INFORME 2018:
Las personas refugiadas en España y Europa

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

CEA(R)

Comisión Española
de **Ayuda al Refugiado**

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

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

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

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

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

Informe 2018 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

Las personas refugiadas en España y Europa

A la memoria de nuestro compañero Juan José Rodríguez Ugarte
Primer secretario general de CEAR

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

HAN COORDINADO ESTE INFORME:
NURIA DÍAZ, ÁLIVA DÍEZ, PALOMA FAVIERES, RAMIRO MUÑIZ, ALBERTO SENANTE, MAURICIO VALIENTE Y MARIO AMORÓS.

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:
IGNACIO ÁLVAREZ, NOELIA ÁLVAREZ, JOSÉ CARLOS CABRERA, RICARDO CANA, JAUME DURÀ, REBECA GARCÍA, MIGUEL HERNÁNDEZ, CRISTINA MONTERO, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, MARÍA ÁNGELES PLAZA Y PALOMA SOLO DE ZALDÍVAR.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A ALBA HERNÁNDEZ LACOMA POR EL ARTÍCULO QUE HA ESCRITO PARA EL CAPÍTULO 7.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:
ALGUNAS DE LAS MÁS DE 200 PERSONAS QUE NAVEGABAN A BORDO DE UNA BALSA PINCHADA FRENTE A LAS COSTAS DE LIBIA, EN SEPTIEMBRE DE 2017, Y QUE FUERON RESCATADAS POR LA MISIÓN MAYDAYTERRANEO © CEAR / GABRIEL TIZÓN.

LOS QUINCE ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR ESTÁN DISPONIBLES EN WWW.CEAR.ES/INFORME-ANUAL-DE-CEAR/

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

DEPÓSITO LEGAL: M-20220-2018.

© OFICINAS CENTRALES DE CEAR

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

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

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES
UNIÓN EUROPEA
FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN
Por una Europa plural

ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR 9

PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS 13

1. EL MAYOR ÉXODO JAMÁS REGISTRADO 17
1.1. Más de setenta millones de personas desplazadas de manera forzada. 18
1.2. La situación en Siria, Afganistán y Sudán del Sur. 20
1.3. El éxodo de los rohingya desde Myanmar. 33

2. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA 45
2.1. Nuevos obstáculos para una política común. 46
2.2. Rutas y fronteras mortales. 50
2.3. Grecia tras el fin de los programas de reubicación y reasentamiento. 57
2.4. Noticias falsas y herramientas de propaganda para fomentar el racismo en Internet. 64

3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 73
3.1. 2017: el año de las cifras récord en un sistema colapsado. 74
3.2. La frontera sur y las costas. 80
3.3. La frontera de Madrid-Barajas. 89
3.4. Los Centros de Internamiento de Extranjeros. 97
3.5. Polizones: persisten las irregularidades y la opacidad. 100

4. LOS DESAFÍOS PARA LA ACOGIDA Y LA INCLUSIÓN. 105
4.1. Los obstáculos en el acceso al sistema de acogida. 106
4.2. Buscando refugio: impactos sobre la salud mental y el reto de su atención. 111
4.3. El horizonte del proceso de inclusión. 119

5. CONCLUSIONES. 127

6. PROPUESTAS. 135

7. PARA SABER MÁS. 139
7.1. Cinco puntos clave para el respeto de las personas migrantes y refugiadas en las fronteras. 139
7.2. La protección internacional ante la persecución por las maras centro-americanas: análisis jurisprudencial. *Por Alba Hernández Lacoma.* 144

8. APÉNDICE ESTADÍSTICO. 155
8.1. La protección internacional en España. 155
8.2. La protección internacional en la Unión Europea. 159

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 161

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 162

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA
Presidente de CEAR

Presentamos nuestro decimosexto Informe anual en un momento crucial para el derecho de asilo y las personas refugiadas, puesto que, a 30 de junio de 2017, había en el mundo más de setenta millones de personas desplazadas de manera forzada. Estamos ante el mayor éxodo que ha conocido la historia de la humanidad.

La agudización de los conflictos en Siria, Sudán del Sur, República Centroafricana, Afganistán o República Democrática del Congo, así como de la represión contra la minoría rohingya en Myanmar, que no deja de crecer, y el largo exilio del pueblo palestino, agravado por la reciente espiral de violencia, configuran un escenario mundial que exige un compromiso mayor y más decidido con la defensa del derecho de asilo y con la protección de las personas refugiadas. Sobre todo, cuando, un año más, sabemos que son los países más empobrecidos los que acogen a la inmensa mayoría de estas personas, de las que, por cierto, el 51% son niñas y niños menores de 18 años. Solo Turquía ha recibido a más personas refugiadas que el conjunto de los 28 Estados miembros de la Unión Europea.

Y, sin embargo, a lo largo de estas páginas exponemos cómo la UE sigue cerrando sus puertas a los *condenados de la Tierra,* como seguramente Frantz Fanon los denominaría hoy, hasta el punto de convertir la travesía del Mediterráneo en la ruta migratoria más letal, mucho más arriesgada que, por ejemplo, la frontera entre México y Estados Unidos. En 2017, más de tres mil personas perecieron

en sus aguas, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y en los cuatro primeros meses de este año han continuado produciéndose centenares de muertes en el mar, con un incremento muy preocupante en la travesía hacia las costas españolas[1], una ruta que nunca se cerró, pero que con lo que acontece en Libia se ha reactivado mucho más intensamente.

La progresiva impermeabilización de las fronteras del Mediterráneo oriental, desde el controvertido Acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016, el cierre de la ruta terrestre y la ausencia de vías legales y seguras, y del Mediterráneo central, con los recientes convenios entre Italia y Libia, ha reducido de manera muy acusada las llegadas a Grecia e Italia, aunque esta sigue siendo el principal punto de llegada. En cambio, se han triplicado hasta España a través de la ruta del Mediterráneo occidental.

La incapacidad y la desidia de los líderes europeos para consensuar una política de migración y asilo común tras años de esfuerzos, debates y propuestas, el preocupante ascenso de las fuerzas políticas de ultraderecha en los países centrales del continente y también la difusión masiva de noticias falsas contra las personas refugiadas y de un discurso xenófobo y racista a través de Internet perfilan un futuro inmediato sombrío para el derecho de asilo en la UE. Muy lejos quedan ya la retórica y los compromisos asumidos (y finalmente incumplidos en 2017) cuando la mal llamada *crisis de los refugiados* estremeció las conciencias en 2015, con imágenes tan representativas y desoladoras como la del pequeño Aylan.

En 2017, 31.120 personas solicitaron protección internacional en España. Es, con mucha diferencia, la cifra más elevada alcanzada en un año. Por primera vez, estuvimos entre los seis países de la Unión Europea que atendieron más solicitudes y, aunque el Gobierno concedió el estatuto de refugiado a 595 personas (el dato más elevado desde 1994, en plena guerra de la ex Yugoslavia), nos preocupa mucho la sensible disminución del porcentaje de resoluciones positivas: si en 2016 el 67% de las personas cuyo expediente se resolvió lograron o bien el estatuto o bien la protección subsidiaria, el año pasado este porcentaje se redujo casi a la mitad, al 35%.

