfiles de personas desplazadas por causas medioambientales que podrían recibir protección como refugiadas, si se da la circunstancia de que tras un desastre natural el Estado del que son ciudadanas estas personas se negara a prestarles ayuda, protección y a restituir su derecho a una vida digna. Un caso paradigmático lo constituye la condenable actuación del gobierno birmano tras la devastación ocasionada por el Ciclón Nargis, en 2008, cuando se negó a prestar ayuda a los damnificados e impidió que la ayuda internacional les llegara.

Los derechos humanos obligan a los Estados a adoptar medidas para mitigar el riesgo de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, incluidas las debidas al cambio climático, y evitar los desplazamientos de población. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos clarificó esas obligaciones al determinar en qué casos se puede considerar responsable al Estado de los efectos sobre la población de catástrofes ambientales. La jurisprudencia del Tribunal permite concluir: *“Un Estado es responsable de las víctimas si estas se produjeron porque las autoridades no cumplieron con su obligación de adoptar medidas preventivas, una vez identificado con claridad un riesgo natural, y además disponían de medios eficaces para mitigar los riesgos”*<sup>18</sup>. Dos importantes sentencias del Tribunal, causas Öneriyildiz y Budayeva, cobran especial relevancia a este respecto.

Más allá de los casos concretos, la magnitud del problema de las personas desplazadas por causas ambientales, alrededor de 25 millones en la actualidad y 200 millones para 2050, según las previsiones más optimistas, obliga a dar respuestas a escala global. Se ha sugerido la necesidad de crear una convención específica para los refugiados y/o desplazados ambientales, con su propia normativa, mecanismos de protección y agencias, lo que requiere el consenso de la comunidad internacional y una clara voluntad política de enfrentar la problemática de los desplazamientos masivos de población fruto de la crisis ecológica.

Otra opción consistiría en ampliar el mandato del ACNUR y aplicar un mecanismo de protección temporal para desplazados por catástrofes ambientales. Antonio Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha señalado que la comunidad internacional necesita dotarse “de nuevos instrumentos jurídicos” para afrontar los desplazamientos masivos de población causados por la pobreza y el deterioro ambiental. A su vez, ha considerado una alternativa la implementación de un mecanismo que ofrezca protección temporal al desplazado a diferencia de una protección a largo plazo como la que está pensada para los refugiados.

Según algunos expertos, existe normativa suficiente de aplicación para el caso de las personas desplazadas por causas medioambientales que posibilitaría en la

práctica su protección, dado que una mayoría de desplazamientos son internos: se producen dentro de las fronteras de los Estados, con lo que quedan protegidos por la legislación de derechos humanos y por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998<sup>19</sup>. Sin embargo, persistiría un vacío de protección para los desplazamientos fuera de los países de origen, lo que obliga a tener muy en cuenta las propuestas realizadas en los párrafos anteriores.

Son diversas las opciones de protección internacional que se podrían desplegar si existiera voluntad política de afrontar el problema de las personas desplazadas o refugiadas ambientales. La falta de recursos destinados a la investigación del fenómeno y el desinterés de la comunidad internacional por visibilizar y definir qué es un desplazado ambiental o un refugiado ambiental, son muestras de las evasivas por asumir la responsabilidad de protección por parte de los Estados. Especialmente de los países enriquecidos, principales responsables de la crisis ecológica y los menos afectados por los desplazamientos masivos de población y por los efectos del cambio climático y la degradación ambiental. El reconocimiento del problema de los desplazados ambientales implica el fracaso de un modelo de desarrollo a todas luces insostenible. Mientras que si se aborda dentro del terreno de las migraciones, la única responsabilidad de los Estados enriquecidos pasa por seguir aplicando las severas políticas de control de flujos migratorios y de externalización de fronteras que con tanto ímpetu están implementando.

Desde diversas organizaciones de derechos humanos y de defensa del derecho de asilo, se promueve una definición clara del concepto de refugiado ambiental como paso imprescindible para reducir la situación de extrema vulnerabilidad que viven estas personas e implementar instrumentos de protección acordes a su situación específica. También se defiende el uso del término refugiado aplicado a los desplazados por causas ambientales porque evoca un sentimiento de responsabilidad global y de urgencia ante la inminencia de una crisis humanitaria de considerables proporciones, sentimientos que deberían despertar la necesidad de actuar a la comunidad internacional y la sociedad civil global de la que formamos parte.

## NOTAS

1. MYERS, Norman (2005): "Environmental refugees: an emergent security issue".
2. BROWN, Oli (2008): El baile de cifras, Revista Migraciones Forzadas, nº 31.
3. CASTILLO, Jesús M. (2011): Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI.
4. Ecología Política (2007): *Entrevista a Molly Conisbee*. Revista Ecología Política, nº 33, Icaria Editorial.
5. EL-HINNAWI, E (1985): *Environmental Refugees*, United Nations Environmental Programme.
6. CASTILLO, J. M. (2011): *Migraciones Ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el Siglo XXI*. Editorial Virus (p. 16).
7. ARENAS, Nuria (2006): *La Degradación Medioambiental y los Desplazamientos de Población*. Estudio realizado en el marco de los seminarios *Acción Integrada entre España y Portugal sobre "Las obligaciones Internacionales en Materia de Medio Ambiente"* del Ministerio de Educación y Cultura.

8. CASTILLO, J. M. (2011): *Migraciones Ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el Siglo XXI*. Editorial Virus (p. 16).
9. ARENAS, Nuria (2006): *La Degradación Medioambiental y los Desplazamientos de Población*. Estudio realizado en el marco de los seminarios *Acción Integrada entre España y Portugal* sobre "Las obligaciones Internacionales en Materia de Medio Ambiente" del Ministerio de Educación y Cultura.
10. Ídem.
11. WILLIAM, Juliette (2008): *La desecación de un mar: de cómo el algodón dejó al Aral sin agua y sin gente*. Revista Ecología Política, nº 33, Icaria Editorial.
12. Equipo de Coordinación (2007): *Introducción*. Revista Ecología Política, nº 33, Icaria Editorial.
13. HILDYARD, Nicholas (2007): *La extracción de combustibles fósiles como generadora de refugiados ambientales*. Revista Ecología Política, nº 33, Icaria Editorial.
14. KELMAN, Illan (2008): *La evacuación de las islas*. Revista Migraciones Forzadas, nº 31.
15. CASTILLO, J. M. (2011): *Migraciones Ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el Siglo XXI*. Editorial Virus.
16. ACNUR (2006): *La Situación de los Refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Icaria Editorial.
17. BORRÁS, Susana (2006): *Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*. Revista de Derecho, vol. XIX, nº diciembre 2006.
18. KÄLIN, Walter y HAENNI, Claudine (2008): *Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?*. Revista Migraciones Forzadas, nº 31 (p. 39).
19. KOSER, Khalid (2008): *Vacios en la protección de los desplazados*. Revista Migraciones Forzadas, nº 31.

### 3. LOS CONFLICTOS EN ÁFRICA Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

POSICIONAMIENTO DE CEAR APROBADO EL 28 DE ABRIL DE 2011

Desde enero de 2011, al tiempo que surgen importantes cambios políticos en el norte de África como consecuencia de levantamientos populares exigiendo libertades, se han producido violentas reacciones por los gobiernos implicados. Ataques sistemáticos y generalizados contra la población civil, que podrían constituir crímenes contra la humanidad, tal y como manifestó el pasado febrero la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Navi Pillay, refiriéndose a los ataques militares contra los ciudadanos desarmados.

Como consecuencia, muchos seres humanos se han visto obligados a huir. Túnez ha acogido desde el comienzo de la crisis de Libia a más de 200.000 personas. Aunque muchas han sido repatriadas a sus países de origen, miles de ellas todavía están atrapadas en los campamentos de la frontera, no pudiendo regresar a sus países en guerra, como es el caso de Costa de Marfil, Eritrea y Somalia. Y muchas otras pronto iniciarán la huida, ya que la situación empeora día a día no sólo en Libia y en sus fronteras, sino también en estos y otros países.

Los ciudadanos de Costa de Marfil sufren una alarmante espiral de violencia desatada en todo el país. Esta situación ha provocado igualmente el desplazamiento de miles de personas. De acuerdo con las estimaciones disponibles, entre 700.000 y 1.000.000 de personas podrían estar desplazadas en el interior del país; mientras que unos 116.000 marfileños han huido a ocho países del oeste de África, entre los que se incluyen Guinea, Malí, Burkina Faso, Benín y Nigeria, según los datos proporcionados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en un comunicado del 29 de marzo de 2011.

La Europa de los 27 recibió en el año 2010 tan solo a 257.800 personas solicitantes de asilo (de todo el mundo), y ha concedido protección escasamente a 55.095 de ellas.

#### MEDITERRÁNEO, FOSA COMÚN

Las personas que buscan protección lo hacen en ejercicio del derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

Y cualquier país también incluye a los países europeos. Quienes además son firmantes de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante Convención de Ginebra de 1951), y disponen de capacidad, recursos y mecanismos para acoger dignamente a la población refugiada que pueda llegar a su territorio. Entre ellos, el mecanismo legal de asistencia inmediata en casos de afluencia masiva de personas desplazadas, la directiva de protección temporal (la cual ya se ha incorporado a las normativas de distintos países miembro, entre ellos España), y los programas de reasentamiento de personas refugiadas.

Sin embargo, lejos de planificar la acogida o favorecer la llegada y la protección, Francia e Italia dan una patética imagen discutiendo públicamente sobre cómo deshacerse de las miles de personas que se encuentran en Lampedusa. Al tiempo que más vidas humanas se pierden en las aguas del Mediterráneo.

Al cierre de esta publicación, han desaparecido en sus aguas más de 250 personas (se calcula que ya son 500 desde el mes de enero), de quienes Antonio Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), dijo que la mayoría era “gente que se refugió dos veces”, pues buscaban asilo en Libia, tras huir de sus países de origen por conflictos bélicos.

Una vez más, los gobiernos e instituciones de la Unión Europea, en lugar de demostrar su respeto absoluto al derecho a buscar asilo, respetando el espíritu de Tampere<sup>1</sup> y sus compromisos internacionales, se muestran “preocupados” por protegerse contra los “flujos migratorios incontrolables” desatendiendo sus obligaciones internacionales y generando, con discursos de tinte xenófobo, confusión y miedo en la población de acogida.

Ante esta situación CEAR, mostrando de antemano su disponibilidad y apoyo, como entidad experta en materia de acogida y derecho de asilo, reclama al Gobierno español y al conjunto de la Unión Europea que asuman su responsabilidad con la Convención de Ginebra de 1951, y que dispongan las medidas necesarias para acoger a la población refugiada y desplazada. A saber:

a) La puesta en marcha de la protección temporal

Esto es, 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

medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembro 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. No se trata de dar una respuesta humanitaria, ni de un acto de solidaridad, sino de cumplir con el sistema de protección internacional que los Estados que forman parte de la Comunidad Europea han diseñado.

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.

Este reglamento tiene por objeto regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la Unión Europea que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la Convención de Ginebra de 1951, u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional.

En este sentido es preciso recordar e insistir en la responsabilidad de los Estados en proteger a estas personas que han debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuadas, en particular (artículo 2 RD 1325/2003):

- a) Las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente.
- b) Las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

b) La puesta en marcha del reasentamiento. Instrumento de protección de las personas refugiadas

El reasentamiento de las personas refugiadas es un elemento esencial del mandato de protección internacional fruto de la Convención de Ginebra de 1951. La responsabilidad esencial de los Estados parte es garantizar a las personas refugiadas reconocidas por Naciones Unidas una solución duradera que garantice el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. Cuando el retorno seguro no es una posibilidad ante la prolongación del conflicto que motivó la persecución y los



derechos de los refugiados en el país de primer asilo no se ven garantizados, el reasentamiento se convierte en una alternativa.

A través de estos programas, otro Estado parte de la Convención asume la responsabilidad de garantizar el ejercicio de estos derechos mediante el traslado de las personas refugiadas a su territorio.

Desde hace años, y en particular desde que empezaron a sentirse con fuerza las consecuencias de las políticas de control de fronteras para las personas que necesitan una protección internacional efectiva, CEAR ha solicitado a los distintos gobiernos españoles que asuman un compromiso permanente con los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR.

Desde su adhesión en julio de 1978 a la Convención de Ginebra de 1951, y al contrario que otros países, entre los que se cuentan países 'empobrecidos', España solo ha aceptado poner en práctica este mecanismo internacional en supuestos puntuales y excepcionales, a pesar de que atiende cada año a un escaso número de solicitantes de asilo (en 2010 no ha llegado a 3.000 personas) y ofrece unos reducidos índices de protección.

En la disposición adicional primera de la ley de asilo 12/2009 de 30 de octubre se hace una referencia al reasentamiento en el que se incluye el mandato de acoger un cupo anual de personas que hasta el momento no se ha llevado a la práctica.

c) La suspensión del retorno forzado a nacionales de Costa de Marfil, Libia u otros países en conflicto, contemplando las necesidades de protección internacional sobrevenidas

En este momento, pueden encontrarse en riesgo de expulsión por las políticas de extranjería, nacionales de países en conflicto, que salieron de sus lugares de origen para emprender un proceso migratorio y se han convertido en refugiados por la imposibilidad sobrevenida de retorno.

El Gobierno español debe aplicar con especial celo el principio de no devolución, evitando la expulsión o devolución de una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras transgresiones graves de sus derechos humanos.

La no devolución es el principio fundamental en el que se sustenta el ejercicio del Derecho de Asilo. Su incumplimiento deja sin garantías de protección internacional a las personas refugiadas y constituye una violación de los tratados internacionales que lo sustentan.

España tiene la obligación de cumplir el principio de no devolución en aplicación la Convención de Ginebra de 1951 (artículo 33.1) y de otros dos tratados internacionales:

- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del 10 de Diciembre de 1984 (CAT) (artículo 3.1)
- El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH). (artículo 3).

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.

## EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN REASENTAMIENTO Y/O ACOGIDA DE URGENCIA

Entre los años 1979 y 1980, a petición del ACNUR, España aceptó a 1.000 personas refugiadas de Vietnam y Laos, los primeros refugiados de cuota acogidos por nuestro país.

En 1980, por iniciativa del Gobierno, se acogieron a 500 cubanos que habían buscado asilo en la Embajada de Perú en La Habana. Posteriormente, entre 1987 y 1995 el Gobierno español aprobó varios casos de reasentamiento de iraníes, kurdos, vietnamitas e iraquíes víctimas de la guerra del Golfo. Además, durante la guerra de la ex Yugoslavia en 1992, España acogió a 157 bosnios de origen sefardí y 1.400 personas fueron acogidas de manera temporal por ONG, instituciones privadas y ciudadanos particulares. También se acogió a 30 ex yugoslavos necesitados de tratamiento médico y a 135 personas de los llamados "balseros cubanos" de la base de Guantánamo.

En 1992 el ACNUR solicitó al Gobierno español la acogida de 1.000 personas perseguidas de Bosnia Herzegovina. El Gobierno español accedió a esta petición pero, al final, sólo se acogió a 700 personas. Y, aunque no se pueden considerar dentro del programa de reasentamiento, entre abril y junio de 1999, dentro del Programa de Evacuación Humanitaria, España acogió a 1.426 albanos-kosovares a quienes se les concedió la protección temporal. Estos casos fueron seleccionados conjuntamente entre el Gobierno español y el ACNUR.

Por último, y a propuesta del ACNUR, en noviembre de 1999 el Gobierno español aprobó el reasentamiento de 30 afganos. De este número aprobado, sólo se acogió a 17 afganos de Uzbekistán.

Han transcurrido 12 años desde que España llevó a cabo el último reasentamiento de personas refugiadas. En estos años se han perdido muchas oportunidades de demostrar que España es el "refugio inviolable" que los legisladores de la primera ley de asilo anunciaron. Una de ellas, quizás la más sangrante, por el papel relevante de España y por los reiterados llamamientos del ACNUR, fue la de Irak, ya que no se dio repuesta a las miles de personas refugiadas que la propia intervención militar generó.

Se cuenta con los mecanismos jurídicos de protección, con la experiencia, y con los dispositivos de acogida por parte la Administración y de las ONG especializadas. No existe por tanto obstáculo alguno para ponerlos en marcha y garantizar la protección de las personas que huyen.

En este sentido celebramos el compromiso anunciado el pasado día 12 de abril por el Ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, de acoger al menos un centenar de refugiados libios que actualmente se encuentran en Malta.

Y exhortamos nuevamente al Gobierno español a suspender el retorno forzado de nacionales de Costa de Marfil, Libia u otros países en conflicto hasta que la seguridad y la situación de los derechos humanos garantice un regreso en condiciones mínimas de seguridad.

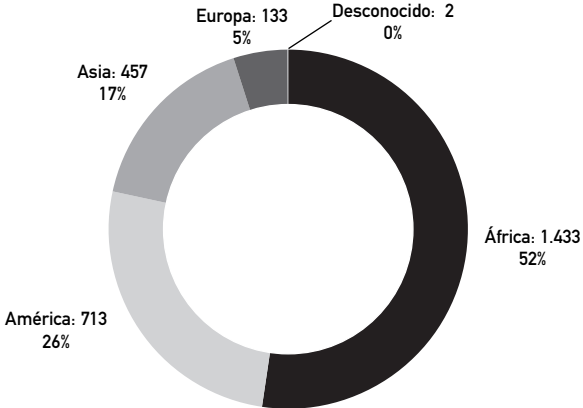
## NOTAS

1. El Consejo Europeo reunido en Tampere en octubre de 1999 reiteró la importancia que la Unión y los Estados miembro conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. Y acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra de 1951; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución.



1. LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2010



DATOS PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN: "EL ASILO EN CIFRAS" DEL MINISTERIO DEL INTERIOR  
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

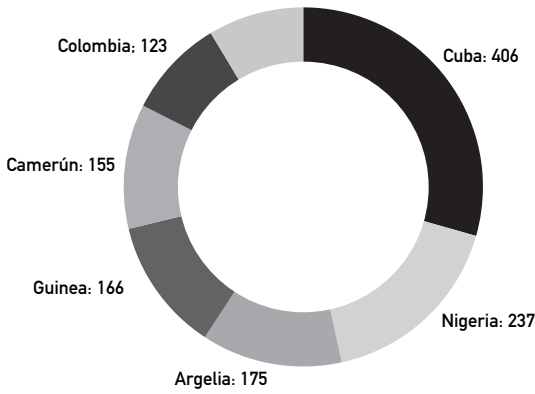
CUADRO 2

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2010

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Cuba	406	Burkina Faso	13	Centroafricana Rep.	4
Nigeria	237	Azerbaijan	12	India	4
Argelia	175	Bangladesh	12	Kenia	4
Guinea Conakry	166	Chad	12	Líbano	4
Camerún	155	Guinea Ecuatorial	12	Paraguay	4
Colombia	123	Macedonia	12	Perú	4
Costa de Marfil	119	Mauritania	12	Rep. Dominicana	4
Marruecos	114	Níger	12	Ucrania	4
No. Reco. (Palestina)	101	No. Reco. (Sahara)	12	Albania	3
R.D. Congo	88	Liberia	11	Panamá	3
Gambia	63	Etiopía	10	Ruanda	3
Irán	63	Guatemala	10	Tanzania	3
Pakistán	63	EE UU	9	Desconocido	2
Georgia	48	Guinea Bissau	9	Gabón	2
Rusia	44	Sudán	9	Indonesia	2
Honduras	42	Angola	8	Myanmar	2
Afganistán	41	Bolivia	8	Nepal	2
Somalia	39	Eritrea	8	Túnez	2
Armenia	37	Zimbabwe	8	Turkmenistán	2
El Salvador	35	Benín	7	Argentina	1
Sri Lanka	32	Serbia	7	Bhután	1
Sierra Leona	26	Togo	7	Bosnia Herzegovina	1
Senegal	22	China	6	Bulgaria	1
Irak	21	Ecuador	6	Burundi	1
Ghana	20	Haití	6	Comoras	1
Siria	19	Mongolia	6	Corea Norte	1
Turquía	19	Nicaragua	6	Jordania	1
Venezuela	19	Brasil	5	Libia	1
México	17	Chile	5	Moldavia	1
Kirguizia	14	Congo	5	TOTAL	2.738
Mali	14	Egipto	5		
Uganda	14	Bielorusia	4		