La situación en Ceuta y Melilla, en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y de los polizones que llegaron a los puertos españoles ofreció también motivos de seria inquietud a nuestra organización, pero también al Defensor del Pueblo e incluso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que por primera

1 *El País*, 4 de mayo de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/05/02/actualidad/1525285170_812453.html

vez, en una sentencia de octubre de 2017, estableció que las llamadas "devoluciones en caliente" en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla son ilegales.

Como cada año desde su primera edición en 2003, el Informe anual de CEAR expone, en su parte final, una relación de propuestas para fortalecer el compromiso de España con las personas refugiadas y el derecho de asilo. Le sigue un apéndice documental en el que destaca un artículo acerca de la protección internacional en nuestro país a las personas perseguidas por las maras en Centroamérica y el importante y esperanzador viraje que se produjo en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional a partir de septiembre de 2017. Y, por segundo año consecutivo, el apéndice estadístico debe conformarse con los datos que proporciona Eurostat, puesto que, al cierre de este Informe, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior no había dado a conocer las cifras del año pasado.

En abril de este año hemos despedido a Juan José Rodríguez Ugarte, una de las personas clave en la fundación de CEAR y en la historia de nuestra organización. Como primer secretario general, desde 1979 Juanjo supo concertar el compromiso de los principales partidos políticos, de las centrales sindicales más representativas, de diferentes confesiones religiosas y de la sociedad civil para convertir a España, hasta hacía muy poco tiempo un país de origen de personas refugiadas, en tierra de asilo con la aprobación de la primera Ley en 1984 y la inclusión de los programas para la acogida de las personas refugiadas en los Presupuestos Generales del Estado.

El desafío que hace ya casi cuarenta años dio sentido al nacimiento de esta organización sigue más vigente que nunca. El mundo ha cambiado hasta extremos que no podíamos concebir, pero hoy millones de personas en los cinco continentes huyen de las guerras, de la persecución, de la violencia, de las violaciones de los derechos humanos, de los efectos del cambio climático… Casi siempre quedan atrapadas en las regiones limítrofes, ante la inexistencia de vías legales y seguras para acceder a la protección internacional en un país de acogida que les ofrezca mayores garantías para la reconstrucción de sus vidas.

Tenemos que trabajar, como nos enseñó Juanjo, para transformar esta realidad. Para que España y Europa estén a la altura de los valores que proclaman. Para que el Mediterráneo sea el mar que conduzca a las personas refugiadas no a la muerte, sino a la esperanza del futuro en paz que necesitan y merecen.

PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS

LEYES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AI: Amnistía Internacional.
CAR: Centros de Acogida a Refugiados, gestionados directamente por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.
CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Empleo y Seguridad Social, Justicia y Asuntos Exteriores y Cooperación y un representante del ACNUR como invitado. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado y las otras formas de protección internacional.
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.
ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a 87 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.
FRONTEX: Agencia europea para el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.
ONU: Naciones Unidas.
OIM: Organización Internacional para las Migraciones.
SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
UE: Unión Europea.
UNRWA: siglas inglesas de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Bajo su protección quedan las personas cuyo lugar de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y que perdieron sus casas y medios de vida debido al conflicto árabe-israelí de 1948, así como sus descendientes.

CAPÍTULO 1

EL MAYOR ÉXODO JAMÁS REGISTRADO

Vivimos el momento de la Historia en que existen más personas desplazadas de manera forzada a consecuencia de las guerras, las situaciones de violencia generalizada y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos: a 30 de junio de 2017, más de 70 millones de personas habían abandonado forzosamente sus hogares, según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Es el mayor éxodo jamás registrado y, como se analiza a lo largo de este capítulo, se explica tanto por la complejidad de conflictos de larguísima duración (Palestina, Colombia o Afganistán), como por otros más recientes (Siria, Sudán del Sur, República Democrática del Congo o Myanmar). Un año más, son los países más empobrecidos los que atienden a un mayor número de personas refugiadas: solo Turquía acoge a más personas necesitadas de protección internacional que los 28 países de la Unión Europea.

Estos movimientos migratorios se desarrollan en condiciones de grave riesgo y desprotección a consecuencia de las políticas de impermeabilización de fronteras adoptadas por los países y regiones enriquecidas, como la UE, que ha convertido la travesía del Mediterráneo en la ruta migratoria más peligrosa del planeta.

1.1. MÁS DE SETENTA MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA.

Según los datos globales del ACNUR más recientes al cierre de este informe, a finales de 2016, 65,6 millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares a causa de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos[1]. De ellas, 22,5 millones eran personas refugiadas: 17,2 millones estaban bajo el mandato del ACNUR y 5,3 millones eran personas refugiadas palestinas registradas por la UNRWA. Otros 40,3 millones eran personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países de origen y 2,8 millones eran solicitantes de protección internacional. Además, según los datos recabados y transmitidos por los gobiernos, 3,2 millones de apátridas vivían en 75 países, aunque el ACNUR estima que podría haber hasta 10 millones.

Todas estas cifras, en su conjunto, describen la magnitud del mayor éxodo registrado jamás y que no deja de crecer: según el Alto Comisionado, entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2017 el número de personas refugiadas en el mundo aumentó en 1,9 millones y el de desplazadas internas en 4,6 millones[2].

A fines de 2016, tres países sumaban el 55% de las personas refugiadas: Siria (5,5 millones), Afganistán (2,5 millones) y Sudán del Sur (1,4 millones). Por su parte, Colombia (7,4 millones), Siria (6,3 millones) e Irak (3,6 millones) eran los más afectados por el desplazamiento interno. Turquía era el país que acogía a un mayor número de personas refugiadas, 2,9 millones, seguido de Pakistán (1,4 millones), Líbano (1 millón), Irán (979.400), Uganda (940.800) y Etiopía (791.600). Líbano, con alrededor de una persona refugiada por cada seis autóctonas, era el que atendía a un mayor número en comparación con su población, junto con Jordania (1 por cada 11) y Turquía (1 por cada 28).

Las regiones más empobrecidas siguieron asumiendo, un año más, una responsabilidad desproporcionada en la acogida de las personas refugiadas:

1 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016.* Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf Salvo que se indique lo contrario, todos los datos citados en este epígrafe correspondientes a 2016 proceden de este documento.

2 ACNUR: *Mid-year trends 2017.* Disponible en: http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5aaa4fd27/mid-year-trends-june-2017.html Salvo que se indique lo contrario, todos los datos citados en este epígrafe correspondientes al primer semestre de 2017 proceden de este documento.

el 84% del total. Nueve de los primeros diez países de acogida estaban en regiones empobrecidas, según la clasificación de la División de Estadística de la ONU.