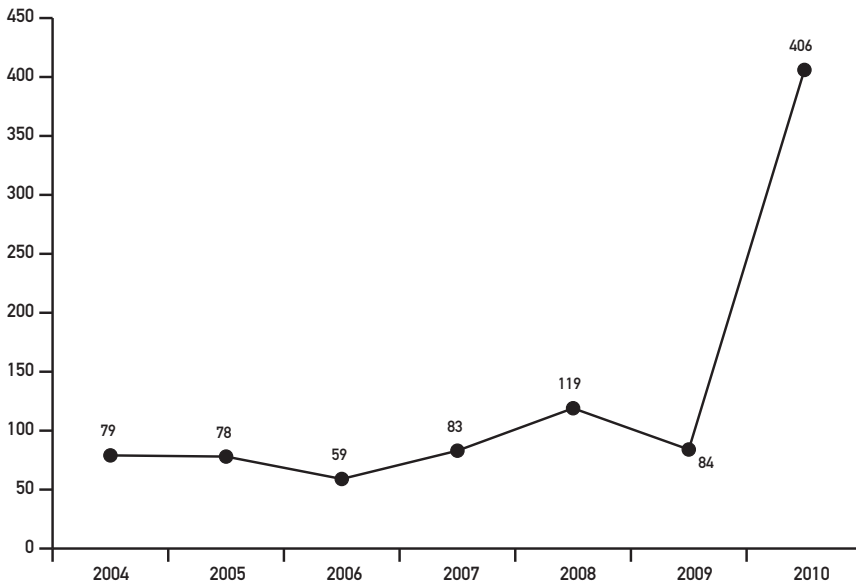
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 3**  
**NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE**  
**DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2010**



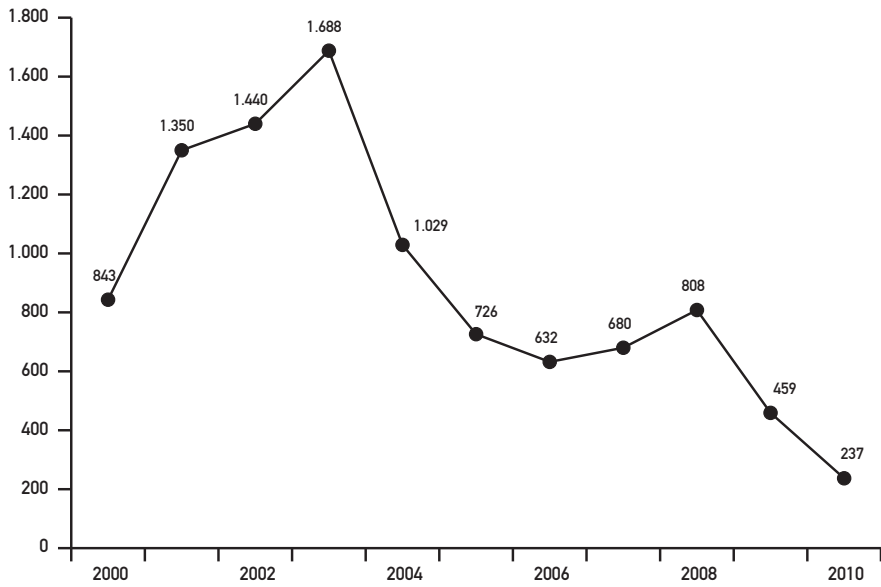
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR DE 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 4**  
**SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL CUBANOS (2004-2010)**



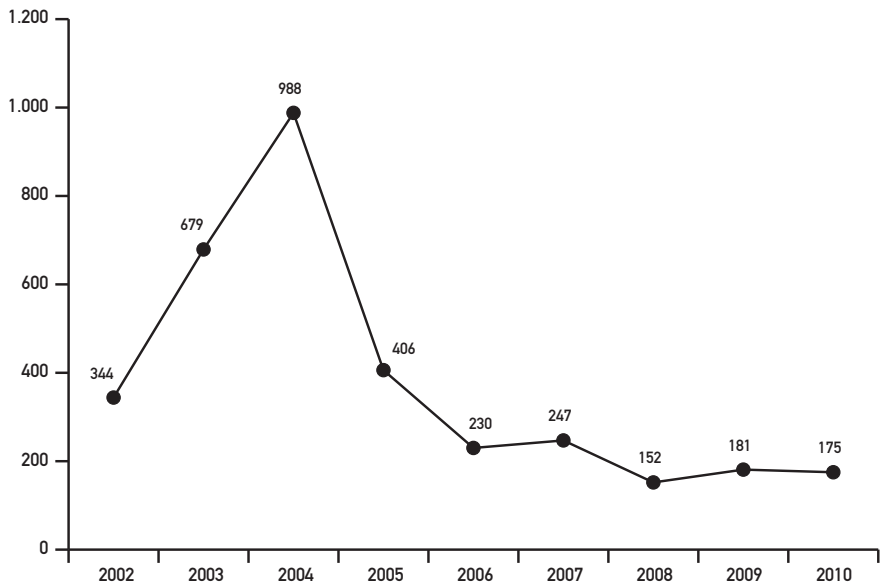
FUENTE: OAR. ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 5  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NIGERIANOS (2000-2010)



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

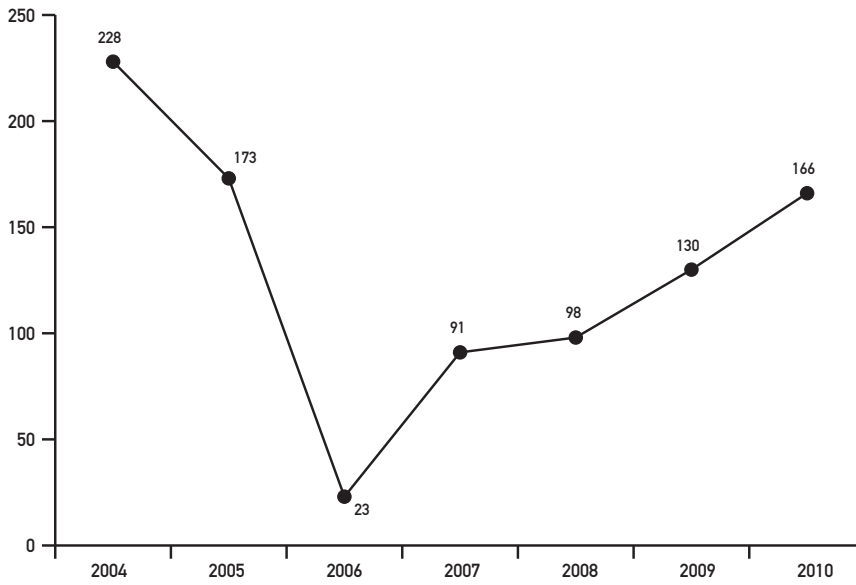
CUADRO 6  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ARGELINOS (2002-2010)



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



CUADRO 7  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE GUINEA CONAKRY (2004-2010)



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

CUADRO 8  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2000-2010)

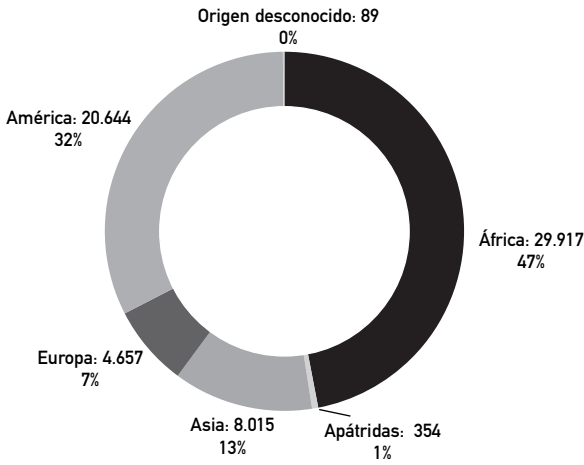
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
África (1)	2.782	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.680	1.982	1.433	29.917
América	2.277	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	481	713	20.644
Asia (2)	1.245	686	457	494	467	392	467	2.286	683	381	457	8.015
Europa	1.610	1.029	500	377	259	290	188	51	121	99	133	4.657
Apátridas	12	21	74	47	22	55	117	6				354
Origen desconocido								20	3	64	2	89
<b>TOTAL</b>	<b>7.926</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>2.738</b>	<b>63.676</b>

(1) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO SAHARA.

(2) INCLUYE ESTADO NO RECONOCIDO PALESTINA.

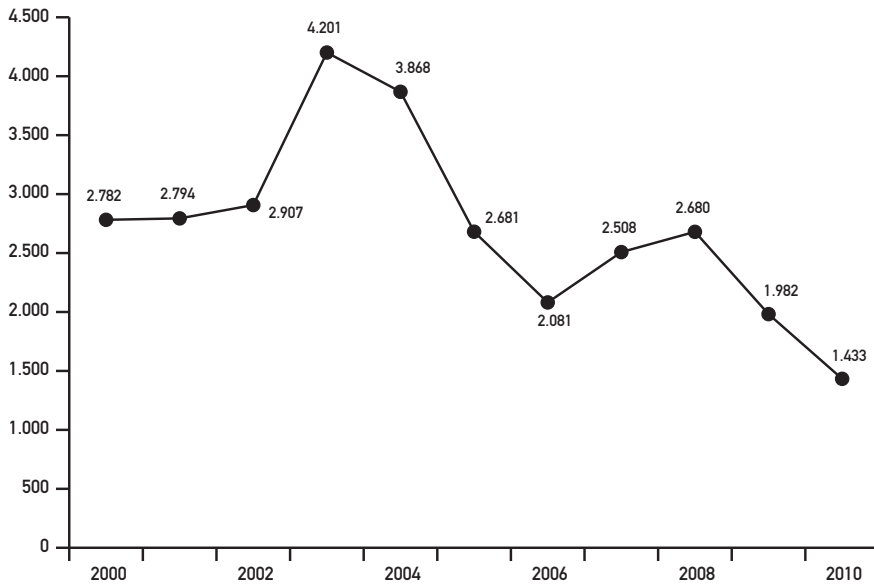
FUENTE: OAR-ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 9  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES  
SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2000-2010)



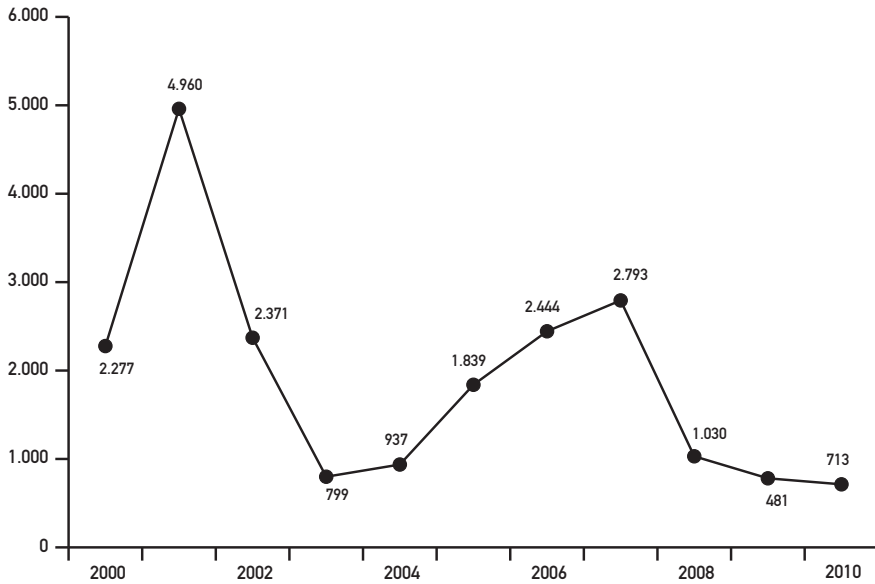
FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 10  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
ORIGINARIOS DE ÁFRICA (2000-2010)



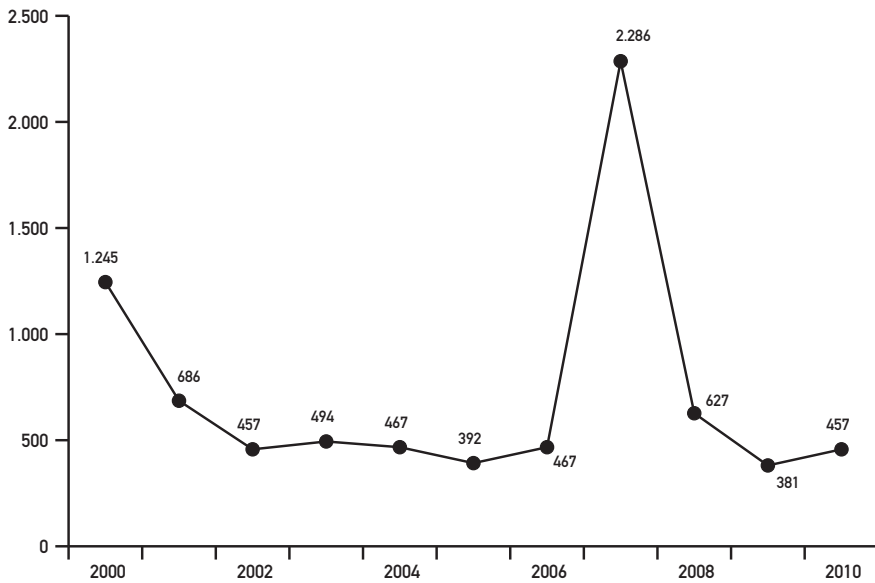
FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 11  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE AMÉRICA  
(2000-2010)



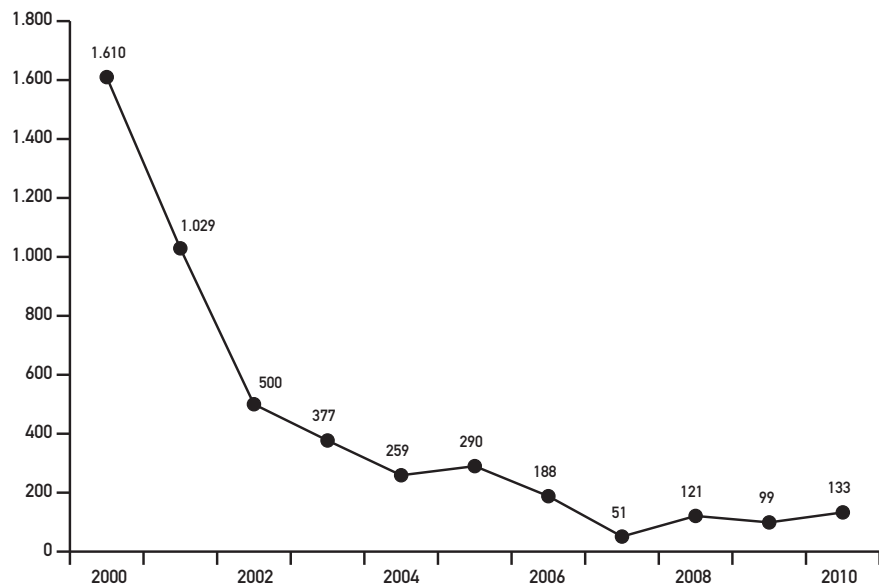
FUENTE: OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 12  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE ASIA  
(2000-2010)



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

CUADRO 13  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIOS DE EUROPA  
(2000-2010)



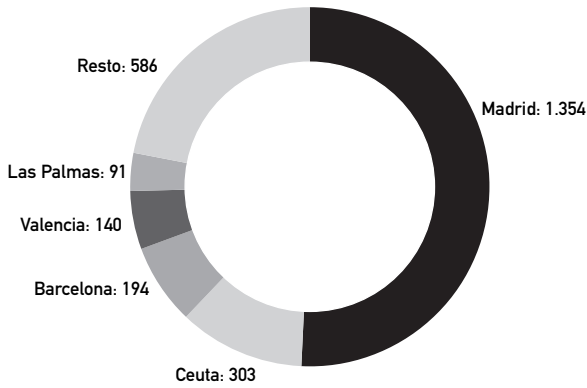
FUENTE. OAR - ASILO EN CIFRAS (MINISTERIO INTERIOR). ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 14  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS EN 2010

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
Madrid	1.354	Baleares	6
Ceuta	303	Guadalajara	6
Barcelona	194	León	6
Valencia	140	Castellón	5
Las Palmas	91	Granada	5
Melilla	91	Navarra	4
Vizcaya	77	Pontevedra	4
Cádiz	57	Salamanca	4
Málaga	49	Almería	3
Córdoba	44	Ciudad Real	3
Murcia	38	Guipúzcoa	3
Alicante	36	Zaragoza	3
Cantabria	35	Lérida	2
Sevilla	31	Albacete	1
Gerona	15	Burgos	1
Tenerife	14	Huesca	1
Badajoz	13	Lugo	1
La Rioja	12	Palencia	1
Asturias	8	Tarragona	1
A Coruña	6	<b>TOTAL</b>	<b>2.668</b>

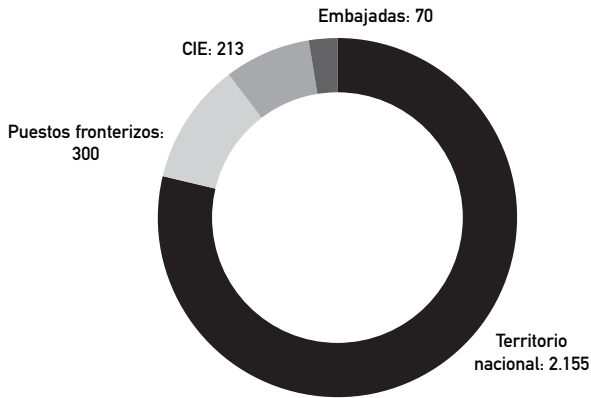
FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. SE EXCLUYEN AMBAJADAS.