El 51% de las personas refugiadas eran menores de 18 años. Los niños y niñas no acompañados (en su mayoría originarios de Siria y Afganistán) presentaron alrededor de 75.000 solicitudes de asilo en 70 países, casi la mitad de ellas solo en Alemania (35.900). Los países considerados menos desarrollados daban asilo a una proporción creciente: el 28% del total mundial (4,9 millones).

El ACNUR estima que a lo largo de 2016 unas 552.200 personas refugiadas retornaron a sus países, la mayoría (384.000) a Afganistán. Este regreso se produjo en condiciones que distan de ser las ideales. Además, 189.300 personas refugiadas fueron reasentadas en 37 naciones, casi la mitad en Estados Unidos (96.900).

El desplazamiento forzado en el mundo no cesa de crecer. Según los datos provisionales del ACNUR para el primer semestre de 2017, a fecha de 30 de junio la población bajo su mandato alcanzaba ya las 18.473.900 personas y, además, 4,6 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados internos, aunque las cifras fiables para este fenómeno solo se conocen al cierre del año.

A 30 de junio de 2017, Siria ya sumaba 6 millones de personas refugiadas, mientras que Turquía acogía a 3,2 millones, el 98,5% originarias de ese país. Entonces, 995.800 personas refugiadas sirias vivían en Líbano, 654.600 en Jordania, 458.900 en Alemania, 242.600 en Irak y 122.800 en Egipto.

El segundo país de origen de un mayor número de personas refugiadas era Afganistán, con 2,6 millones, la mayoría asentadas en Pakistán (1,4 millones) e Irán (950.400). Y, en tercer lugar, figuraba Sudán del Sur, que en los seis primeros meses del pasado año originó 520.900 nuevas personas refugiadas; la mayoría (341.800) se desplazaron a Uganda, donde ya suman 981.200. También llegaron 407.000 a Sudán, 380.800 a Etiopía y 105.800 a Kenia. A 30 de junio de 2017, Sudán del Sur tenía 1,9 millones de personas refugiadas.

En cuanto al desplazamiento interno, en el primer semestre de 2017 la República Democrática del Congo fue el país que reportó un mayor número de nuevas personas desplazadas (1.765.700), seguida de Irak (984.600), Filipinas (420.600), Sudán del Sur (413.300), Yemen (352.000) y Afganistán (194.600). El ACNUR precisa que desconocía los datos de nuevo desplaza-

miento interno en Siria y mantenía los 6,3 millones de diciembre de 2016. Colombia continuó registrando las mayores cifras en términos absolutos (7,5 millones), con un leve incremento de 13.100 desde enero. En tercer lugar, Irak, alcanzaba ya los 4 millones de personas desplazadas internas y después figuraba República Democrática del Congo, con 3,8 millones de personas.

Estos desplazamientos se realizan habitualmente en condiciones de grave riesgo para la vida e integridad de quienes se ven obligados a huir. Un año más, a lo largo de 2017 miles de personas fallecieron en las rutas migratorias, principalmente por vía marítima (6.163). De ellas, al menos 3.139 murieron en el Mediterráneo[3]. Aunque estas cifras son inferiores a las de 2016 (5.143 personas fallecidas en el Mediterráneo) y 2015 (3.784), describen una tragedia inadmisible y que aún no tiene fin[4]. Según la OIM, entre el 1 de enero y el 11 de mayo de 2018, 619 personas han fallecido en las rutas del Mediterráneo, principalmente hacia España, Italia y Grecia[5].

1.2. LA SITUACIÓN EN SIRIA, SUDÁN DEL SUR Y AFGANISTÁN.

Como se ha indicado, más de la mitad de los casi 18.473.900 millones de personas refugiadas que a 30 de junio de 2017 estaban bajo el mandato del ACNUR procedían de tres países: Siria (6 millones), Afganistán (2,6 millones) y Sudán del Sur (1,9 millones)[6]. Aunque el secretario general de la ONU, António Guterres, ha remarcado que "la protección de los refugiados no es solo responsabilidad de los Estados vecinos de una crisis", sino que es la "responsabilidad colectiva de la comunidad internacional", las regiones más empobrecidas siguen asumiendo una carga desproporcionadamente elevada en la acogida de personas refugiadas[7]. El aspecto más paradójico de esta realidad es que, además de ser países de origen de personas refugiadas, Afganistán y Sudán del Sur son también receptores, si bien tienen serias dificultades para ofrecerles una atención mínima.

3 Fuente: https://missingmigrants.iom.int/

4 Es importante subrayar que las cifras reales de personas fallecidas son superiores a las registradas oficialmente puesto que muchas personas que mueren nunca llegan a ser encontradas.

5 Fuente: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean

6 Fuente: http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

7 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016.* Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf

IMAGEN DE LA CIUDAD IRAQUÍ DE MOSUL, DESTRUIDA POR LA GUERRA QUE SE INICIÓ EN 2011. © CEAR / TOMMY TRENCHARD. PANOS PICTURES.

SIRIA

Este país sufre la crisis más grave de personas refugiadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Según Unicef, durante 2017 la guerra civil causó la muerte del mayor número de niños desde su inicio en 2011[8]. Y, según Amnistía Internacional, en diciembre del año pasado el conflicto ya había causado más de 400.000 muertes y desplazado a más de 11 millones de personas dentro y fuera de sus fronteras[9]. A fecha de junio de 2017, Naciones Unidas estimaba en 540.000 el número de personas que vivían en zonas asediadas por la violencia[10]. A principios de 2018, se calculaba que en este país hasta 13 millones de personas tenía algún tipo de necesidad humanitaria[11].

Siria es un nuevo paradigma del fracaso de la protección de los civiles en contextos de conflicto armado. El entramado de actores del conflicto y los intereses geopolíticos de muchas potencias en la región se articulan en torno a

8 Unicef: "7 años de guerra en Siria: 2017 fue el año en el que mataron a más niños desde que comenzó el conflicto en Siria". Buenos Aires, 12 de marzo de 2018.

9 Fuente: https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/syria/report-syria/

10 Fuente: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/syria

11 Naciones Unidas aspira a atender a estas personas durante el año en curso a través de su Plan de Respuesta Humanitaria. Fuente: http://www.lavanguardia.com/internacional/20180111/434224310289/jefe-humanitario-de-onu-muestra-su-preocupacion-por-la-situacion-en-siria.html

la guerra contra el terrorismo del islamismo extremista (el Estado Islámico, también conocido como ISIS o DAESH). Desde 2017, esta lucha se ha convertido en el principal campo de batalla de las partes beligerantes y en el mayor desafío para lograr soluciones de paz duraderas y la estabilización de toda la zona. Mientras tanto, la escalada por el control y la consolidación del dominio sobre los territorios en disputa origina continuas violaciones de los derechos de la población civil[12].