CUADRO 15  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PROVINCIAS  
EN 2010



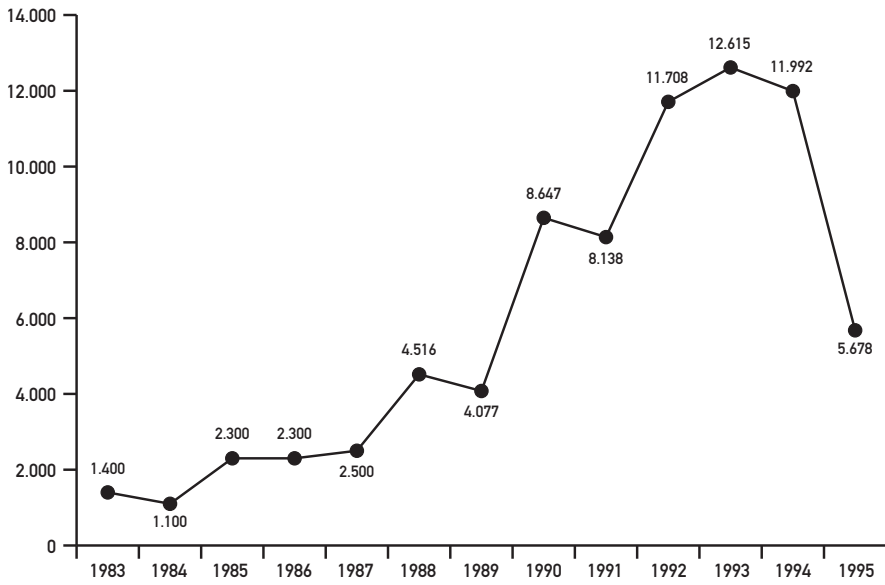
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2010. SE EXCLUYEN EMBAJADAS. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2010



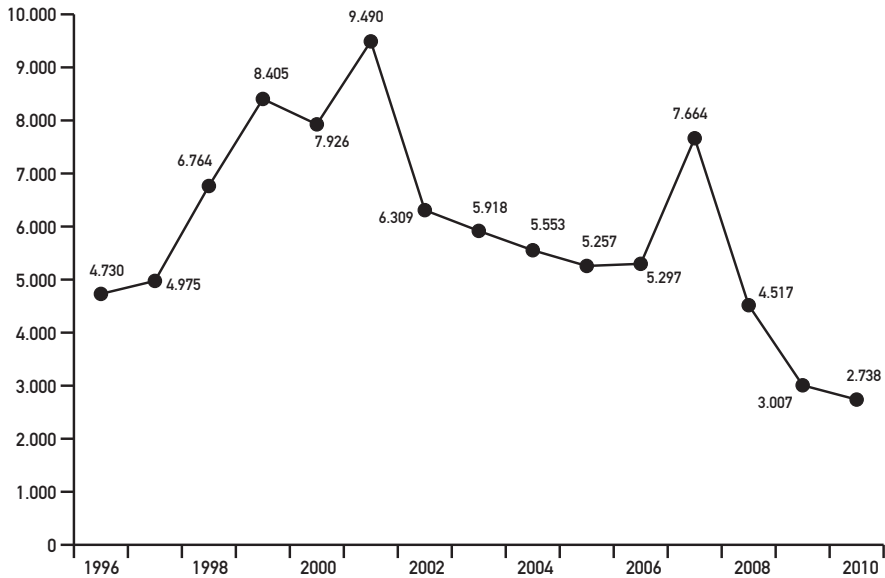
FUENTE: BOLETINES MENSUALES DE LA OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 17  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1983-1995)



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

CUADRO 18  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1996-2010)



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

CUADRO 19  
 VARIACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2010)

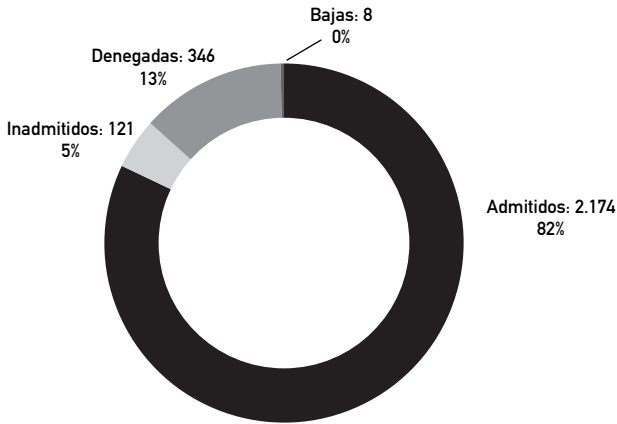
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
N° personas	2.738	3.007	4.517	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
Variación sobre el año anterior (%)	-8,94	-33,42	-41,06	44,68	0,76	-5,33	-6,16	-6,19	-33,51	19,73	-5,7

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.



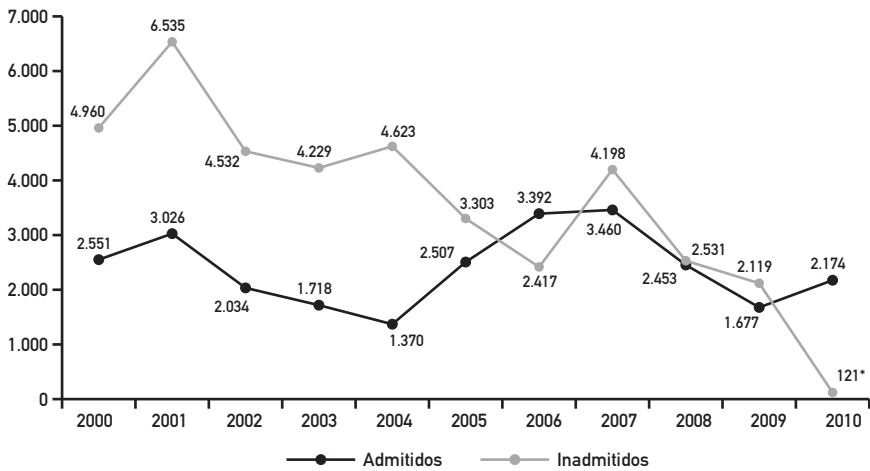
2. DECISIONES EN PRIMERA INSTANCIA

CUADRO 20  
TOTAL RESOLUCIONES EN 2010



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 21  
EVOLUCIÓN DE LAS ADMISIONES E INADMISIONES A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2010)



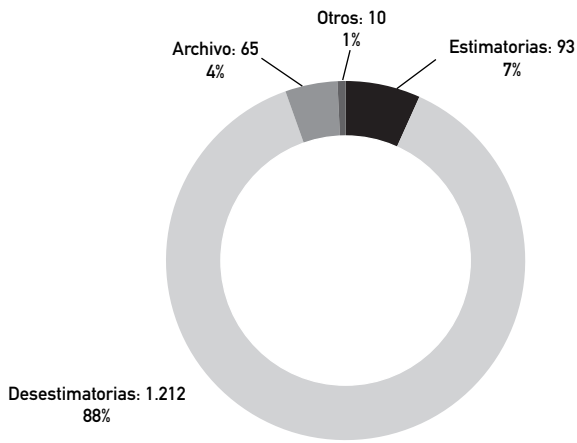
\* LA FUERTE CAIDA DE INADMISIONES EN EL 2010 SE DEBE EN GRAN MEDIDA A LA NUEVA LEY DE ASILO. COMO SE ANALIZA EN EL CAPÍTULO 3 DE ESTE INFORME. FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22  
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2010

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	122	Eritrea	3
R.D. Congo	21	Guinea Ecuatorial	3
Costa de Marfil	19	Senegal	3
Azerbaijan	16	Togo	3
Camerún	14	Benín	2
Argelia	12	Cuba	2
Guinea	12	El Salvador	2
Gambia	11	Etiopía	2
Guatemala	10	Indonesia	2
Colombia	9	Mali	2
Rusia	8	Mauritania	2
Irán	5	No. Reco. (Palestina)	2
Marruecos	5	Tanzania	2
Pakistán	5	Venezuela	2
Sudán	5	Afganistán	1
Zimbabwe	5	Angola	1
Armenia	4	Argentina	1
Chad	4	Congo	1
Ghana	4	Gabón	1
Guinea Bissau	4	Georgia	1
Macedonia	4	India	1
Níger	4	Irak	1
Sierra Leona	4	Kenia	1
Siria	4	Liberia	1
Somalia	4	Rep. Dominicana	1
Turquía	4	Ruanda	1
Bangladesh	3	<b>TOTAL</b>	<b>366</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 23**  
**SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE**  
**DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2010**



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

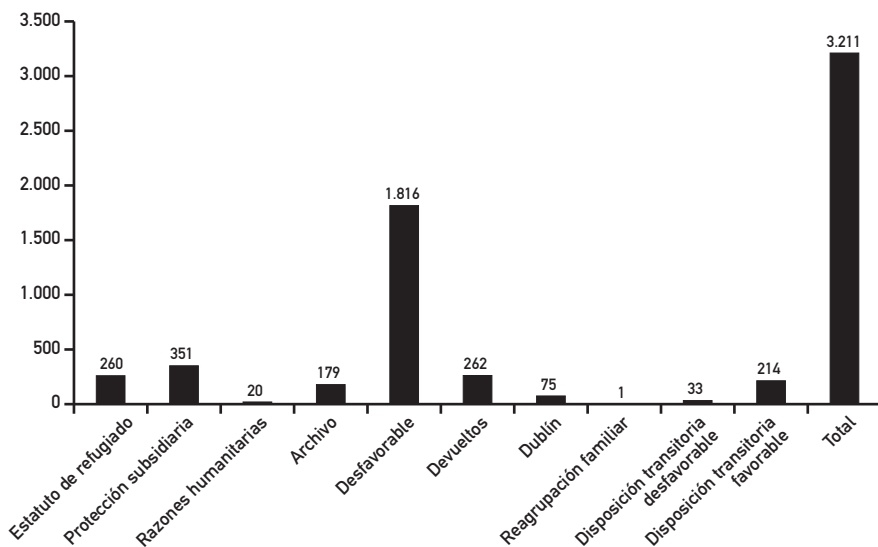
**CUADRO 24**  
**RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA**  
**RESOLUCIONES DE DENEGACIÓN EN FRONTERA**  
**Y CIE EN 2010**

PAÍS	TOTAL
Pakistán	1
Rusia	1
Uruguay	1
Costa de Marfil	1
Ecuador	1
Nigeria	2
Perú	1
Marruecos	2
Colombia	1
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