Desde el inicio del conflicto, la comunidad internacional ha denunciado las continuas vulneraciones de derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario que se han cometido en el transcurso de los enfrentamientos armados, sin que el Gobierno sirio haya permitido a la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la República Árabe de Siria del Consejo de Derechos Humanos de la ONU[13] observar la evolución del conflicto dentro del país. En diciembre de 2016, la Asamblea General aprobó el Mecanismo Internacional Imparcial Independiente con el objetivo de colaborar estrechamente con la mencionada Comisión y coadyuvar en la investigación y enjuiciamiento de los delitos más graves cometidos desde 20117[14].

A iniciativa de Rusia, en diciembre de 2015 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad una hoja de ruta para el proceso de paz que fijó un itinerario para las conversaciones entre las partes[15]. Justo un año después, en diciembre de 2016, se negoció el acuerdo de alto el fuego nacional para aplicar dicha hoja de ruta y en mayo de 2017 se establecieron cuatro zonas de distensión[16]. A pesar de su apoyo diplomático a este proceso, Rusia, con su

12 Informe Mundial 2018 de Human Rights Watch, pág. 525. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2018

13 Establecida en virtud de la resolución S-17/1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, titulada: "La situación de los derechos humanos en la República Árabe de Siria", aprobada el 23 de agosto de 2011, en su 17º período extraordinario de sesiones. El primer Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación de dicha resolución está disponible en: http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-79_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1

14 Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos Más Graves en virtud del Derecho Internacional Cometidos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011, aprobado en virtud de la resolución 71/248 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 21 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/248

15 Resolución 2.254 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 2015, que otorgó estatus legal al Grupo de Apoyo Internacional a Siria (GAIS). Disponible en: https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2254(2015)

16 Concretamente, las zonas de distensión se establecieron en las gobernaciones de Idleb, Daraa, Homs y Damasco Rural.

derecho de veto en el Consejo de Seguridad, ha bloqueado varias resoluciones dirigidas a facilitar las tareas de rendición de cuentas y obtención de justicia, así como para condenar el uso de armas químicas. Los crímenes y atrocidades perpetradas permanecen en la impunidad.

Los acuerdos de reconciliación alcanzados entre agosto de 2016 y marzo de 2017 supusieron, de manera paradójica, una intensificación de las hostilidades en varias zonas con una elevada densidad demográfica y el desplazamiento masivo de civiles[17]. En consecuencia, por el momento los esfuerzos de la ONU para lograr la paz han fracasado y las negociaciones diplomáticas han tenido que trasladarse a la capital de Kazajistán, mientras la internacionalización del conflicto es cada vez más notoria.

En 2017, las fuerzas gubernamentales y sus aliados, especialmente Rusia, pero también combatientes iraníes y del movimiento chíi libanés Hizbulá, así como de Pakistán, Afganistán e Irak efectuaron ataques contra el Estado Islámico y algunos grupos armados de oposición que luchan contra las fuerzas gubernamentales y que se disputan el control de varios territorios[18]. El 4 de abril del 2017, un ataque con armas químicas causó casi un centenar de muertes en la localidad de Jan Sheijun, en el noroeste del país. La oposición, Estados Unidos y otros países acusaron al régimen de Damasco del ataque, pero las autoridades sirias negaron su responsabilidad[19]. Como represalia, dos días después Washington bombardeó la base militar de Al Shayrat, en la provincia de Homs[20].

En octubre, las Fuerzas Democráticas Sirias (conjunto de varias milicias armadas conformadas por grupos de kurdos y árabes) arrebataron la gobernación de Raqqa al Estado Islámico[21], con el apoyo de la coalición internacional liderada por Estados Unidos y en la que participan Jordania, Baréin, Catar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, así como Francia y Reino Unido.

17 Según señaló Amnistía Internacional en su informe anual 2017-2018, esta violencia formaría parte de un ataque sistemático y generalizado del Gobierno contra civiles que equivaldría a crímenes de lesa humanidad. Informe disponible en: https://www.es.amnesty.org/descarga-informe-2018/

18 Algunos de estos grupos son el Movimiento Islámico Ahrar al Sham, Hayat Tahrir al Sham y Yaysh al Islam.

19 *El Periódico de Catalunya*, 11 de marzo de 2016. https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160311/siria-las-cinco-etapas-de-los-cinco-anos-de-guerra-4964152

20 Esta fue la primera vez que Estados Unidos realizó un ataque de este tipo contra el régimen de Asad. Según el Departamento de Defensa, el bombardeo destruyó el 20% de la aviación siria. Información disponible en: http://www.elmundo.es/internacional/2017/04/11/58ec32b446163f83768b4613.html

21 La pérdida de este bastión fue un duro revés para el Estado Islámico, que había logrado mantenerlo durante 2016 a pesar de los envites sufridos.

Israel también efectuó presuntamente varios ataques en Siria contra Hizbulá y contra posiciones del Gobierno y de otros combatientes.

A principios de 2018, nuevos enfrentamientos entre el Gobierno del presidente Bashar al-Assad y Turquía han originado el desplazamiento de decenas de miles de personas en los enclaves kurdos del noroeste del país y lo mismo sucede en el este de la región de Guta, que permanece asediada. Sin embargo, en el Pacto de Astana (Kazajistán) ambas habían sido designadas como zonas de distensión. Al respecto, el Coordinador Regional para Siria de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), Panos Moumtzis, ha declarado en febrero de 2018 que la "diplomacia humanitaria está fallando"[22].

Precisamente, la ayuda humanitaria, junto con las negociaciones políticas de paz en Ginebra, ha sido el asunto principal de la II Conferencia de Bruselas, copresidida por la UE y la ONU, celebrada el 24 y 25 de abril de abril de 2018 con la participación de 57 países, 10 organizaciones regionales y 19 agencias de Naciones Unidas[23]. En esta II Conferencia se ha reafirmado el acuerdo en torno a la tesis de que no hay solución militar posible a la guerra en Siria, sino que la solución solo puede ser de carácter político[24].

Desde el inicio del conflicto en 2011 alrededor de doce millones de personas han abandonado sus hogares, casi dos tercios de la población nacional: a 30 de junio de 2017, según los datos del ACNUR, 6,3 millones de personas eran desplazadas internas y 6 millones eran personas refugiadas, repartidas por más de cien naciones. Es el único país donde más de la mitad de la población se encuentra en situación de desplazamiento forzado[25].