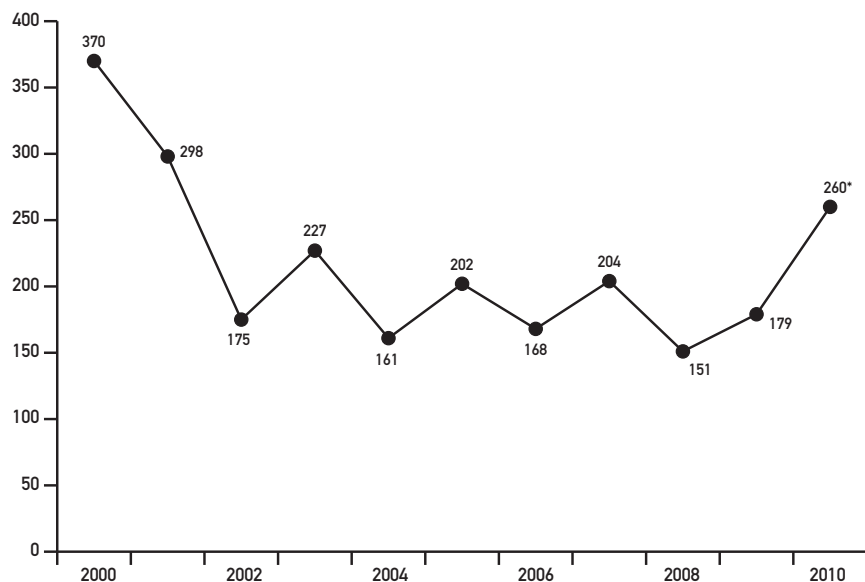
### 3. LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

**CUADRO 25**  
**PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR 2010**  
**(PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 26**  
**PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONSECIÓN DEL ESTADO DE REFUGIADO (2000-2010)**



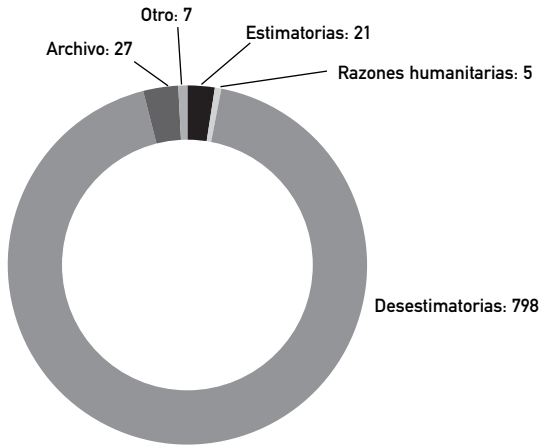
\* PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR  
 FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA

CUADRO 27  
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE ASILO EN 2010

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Colombia	205	Irak	4
Nigeria	127	Liberia	4
Costa de Marfil	94	El Salvador	3
Macedonia	46	Etiopía	3
R.D. Congo	37	Líbano	3
Marruecos	27	Nepal	3
Georgia	22	Perú	3
México	22	Sierra Leona	3
Argelia	19	Uganda	3
Guinea Conakry	16	Bielorusia	2
Irán	16	Congo	2
Rusia	16	India	2
Sudán	13	Senegal	2
Camerún	12	Togo	2
Cuba	8	Benín	1
Pakistán	8	Centroafricana Rep.	1
Eritrea	7	Chad	1
Mauritania	7	China	1
Somalia	7	Corea Norte	1
Afganistán	6	Ecuador	1
Siria	6	EU	1
Bangladesh	5	Gambia	1
Mali	5	Níger	1
Turquía	5	No. Reco. (Palestina)	1
Angola	4	Paraguay	1
Armenia	4	Sri Lanka	1
Azerbaijan	4	Túnez	1
Burkina Faso	4	Venezuela	1
Ghana	4	Zimbabwe	1
Guinea Ecuatorial	4	<b>TOTAL</b>	<b>814</b>

FUENTE: BOLETINES MENSUALES OAR 2010. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 28  
SENTENCIAS SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS  
DEL DERECHO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2010



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## 4. LA APATRIDIA

CUADRO 29  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO  
DE APATRIDIA EN 2010

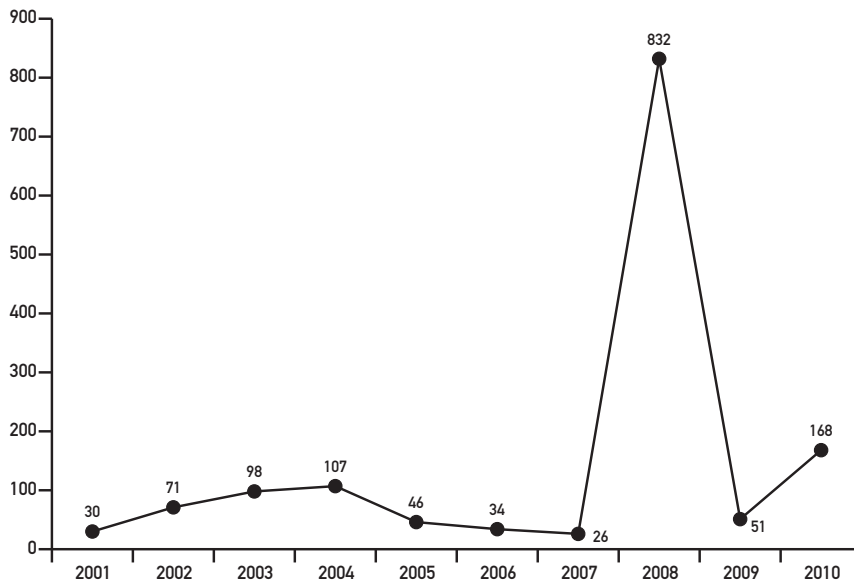
PAÍS	TOTAL
Alemania	1
Argelia	28
Azerbaijan	6
Bangladesh	2
Bielorrusia	1
Croacia	1
España	2
Francia	1
Georgia	1
India	1
Indonesia	1
Marruecos	2
Mauritania	1
Moldavia	1
Otros	1
Rumania	1
Sáhara	110
Serbia	1
Siria	2
Sudán	1
Suiza	1
Ucrania	2
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>

RESOLUCIONES FIRMADAS SOBRE LAS SOLICITUDES  
DEL ESTATUTO DE APATRIDIA EN 2010

Favorables	3
Desfavorables	214
Desistido apartado	1
<b>TOTAL</b>	<b>218</b>

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 30  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA (2001-2010)



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

CUADRO 31  
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL ESTATUTO DE APATRIDIA (2001-2010)

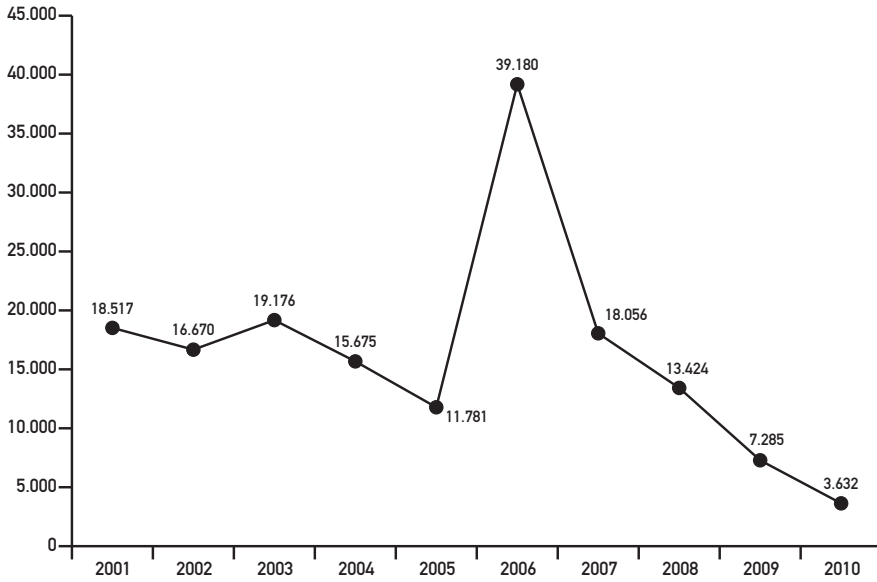
AÑO	FAVORABLE	DESAVORABLE	DESISTIDO/APARTADO	ARCHIVO	TOTAL
2002	2	18		2	22
2003	10	90	3	2	105
2004	4	138	1	4	147
2005	4	24	1	1	30
2006	3	43			46
2007	3	16			19
2008		510		2	512
2009	2	56	6		64
2010	3	214	1		218

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



5. LLEGADAS Y REPATRIACIONES DE MIGRANTES EN ESPAÑA

CUADRO 32  
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".  
FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 33  
REPATRIACIONES DE INMIGRANTES ILEGALES (2006-2010)\*  
FIGURAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DE EXTRANJERÍA

	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

\* MANTENEMOS LA TERMINOLOGÍA EMPLEADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR EN SU INFORME ANUAL.  
\*\*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 34  
SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MAS INDUSTRIALIZADOS (2006-2010)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Albania	20	30	10		10	70
Australia	3.520	3.980	4.770	6.210	8.250	26.730
Austria	13.350	11.920	12.840	15.820	11.020	64.950
Bélgica	11.590	11.120	12.250	17.190	19.940	72.090
Bosnia Herzegovina	70	570	100	50	40	830
Bulgaria	640	980	750	850	1.030	4.250
Canadá	22.910	28.340	36.900	33.250	23.160	144.560
Croacia	90	200	160	150	290	890
Chipre	4.550	6.790	3.920	3.200	2.860	21.320
República Checa	3.020	1.880	1.710	1.360	460	8.430
Dinamarca	1.920	1.850	2.360	3.820	4.970	14.920
Estonia	10	10	10	40	30	100
Finlandia	2.330	1.430	4.020	5.910	4.020	17.710
Francia	30.750	29.390	35.400	42.120	47.790	185.450
Alemania	21.030	19.160	22.090	27.650	41.330	131.260
Grecia	12.270	25.110	19.880	15.930	10.270	83.460
Hungría	2.120	3.430	3.120	4.670	2.460	15.800
Islandia	40	40	80	40	50	250
Irlanda	4.310	3.990	3.870	2.690	1.940	16.800
Italia	10.350	14.050	30.320	17.600	8.190	80.510
Japón	950	820	1.600	1.390	1.210	5.970
Letonia	10	30	50	50	60	200
Liechtenstein	50	30	30	290	110	510
Lituania	140	130	220	210	370	1.070
Luxemburgo	520	430	460	480	750	2.640
Malta	1.270	1.380	2.610	2.390	150	7.800
Montenegro	20		10	20	10	60
Holanda	14.470	7.100	13.400	14.910	13.330	63.210
Nueva Zelanda	280	250	250	340	330	1.450
Noruega	5.320	6.530	14.430	17.230	10.060	53.570
Polonia	4.430	7.210	7.200	10.590	6.540	35.970
Portugal	130	220	160	140	160	810

CUADRO 34  
SOLICITUDES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2006-2010) (CONT.)