Según el ACNUR y la OCHA, 511.000 personas originarias de Siria lograron el estatuto de refugiadas durante 2017[26]. Sin embargo, hasta la fecha solo el 3% de las personas refugiadas sirias en situación de vulnerabilidad han sido reasen-

22 Fuente: https://mobile.nytimes.com/2018/02/06/world/middleeast/syria-bombing-damascus-united-nations.html

23 Fuente: http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/

24 Fuente: https://www.efe.com/efe/america/portada/la-conferencia-de-siria-reune-6-000-millones-dolares-por-debajo-peticion-onu/20000064-3229356)

25 Sudán del Sur es el segundo Estado en esta lista, con más de un cuarto de la población desplazada (25,9%), y Somalia el tercero, con el 23,8%. Entre los Estados en que al menos una de cada diez personas está desplazada forzosamente también se encuentran Afganistán, República Centroafricana, Colombia e Irak. ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016.* Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf

26 Informe anual de Amnistía Internacional 2017/2018, pág. 400. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/descarga-informe-2018/

tadas en países desarrollados[27]. La gran mayoría de ellas, incluida la población palestina desplazada desde este país, se encuentra en Turquía, Líbano y Jordania y, en menor medida, en Egipto e Irak. En todos ellos se precisa una mayor coordinación de la acción humanitaria para brindarles la atención necesaria.

Pero la tendencia es la contraria. Recientemente, las autoridades de Turquía, Líbano y Jordania han negado la entrada a las personas sirias que seguían llegando hasta sus fronteras[28]. Líbano mantiene restricciones para la concesión de visados, así como requisitos rigurosos para la renovación de sus permisos de residencia. Por su parte, durante los cinco primeros meses de 2017 Jordania deportó a cerca dos mil personas sirias a su país sin garantizarles las condiciones de un retorno seguro[29]. Y la guardia costera de Turquía ejerce una violencia indiscriminada hacia las personas que huyen de esta guerra. Otros países de la región, como Arabia Saudí, Catar y Kuwait, también les han cerrado sus fronteras.

Entre 2016 y 2017 el número de personas desplazadas y refugiadas que volvieron a sus hogares aumentó de 560.000 a 721.000[30]. Sin embargo, pese a la aparente disminución de la violencia, por cada persona retornada todavía se producen tres nuevos desplazamientos[31]. Aunque buena parte de las personas desplazadas por la violencia desean regresar a sus hogares, el retorno debería realizarse de forma voluntaria y segura, con asistencia y protección.

Por otro lado, el número de plazas de reasentamiento y otras vías seguras y legales que ofrecieron los países europeos, Estados Unidos y otros fue muy inferior a las necesidades identificadas por el ACNUR.

SUDÁN DEL SUR

La República de Sudán del Sur obtuvo su independencia de Sudán en 2011 tras una guerra civil que duró varias décadas y costó la vida de cerca de dos millones de personas. A finales de 2013, las desavenencias políticas entre el presidente Salva

27 Fuente: https://www.savethechildren.es/publicaciones/terreno-peligroso

28 Información incluida en el epígrafe "Personas refugiadas y desplazadas internas" del capítulo sobre Siria del Informe anual de Amnistía Internacional 2017/2018, así como en el epígrafe sobre la "crisis del desplazamiento y evacuaciones forzosas" del capítulo sobre Siria del Informe Anual 2018 de Human Rights Watch.

29 Información incluida en el epígrafe sobre la crisis del desplazamiento y evacuaciones forzosas del capítulo sobre Siria del Informe Anual 2018 de Human Rights Watch.

30 Fuente: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2018_syr_hno_english_3.pdf

31 Fuente: https://www.savethechildren.es/notasprensa/accion-contra-el-hambre-y-save-children-presentan-el-informe-terreno-peligroso-sobre-el

Kiir y su entonces vicepresidente Riek Machar abrieron paso a un nuevo período de violencia, centrada en la pugna por el control de recursos y las diferencias étnico-identitarias.

Aunque en 2015 se firmó un acuerdo de cese de hostilidades, que sentó las bases para un control compartido del poder[32], a mediados de 2016 los enfrentamientos se reanudaron cuando las fuerzas de Machar (denominadas SPLM/A-in-Opposition) anunciaron el colapso del proceso de paz ante las vulneraciones sistemáticas del alto el fuego y la inoperancia *de facto* del gobierno de transición[33].

El principal mecanismo de mediación en el conflicto, la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo de África Oriental (IGAD)[34], fue ampliado en 2015 para dar entrada a la Unión Africana, concretamente a cinco de sus Estados miembros (Nigeria, Ruanda, Sudáfrica, Chad y Argelia), así como a representantes de Estados Unidos, Reino Unido y Noruega, que conforman la "Sudán Troika". A la llamada IGAD-plus se incorporan también la ONU, la UE y China. Aunque la IGAD ha hecho un llamamiento a que cualquier iniciativa de mediación futura incluya a todos estos actores, el Gobierno del presidente Kiir ha manifestado su rechazo a la participación de la "Sudán Troika" en las negociaciones de paz. En todo caso, en Sudán del Sur ha habido múltiples procesos de mediación que han fracasado.

Tras el enfrentamiento que tuvo lugar en la capital, Juba, en julio de 2016, el vicepresidente Machar se vio obligado a exiliarse. Taban Deng Gai le sucedió en el cargo, aunque desde entonces el principal grupo opositor al régimen, el Ejército/Movimiento de Liberación Popular de Sudán en la Oposición, sigue dividido entre los partidarios de cada uno, que pertenecen a etnias diferentes.

Durante 2017 el conflicto se extendió debido a la aparición de nuevos grupos armados y a las duras operaciones contrainsurgentes desplegadas por el Gobierno. Entre dichos grupos destaca el Frente de Salvación Nacional, dirigido

32 Aunque el acuerdo fue ratificado por todas las partes implicadas en el conflicto, el presidente Kiir hizo constar su disconformidad al afirmar que lo ratificaba bajo amenazas y presiones. Información contenida en el capítulo sobre Sudán del Sur del Anuario de Procesos de Paz, de la Escola de Cultura de Pau, pp. 60-67. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/16anuarie.pdf

33 Los siete capítulos del Acuerdo de Paz fueron los siguientes: 1. Gobierno de Transición de Unidad Nacional; 2. Cese del fuego permanente y mecanismos de seguridad; 3. Asistencia humanitaria y reconstrucción; 4. Recursos económicos y financieros; 5. Justicia Transicional, rendición de cuentas, reconciliación y restitución; 6. Constitución permanente. 7. Comisión de Seguimiento y Evaluación.

34 Creada en 1996, la IGAD es una organización regional que trabaja con el objetivo de alcanzar la paz, la prosperidad y la integración regional en el este de África.

BETTY, UNA REFUGIADA DE SUDÁN DEL SUR, DE PROFESIÓN MAESTRA, QUE VIVE EN EL ASENTAMIENTO DE KAKUMA, EN KENIA. © ACNUR / GEORGINA GOODWIN.

por el general Thomas Cirillo Swaka, ex jefe adjunto del Estado Mayor, quien había dimitido de su cargo en las Fuerzas Armadas en febrero de 2017[35], así como también el Tiger Faction New Forces (TFNF), surgido a finales de 2015 en el estado del Alto Nilo[36].