PAÍS	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
República de Corea	280	720	360	320	420	2.100
Rumania	460	660	1.170	840	860	3.990
Serbia	20	40	80	310	520	970
Eslovaquia	2.870	2.640	910	820	540	7.780
Eslovenia	520	430	240	180	210	1.580
España	5.300	7.660	4.520	3.010	2.740	23.230
Suecia	24.320	36.370	24.350	24.190	31.820	141.050
Suiza	11.170	10.840	16.610	14.490	13.520	66.630
Macedonia*	60	30	50	90	170	400
Turquía	4.550	7.650	12.980	7.830	9.230	42.240
Reino Unido	28.320	28.300	31.320	30.670	22.090	140.700
Estados Unidos	51.880	50.720	49.560	49.020	55.530	256.710
<b>TOTAL</b>	<b>302.230</b>	<b>334.460</b>	<b>377.130</b>	<b>378.360</b>	<b>358.840</b>	<b>1.751.020</b>

\* YUGOSLAVIA REPÚBLICA DE MACEDONIA.  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2010. ACNUR.

CUADRO 35  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2009-2010)

ORIGEN	2009	2010	TOTAL	VARIACIÓN
Serbia*	18.782	28.901	47.683	54%
Afganistán	27.151	24.769	51.920	-9%
China	20.320	21.645	41.965	7%
Irak	24.673	20.129	44.802	-18%
Federación Rusa	20.451	18.924	39.375	-7%
Somalia	22.688	17.021	39.709	-25%
Irán	11.537	14.370	25.907	25%
Pakistán	11.287	10.825	22.112	-4%
Nigeria	13.337	9.453	22.790	-29%
Sri Lanka	9.988	8.874	18.862	-11%
Eritrea	10.241	8.506	18.747	-17%
Georgia	11.033	7.362	18.395	-33%
Turquía	7.076	6.445	13.521	-9%
Macedonia	908	6.351	7.259	599%
Bangladesh	6.176	6.173	12.349	0%
R.D. Congo	5.229	5.786	11.015	11%

CUADRO 35  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS 44 PAÍSES MÁS INDUSTRIALIZADOS (2009-2010) (CONT.)

ORIGEN	2009	2010	TOTAL	VARIACIÓN
México	10.043	5.490	15.533	-45%
Guinea	4.969	5.255	10.224	6%
Siria	5.116	5.062	10.178	-1%
Armenia	6.253	5.005	11.258	-20%
India	4.571	4.904	9.475	7%
Haití	4.655	4.176	8.831	-10%
Argelia	3.782	3.952	7.734	4%
El Salvador	3.079	3.357	6.436	9%
Etiopía	3.555	3.103	6.658	-13%
Apátridas	3.269	2.954	6.223	-10%
Sudán	2.499	2.684	5.183	7%
Zimbabue	8.506	2.605	11.111	-69%
Guatemala	2.221	2.562	4.783	15%
Colombia	3.539	2.485	6.024	-30%
Hungría	2.759	2.415	5.174	-12%
Vietnam	2.404	2.356	4.760	-2%
Albania	2.459	2.209	4.668	-10%
Egipto	1.602	2.130	3.732	33%
Nepal	1.716	2.118	3.834	23%
Camerún	2.086	2.116	4.202	1%
Bosnia Herzegovina	1.484	1.992	3.476	34%
Azerbaijan	2.495	1.987	4.482	-20%
Mongolia	2.476	1.936	4.412	-22%
Costa de Marfil	2.303	1.800	4.103	-22%
Otros	59.367	56.944	116.311	-4%
<b>TOTAL</b>	<b>368.085</b>	<b>347.131</b>	<b>715.216</b>	<b>-6%</b>

\*INCLUIDO KOSOVO.  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2010. ACNUR.

CUADRO 36  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2009-2010)

ORIGEN	2009	2010	TOTAL	VARIACIÓN
Serbia*	16.981	26.726	43.707	57%
Afganistán	19.744	19.566	39.310	-1%
Federacion Rusa	17.960	16.648	34.608	-7%
Irak	17.851	14.506	32.357	-19%
Somalia	18.767	13.885	32.652	-26%
Irán	7.631	9.374	17.005	23%
Pakistán	9.645	8.847	18.492	-8%
Georgia	10.251	6.622	16.873	-35%
Nigeria	9.990	6.325	16.315	-37%
Macedonia	749	5.773	6.522	671%
Sri Lanka	6.381	5.711	12.092	-10%
Bangladesh	5.636	5.644	11.280	0%
China	5.438	5.451	10.889	0%
Turquía	5.991	5.285	11.276	-12%
R.D. Congo	4.448	5.037	9.485	13%
Armenia	5.884	4.682	10.566	-20%
Guinea	4.008	4.461	8.469	11%
Eritrea	5.082	4.390	9.472	-14%
Siria	4.257	4.295	8.552	1%
Argelia	3.206	3.337	6.543	4%
India	2.861	3.021	5.882	6%
Sudán	1.868	2.171	4.039	16%
Vietnam	2.196	2.127	4.323	-3%
Apátridas	1.768	2.122	3.890	20%
Zimbabwe	7.673	2.075	9.748	-73%
Haití	1.463	2.032	3.495	39%
Azerbaijan	2.338	1.841	4.179	-21%
Albania	1.965	1.803	3.768	-8%
Bosnia Herzegovina	1.157	1.664	2.821	44%
Mongolia	1.979	1.562	3.541	-21%
Camerún	1.368	1.423	2.791	4%
Ghana	1.765	1.377	3.142	-22%
Costa de Marfil	1.833	1.371	3.204	-25%
Mauritania	1.555	1.263	2.818	-19%

CUADRO 36  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2009-2010) (CONT.)

ORIGEN	2009	2010	TOTAL	VARIACIÓN
Territorio Palestino Ocupado	1.132	1.248	2.380	10%
Angola	928	1.192	2.120	28%
Senegal	915	1.128	2.043	23%
Gambia	1.240	1.088	2.328	-12%
Egipto	961	1.074	2.035	12%
Marruecos	1.089	1.044	2.133	-4%
Otros	28.349	26.737	55.086	-6%
<b>TOTAL</b>	<b>246.303</b>	<b>235.928</b>	<b>482.231</b>	<b>-4%</b>

\*INCLUIDO KOSOVO.  
FUENTE: ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2010. ACNUR.

CUADRO 37  
DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA 2010 EN LA UE

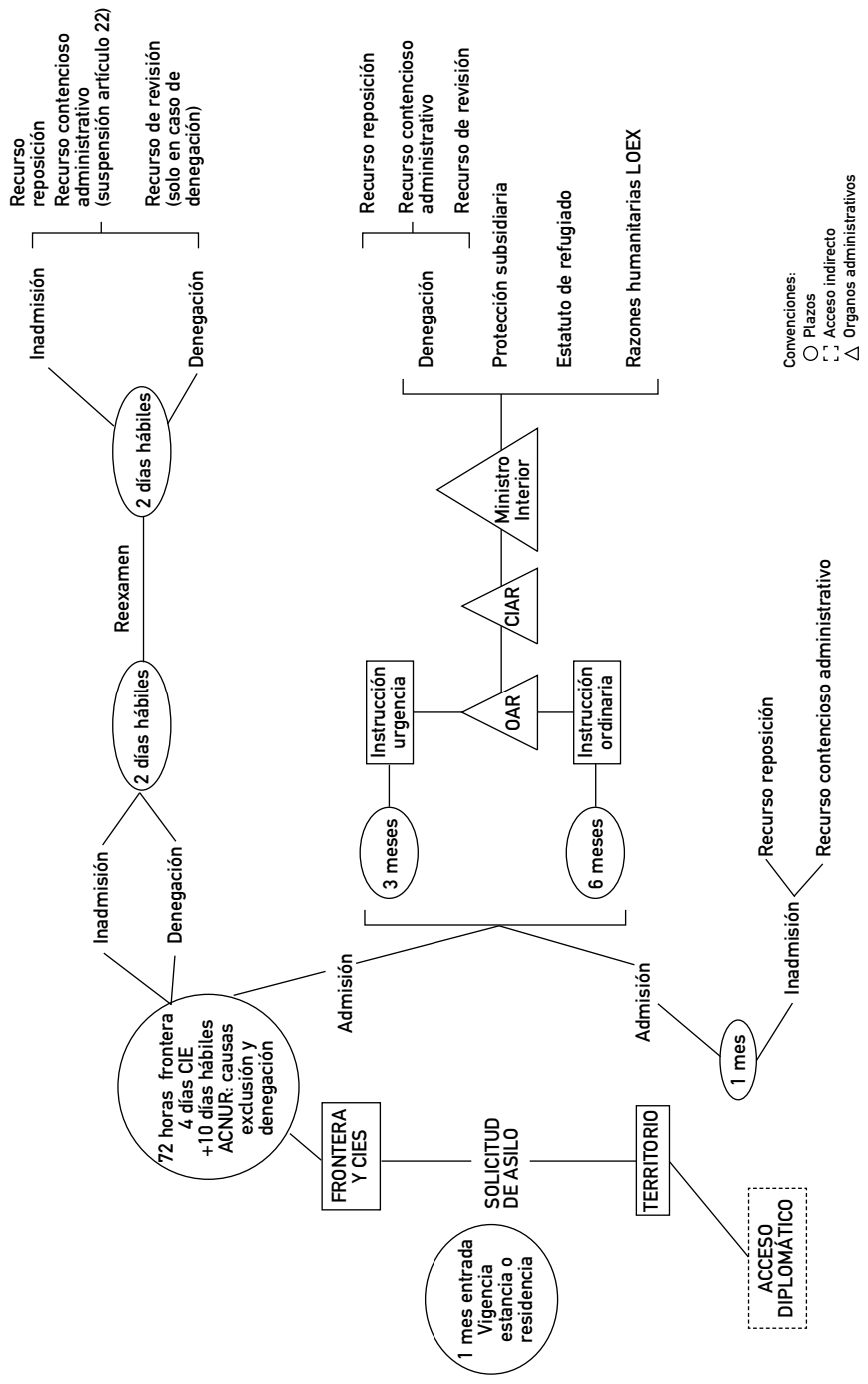
	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LOS CUALES			DENEGADOS
			ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	
UE27	222.105	55.095	27.045	20.400	7.645	167.010
Bélgica	16.245	3.510	2.700	805		12.740
Bulgaria	515	140	20	120		375
Rep. Checa	500	175	75	75	20	330
Dinamarca	3.280	1.345	660	520	170	1.935
Alemania	45.310	10.445	7.755	545	2.145	34.865
Estonia	40	15	10	5		25
Irlanda	1.600	25	25	5		1.575
Grecia	3.455	105	60	20	30	3.350
España	2.785	610	245	350	15	2.175
Francia	37.620	5.115	4.095	1.020		32.505
Italia	11.325	4.305	1.615	1.465	1.225	7.015
Chipre	2.440	425	30	370	25	2.015
Letonia	50	25	5	20		25
Lituania	190	15		15		175
Luxemburgo	475	70	55	15		405
Hungría	1.040	260	75	115	70	785
Malta	350	210	45	165	15	125
Holanda	17.145	7.565	810	4.010	2.745	9.575
Austria	13.770	3.445	2.055	1.390		10.325
Polonia	4.420	510	80	195	230	3.910
Portugal	130	55	5	50		75
Eslovenia	115	25	20			95
Eslovaquia	295	90	5	55	30	205
Finlandia	4.260	1.595	165	1.240	190	2.665
Suecia	27.630	8.495	1.935	5.955	605	19.140
Reino Unido	26.690	6.440	4.445	1.850	140	20.250
Liechtenstein	85				0	85
Noruega	15.255	5.300	2.975	1.565	760	9.955
Suiza	18.475	7.815	3.380	1.155	3.280	10.660