Los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y opositoras han tenido un impacto devastador. Ambos bandos han cometido crímenes de guerra tales como ataques indiscriminados contra civiles, destrucción de bienes materiales, arrestos y detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas, violaciones y ejecuciones extrajudiciales. Algunos de los abusos cometidos constituirían crímenes de lesa humanidad[37].

La impunidad es otro de los factores que explican la persistencia de la violencia. Los escasos avances alcanzados hasta la fecha por la corte de justicia híbrida, cuya constitución se previó en el acuerdo de paz de 2015, minimizan las posibilidades reales de concebir un escenario propicio para el cese efectivo de las hostilidades[38]. De hecho, ya se ha comenzado a hablar de una posible tutela

35 Informe Mundial 2018 de Human Rights Watch. pág. 414.
36 *Anuario de Procesos de Paz Vicenç Fisas 2016.* Escola de Cultura de Pau-ECP, pág. 66.
37 Fuente: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/south-sudan
38 En ese sentido, los expertos de Naciones Unidas han hecho un llamamiento para que los responsables de las violaciones de derechos humanos en Sudán del Sur sean llevados ante la justicia. Véase: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22562&LangID=E

internacional del país por parte de la ONU y la UA durante un período de entre diez y quince años , aunque no parece factible a corto plazo.

Actualmente, este país subsahariano tiene algo más de doce millones de habitantes y más de la mitad (entre seis y siete millones de personas según las fuentes) están necesitadas de algún tipo de asistencia humanitaria, pero existen serias dificultades para llevar la ayuda necesaria a varias de las zonas más afectadas a causa de la inseguridad[39].

En 2016, Sudán del Sur fue declarado en situación de hambruna por la ONU, con un total de 1,7 millones de personas con alta probabilidad de enfrentar algún tipo de "emergencia" humanitaria, según estimaciones de la OCHA[40]. De entre las personas afectadas, cerca de 300.000 son niños y niñas[41]. La violencia que se deriva de esta grave inseguridad alimentaria se ha agravado por décadas de escasas inversiones en agricultura[42]. En enero de 2018, la cifra de personas que sufre algún tipo de problema relacionado con la alimentación en el país superó los 5 millones[43].

En su corto periodo de existencia como Estado independiente, se estima que alrededor de un cuarto de su población se ha visto afectada por el desplazamiento forzado: según los datos del ACNUR, a finales 2016 1,4 millones de personas habían partido al exilio, principalmente a Uganda.

AFGANISTÁN

Desde 1979 este país vive de forma prácticamente ininterrumpida en una situación general de inseguridad, en la actualidad marcada por el enfrentamiento entre las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF por sus siglas en inglés), apoyadas por las Fuerzas Militares Internacionales, y los grupos insurgentes antigubernamentales. Además, existe una situación política de gran fragilidad en el seno del mismo Gobierno de Unidad Nacional, con serias tensiones entre el presidente Ashraf Ghani y el jefe del Ejecutivo, Abdullah Abdullah.

39 Las agencias implicadas cifran en 1,72 billones de dólares la ayuda necesaria para hacer frente a la crisis humanitaria en el país. Véase: *Boletín Humanitario de la OCHA para Sudán del Sur* de fecha 19-22 de diciembre de 2017. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_171222_OCHA_SouthSudan_Humanitarian_Bulletin_19.pdf

40 Según el "Integrated Food Security Phase Classification", que distingue cinco etapas de gravedad en relación con este problema: mínima, estrés, crisis, emergencia y hambruna. Disponible en: http://www.ipcinfo.org/

41 Fuente: https://interactive.unocha.org/emergency/2017_famine/

42 Fuente: https://interactive.unocha.org/emergency/2017_famine/

43 Fuente: http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-news-detail/en/c/1103987/

Han transcurrido ya más de dieciséis años desde el inicio de la actual fase del conflicto, a partir de la invasión de las tropas estadounidenses y el despliegue de la misión militar internacional ISAF en 2001[44] (con tropas españolas incluidas), y la situación de violencia armada en el país continúa enquistada. Ello demuestra el fracaso de la estrategia patrocinada por Estados Unidos que el filósofo polaco Zigmunt Bauman calificara de "fatídicamente mal calculada, desventurada y calamitosa" debido al "derrumbe del Estado", la ausencia de democracia real y el aumento sin precedentes del número de personas refugiadas y solicitantes de asilo que "llaman a las puertas de Europa"[45]. Pese a ello, la presencia militar extranjera no tiene visos de reducirse en un futuro cercano, mientras que las negociaciones de paz mantenidas hasta la fecha han tenido carácter extraoficial y carecen del compromiso necesario para que resulten efectivas.

Desde comienzos de 2018 las hostilidades se han incrementado y se han reportado varias operaciones violentas y ataques contra civiles por parte de grupos talibanes y por las fuerzas militares afganas y estadounidenses. Los continuos enfrentamientos siguen originando la muerte de numerosos civiles, así como el desplazamiento forzado en todo el territorio nacional[46]. Durante los últimos meses, el deterioro de la seguridad en muchas de las ubicaciones rurales y remotas en que se encuentran las personas refugiadas ha frustrado la respuesta y el monitoreo de los actores humanitarios, ya que carecen de acceso a varias de estas zonas, controladas por los grupos armados enfrentados al Gobierno de Kabul[47].

Aunque a lo largo de 2017 Afganistán expandió sus compromisos multilaterales en la región en el marco de varios espacios de cooperación internacional[48], no

44 La ISAF es la Fuerza Militar de Asistencia a la Seguridad, creada en diciembre de 2001 bajo la resolución 1.386 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, llamada a actuar en el marco del conflicto de manera coordinada con el Gobierno de la República y con la UNAMA (Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán).

45 Bauman, Zigmunt: *Extraños llamando a la puerta.* Paidós. Barcelona, 2016.

46 El desplazamiento forzado ha tenido un impacto en la composición demográfica de Afganistán. Muchas personas se han visto movidas a abandonar algunas regiones conflictivas de forma "voluntaria", como sucede en las zonas donde está presente el Estado Islámico de Khorosan (antes de verse forzadas violentamente a hacerlo). En consecuencia, otras han conocido un rápido crecimiento de población, como de las zonas próximas a algunas capitales provinciales, que absorben el 54% de las personas desplazadas, con los consiguientes problemas de abastecimiento y competencia por el acceso a los recursos.

47 *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional.* Informe del Secretario General. Consejo de Seguridad de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 2017, p 11. Disponible en: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg-report-on-afghanistan-15-december-2017.pdf

48 Afganistán participa junto con China, Pakistán y Estados Unidos en el "Quadrilateral Coordination Group", el Proceso de Estambul-Corazón de Asia, la Organización de Cooperación de Shanghai y la Conferencia de Cooperación Económica Regional, espacios multilaterales que pretenden avanzar hacia la estabilidad de la región.

se ha logrado ningún avance sustancial hacia el fin de la violencia[49]. Las elecciones presidenciales y parlamentarias que tendrán lugar en julio de 2018 acentúan la fragilidad del equilibrio político y comprometen la estabilidad de la región. En este contexto, la reforma del sistema nacional de seguridad continúa siendo prioritaria.

La Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) documentó 2.640 muertes de civiles relacionadas con el conflicto durante los nueve primeros meses de 2017[50]. La Plataforma Humanitarian Response y la oficina de la OCHA en este país cifran en 3,3 millones el número de personas necesitadas de ayuda humanitaria a fecha de diciembre de 2017[51] (el 9,6% de la población total, que alcanza los 34,5 millones de personas). Según datos de esta última Oficina, en 2017 hubo 448.000 personas desplazadas internas, principalmente en el centro del país, en la provincia de Nangarhar, fronteriza con Pakistán[52]. Según la OIM, desde enero de 2016 hasta junio de 2017 esta cifra asciende a cerca de un millón de personas[53] y el 64% son menores de edad[54].

Más de 250.000 personas salieron del país a lo largo de 2015 y 2016. Junto con otras, originarias de Siria, Irak y otros países, atravesaron la Ruta de los Balcanes hacia la Unión Europea, principalmente vía Grecia, Serbia, Macedonia y Bulgaria, en donde decenas de miles de ellas se quedan atrapadas. Durante 2017, alrededor de 2,6 millones de personas refugiadas afganas estaban repartidas entre más de setenta países, pero en su inmensa mayoría en Irán y Pakistán, donde padecen la discriminación y el rechazo social, la falta de acceso a los servicios básicos y el peligro de sufrir expulsiones colectivas[55].

49 *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional.* Informe del Secretario General. Consejo de Seguridad de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 2017. p 1. Disponible en: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg-report-on-afghanistan-15-december-2017.pdf

50 *Afganistán. Eventos en 2017.* Informe de Human Rights Watch. Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/afghanistan

51 *Humanitarian needs overview 2018. Afghanistan.* Informe disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afg_2018_humanitarian_needs_overview_1.pdf

52 Informe semanal de terreno de la OCHA, del 1-7 enero 2018. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/20180108_afghanistan_weekly_field_report_1_-_7_january_2018_en.pdf

53 IOM Afghanistan Displacement Tracking Matrix, Second Round Results. June 2017.https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_dtm_afg_baseline_assessment_round-2_summary_results_0.pdf

54 Fuente: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/afg_2018_humanitarian_response_plan_7.pdf

55 Informe anual 2017/2018 de Amnistía Internacional. pág. 76. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/informe-anual/

Afganistán fue el segundo Estado de procedencia de un mayor número de personas solicitantes de protección internacional en la UE en 2016, con más de 186.605[56]. Y a lo largo del año pasado hubo en el conjunto del territorio comunitario un total de 47.905 solicitantes procedentes de este país[57]. En febrero de 2018 había un total de 126.510 solicitudes pendientes de resolución[58].

Sin embargo, desde 2016 también muchas personas refugiadas están regresando a Afganistán de forma voluntaria o involuntaria, tanto desde la UE como desde países asiáticos. Los retornos que se produjeron en 2016 desde la UE fueron operados principalmente desde Alemania (3.159), Grecia (1.257) y Turquía (577) y, entre ellos, hubo 2.101 menores. Estos retornos están facilitados por el acuerdo de gestión fronteriza y migratoria suscrito entre la UE y este país asiático el 18 de febrero de 2017 (Joint Way Forward Agreement[59]), así como por varios convenios bilaterales firmados en los últimos años entre Afganistán y Alemania, Suecia o Finlandia[60]. Los signatarios han expresado su intención de priorizar, en el marco de los acuerdos, los casos de retorno voluntario. No obstante, estos también permiten a los países receptores deportar a solicitantes de asilo a quienes se haya rechazado la concesión del estatuto de refugiado a través de vuelos especiales[61]. Esta amenaza es una "motivación" para optar por el retorno "voluntario".

La falta de transparencia del Acuerdo UE-Afganistán se evidencia en el hecho de que su Plan Operativo es un documento anexo que permanece en secreto. No obstante, el grupo de trabajo Afghanistán Analysts Network-ANN[62] ha señalado que el citado plan operativo prevé un máximo de 10.000 retornos al año, sin especificar si se trata de viajes voluntarios o forzados[63]. Igualmente, se establece que no pueden darse más de dos vuelos no formales por semana, de forma que el número máximo de personas retornadas por vía área no podría superar las

56 Fuente: http://ec.europa.eu/eurostat

57 Según Eurostat. Fuente: http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database

58 Ibidem.

59 Véase el acuerdo UE-Afganistán: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

60 Informe de Afghanistan Analists Network: *Retorno voluntario y forzoso a Afganistán en 2016-2017. Tendencias, estadísticas y experiencias.* 19 de mayo de 2017. Pág. 2. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Voluntary%20and%20Forced%20Returns%20to%20Afghanistan%20in%202016_17_%20Trends%2C%20statistics%20and%20experiencesAfghanistan%20Analysts%20Network%20_%20Afghanistan%20Analysts%20Network.pdf

61 Mal llamados Estados "huésped" o "anfitrión" (*host countries* en inglés).

62 Organización de investigación independiente y sin ánimo de lucro.

63 AAN entiende que la cifra incluye ambos tipos de retornos.

400 mensuales, o, lo que es lo mismo, las cinco mil anuales[64]. Por otra parte, también se conoce el aterrizaje forzoso de personas deportadas desde Austria, Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Rumania y Suiza[65].

En cuanto a los retornos desde países vecinos, durante los diez primeros meses de 2017 un total de 489.000 personas afganas indocumentadas volvieron: 95.000 desde Pakistán y 394.000 desde Irán. Los casos de personas retornadas desde este último país presentan condiciones más graves, puesto que solo entre el 5% y el 7% habrían recibido una adecuada asistencia humanitaria[66].

Afganistán adoptó su actual política pública de retornados en 2015, supuestamente centrada en la reintegración tanto de personas desplazadas internas como de refugiadas que volvían de forma voluntaria, y evitó referirse de forma explícita a las deportaciones. El Alto Comisionado para las Migraciones se ha visto desbordado por el gran número de llegadas desde Pakistán e Irán. En noviembre de 2016, el Gobierno avanzó en la coordinación nacional e internacional para hacer frente a la "crisis migratoria" y desde diciembre de aquel año una estrategia de gestión, encabezada por el Comité Ejecutivo para los Desplazados y Retornados, coordina el desarrollo de programas humanitarios y de desarrollo, que dan respuesta al retorno de personas migrantes desde los citados países fronterizos y la UE[67].