FUENTE: EUROSTAT. NEWSRELEASE 29 MARZO 2011.





# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA





# ÍNDICES DE LOS ANTERIORES CINCO INFORMES ANUALES DE CEAR

## INFORME 2005

### PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

#### 1. LAS CAUSAS DEL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La distribución de los refugiados en el mundo
- 1.2. Colombia, el reinado de la impunidad
- 1.3. Nigeria, el saqueo de las petroleras
- 1.4. Rusia, la involución autoritaria
- 1.5. Argelia, las dos caras del terror
- 1.6. Guinea Ecuatorial, corrupción y refugiados

#### 2. LA PELIGROSA TRAVESÍA HACIA EL REFUGIO

- 2.1. La odisea de la huida
- 2.2. Los campos de refugiados cercanos a Ceuta y Melilla
- 2.3. A FONDO: la propuesta de crear centros de internamiento para los solicitantes de asilo fuera de la UE

### **3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO**

- 3.1. Perduran los grandes obstáculos
- 3.2. La expulsión de nueve solicitantes de asilo en Ceuta
- 3.3. A FONDO: polizones, el drama que no cesa
- 3.4. El descenso sostenido de las solicitudes de asilo

### **4. EL PROCEDIMIENTO DE INADMISIÓN A TRÁMITE. BALANCE DE UNA DÉCADA**

- 4.1. El marco legal
- 4.2. A FONDO: análisis de los datos y la jurisprudencia
- 4.3. Un procedimiento desvirtuado

### **5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO**

- 5.1. Persisten los reducidos índices de protección
- 5.2. La aplicación de las cláusulas de exclusión
- 5.3. Las concesiones del estatuto de apátrida
- 5.4. A FONDO: las solicitudes de asilo de los menores no acompañados

### **6. HACIA UN SISTEMA DE ASILO COMÚN EN LA UE: DE TAMPERE AL TRATADO CONSTITUCIONAL**

- 6.1. La normativa aprobada
- 6.2. La directiva sobre normas mínimas de procedimiento, la asignatura pendiente

### **7. LAS POLÍTICAS DE ASILO TRAS EL CAMBIO DE GOBIERNO**

- 7.1. Un nuevo encaje institucional
- 7.2. Un programa para el reasentamiento de refugiados en España
- 7.3. A FONDO: las modificaciones de la normativa de asilo

### **8. LAS POLÍTICAS SOCIALES**

- 8.1. Visión general
- 8.2. La importancia de la asistencia psicológica
- 8.3. La atención psicológica a las víctimas de la violencia de género
- 8.4. A FONDO: las dificultades para la homologación de los títulos universitarios

### **9. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

- 9.1. Las consecuencias del nuevo Reglamento de Extranjería
- 9.2. A FONDO: la propuesta de Consenso Social sobre Migración formulada por Cáritas y CEAR

## 10. DIEZ PROPUESTAS PARA UN COMPROMISO CON LOS REFUGIADOS

### ANEXOS. PARA SABER MÁS

1. Nadie sin futuro. Por Núria Gispert y Delia Blanco
2. La persecución por motivos de género y su protección en España. Por Mauricio Valiente
3. El programa EQUAL II y la inserción sociolaboral de los solicitantes de asilo. Por Mónica López
4. El conflicto de Colombia y la estrategia del Gobierno de Álvaro Uribe. Por Javier Giraldo

### ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

### 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 Sahara Occidental

### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

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

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

## **5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

## **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

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

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

## **8. RETORNO Y REPARACIÓN**

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

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

### **ANEXOS. PARA SABER MÁS**

1. El Consenso Social sobre Migración: Una realidad en construcción, por Iván Forero
2. Refugiados en África: De la tradicional hospitalidad africana a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

## **ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS**

## **INFORME 2007**

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

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

- 1.1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales
- 1.2. Seis décadas de exilio palestino

1.3. A FONDO: El año de los cayucos

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

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

## 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

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

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

## 5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. La importancia de la vivienda
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura
- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE

## 6. LA INSERCIÓN LABORAL

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

## 7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

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

## 8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

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

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

### **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

### **11. PARA SABER MÁS**

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

### **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

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

## **INFORME 2008**

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

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

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

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

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



### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

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

- 4.1. Un ligero aumento de la protección
- 4.2. España cierra las puertas a los refugiados iraquíes
- 4.3. A FONDO: La Ley de Igualdad y la protección de las víctimas de la violencia de género

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

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

### **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

### **7. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

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

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

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

### **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## 11. PARA SABER MÁS

1. Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política, por Javier de Lucas
2. Treinta años de derecho de asilo en España, por Ignacio Díaz de Aguilar
3. Frente a los desplazamientos forzosos: diez años de trabajo de Fundación CEAR en África, por Ramón Muñagorri
4. Las migrantes de África occidental: travesías en el desorden global, por Mónica López Martín

## 12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

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

## INFORME 2009

### PRÓLOGO DE JAVIER DE LUCAS, PRESIDENTE DE CEAR

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

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

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

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. La muerte de 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 LA 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

## DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

### SERVICIOS CENTRALES

Avenida General Perón, 32. 2º Dcha.  
28020 Madrid  
Telf.: 91 598 05 35  
Fax: 91 597 23 61

### CEAR-SUR

C/ Relator, 6. Bajo  
41002 Sevilla  
Telf.: 95 462 65 86  
Fax: 95 423 65 64

### CEAR-CANARIAS

Luis Antúnez, 32. 1º  
35006 Las Palmas de Gran Canaria  
Telf.: 928 29 72 71  
Fax: 928 24 71 43

### COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT

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

### CEAR-EUSKADI

C/ Cristo, 9. B. 5º  
48007 Bilbao  
Telf.: 94 424 88 44  
Fax: 94 424 59 38

### CEAR-EXTREMADURA

C/ Romero Leal, 26. 2º  
06800 Mérida (Badajoz)  
Telf.: 924 30 44 70  
Fax: 924 31 94 20

### CEAR-MADRID

Noviciado, 5  
28015 Madrid  
Telf.: 91 555 06 98 / 91 555 29 08  
Fax: 91 555 54 16

### CEAR-PAÍS VALENCIANO

C/ Francisco Moreno Usedo, 21  
46018 Valencia  
Telf.: 96 316 24 77 / 96 344 09 30  
Fax: 96 344 09 31

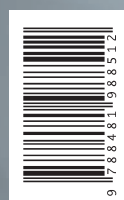








El noveno informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) realiza un primer balance de la práctica administrativa, después de una etapa de profundos cambios normativos tras la aprobación de la nueva ley de asilo a finales de 2009. Las deficiencias y nuevos retos constatados en este informe, que impiden un correcto funcionamiento del sistema, otorgan más importancia al desarrollo normativo pendiente que debería conducir a un refuerzo de la protección internacional en España. Este informe anual pretende movilizar a la sociedad española para fortalecer su compromiso con las personas refugiadas. Entre otras realidades, el informe analiza los levantamientos populares exigiendo libertades que se están produciendo en países de todo el norte de África y Oriente Medio, y que han provocado violentas reacciones en sus respectivos gobiernos. La represión que ha causado ya miles de muertos y heridos en todo el área, y una situación generalizada de persecución a amplios sectores sociales, grupos políticos opositores y otras minorías, es un ejemplo más del porqué de los desplazamientos forzados. 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, y completa la visión de conjunto con un análisis de las políticas oficiales de acogida, integración social e inserción sociolaboral de las personas refugiadas en España. Asimismo, se ofrece un amplio apéndice estadístico con todos los datos de 2010, muy útil para aquellas personas que defienden el derecho de asilo y que se dedican a su análisis.



Financian:



SECRETARÍA DE ESTADO  
DE INMIGRACIÓN  
Y EMIGRACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL  
DE INTEGRACIÓN  
DE LOS INMIGRANTES



UNIÓN EUROPEA  
FONDO EUROPEO  
PARA LOS  
REFUGIADOS