Esta política puede incentivar el retorno de personas migrantes sin que se conozcan, en todo caso, el grado de materialización ni las condiciones de las entregas de tierras por parte del Gobierno[68], ayudas que, junto con las de alojamiento y otros servicios básicos, son indispensables para favorecer el retorno voluntario en condiciones dignas y seguras. Esto adquiere una especial relevancia al recordar que, desde hace más de una década, el Estado se muestra incapaz de asumir sus obligaciones y responsabilidades en materia de atención básica a

64 Informe de Afghanistan Analists Network: *Op. cit.*, p, 3-4.

65 Sin embargo, personas migrantes afganas están siendo deportadas igualmente en vuelos comerciales, tanto desde la UE como desde terceros países a partir de sus respectivos acuerdos con Afganistán, como es el caso de Australia, que tiene un convenio bilateral con el país asiático desde 2003. Información contenida en el Informe de Afghanistan Analists Network: *Op. cit.*, p 4.

66 Humanitarian Response Plan 2018-2021. Diciembre de 2017. pp. 7-8. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/afg_2018_humanitarian_response_plan_7.pdf

67 Desde un enfoque multidimensional de reintegración, el DiREC prevé el apoyo financiero a las personas afectadas, que será "comunitario en la medida de lo posible", así como cambios legislativos en materia de distribución territorial, llamados a sustituir el vigente decreto presidencial 104 de 2005, cuya vulnerabilidad ante la corrupción y la mala gestión ha quedado probada.

68 Informe de Afghanistan Analists Network. *Op. cit.*, pp 5-6.

las personas retornadas. Aunque el país cuenta con políticas públicas en materia migratoria, aún no ha iniciado su fase operativa[69] y, en todo caso, no contemplan disposiciones específicas para asegurar la protección e integración de las personas retornadas[70].

1.3. EL ÉXODO DE LOS ROHINGYA DESDE MYANMAR.

Myanmar es un país donde cerca del 88% de la población es budista y las minorías religiosas (principalmente hindúes, cristianos y musulmanes) son discriminadas, amenazadas y perseguidas. La violencia y la violación de derechos humanos están presentes en diversos estados como Kachin y Shan del Norte, aunque es en el de Rakhine donde esta situación es más grave por la limpieza étnica y la implicación en la misma de las fuerzas de seguridad del Estado.

Las personas rohingya son una minoría musulmana suní (con aproximadamente un millón de personas) que durante décadas ha sufrido la discriminación y la violación de sus derechos en Myanmar[71]. Así, se les ha arrebatado el derecho a la libertad de movimiento; por ejemplo, en la zona central del estado de Rakhine, donde vive la mayoría, están confinadas en sus pueblos y en campos de desplazamiento, en ocasiones tienen prohibido el uso de determinadas carreteras, además de estar sometidas a un horario con toque de queda. Asimismo, se les priva del derecho a la educación, ya que los niños y niñas rohingya no pueden ingresar en las escuelas públicas, y tienen prohibida la atención en numerosos hospitales, mientras que en otros hay salas de atención diferenciadas. Sufren también serias limitaciones en el acceso a puestos de trabajo (no pueden ser funcionarios), así como otras restricciones de derechos sociales, civiles y políticos: por ejemplo, necesitan permisos especiales para contraer matrimonio y solo se les permite tener hasta dos descendientes[72].

69 Las personas migrantes deportadas de vuelta a Afganistán se enfrentan a peores condiciones cuando permanecen en las zonas fronterizas. Por lo tanto, el Estado debe concentrar en estas áreas los mayores esfuerzos en materia de protección.

70 El Estado no destina fondos suficientes a tal efecto. Más del 70% de las personas retornadas no tienen acceso a un trabajo. Así, la falta de empleo es a la vez tanto una de las causas de nuevas y continuas migraciones como impedimento para el retorno de dichas personas migrantes. Información contenida en: "Perspectiva general de la situación de los retornados en Afganistán". Afganistán Independent Human Rights Commission (AIHRC), junio de 2016. Disponible en: http://www.refworld.org/docid/5948e6074.html

71 ACNUR: *Este es nuestro hogar: las minorías apátridas y su búsqueda de la ciudadanía.* Noviembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/apatridia-informeminorias-es_20171103115836.pdf

72 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar.* 18 de marzo de 2016. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/055/13/PDF/G1605513.pdf?OpenElement

Asimismo, las enormes dificultades de estas familias para registrar los nacimientos implican que estas niñas y niños "no existan" a efectos legales: carecen del derecho a la ciudadanía y a la nacionalidad[73]. Así, en 2017 se estimaba que había unas 810.000 personas indocumentadas en Myanmar, la mayor parte pertenecientes a esta minoría[74], mientras que las personas apátridas rohingya ascendían a 925.939 al finalizar 2016[75].

Esta discriminación generalizada y sistemática tiene un fundamento legal, ya sea a través de leyes nacionales u "órdenes locales"[76], y les deja en una situación de gran vulnerabilidad y expuestas a la pobreza extrema. Por esa razón, llevan décadas viéndose obligadas a huir principalmente a Bangladesh, un país que aún no ha suscrito la Convención de Ginebra, ni su Protocolo de 1967[77].

El éxodo fue especialmente numeroso a principios de los años 90, en 2012 y desde 2015 hasta la actualidad[78]. La carencia absoluta de derechos, los malos tratos por parte de las autoridades, el riesgo de entrar en prisión de forma arbitraria, así como la obligación de realizar trabajos forzados indujo a principios de los años 90 a unas 250.000 personas rohingya (un tercio de la población de esta comunidad en aquel momento) a huir hacia Bangladesh, donde se establecieron en varios campos de refugiados en el área de Cox's Bazar. Si bien el Gobierno bangladesí colaboró con el ACNUR en la gestión de estos campos, desde el inicio también demostró su desinterés por la integración de esta población. De hecho, estableció 1994 como año límite para su total repatriación e incluso empezó a trabajar en esta dirección junto con el régimen de Myanmar desde septiembre de 1992, en contra del criterio de las organizaciones internacionales, que señalaban que la situación en este país no había cambiado[79]. Aún hay personas

73 Ley de la Nacionalidad de Myanmar, de 15 de octubre de 1982, cuya traducción al inglés puede encontrarse, bajo el nombre *Burma Citizenship Law*, en: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b4f71b

74 Departamento de Estado de Estados Unidos: *Trafficking in Persons Report*. Junio de 2017. Disponible en: http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm

75 ACNUR: *Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2016*. Disponible en: Amnistía Internacional: *Caged without a roof*. Noviembre de 2017. Disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/asa16/7484/2017/en/ http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf

76 Amnistía Internacional: *Caged without a roof*. Noviembre de 2017. Disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/asa16/7484/2017/en/

77 ACNUR: *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967*. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?File=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506

78 Human Rigths Watch: *Burma/Bangladesh: Burmese Refugees In Bangladesh - Historical Background*. Año 2000. Disponible en: https://www.hrw.org/reports/2000/burma/burm005-01.htm

79 BBC News: "Burma's forgotten Rohingya". 11 de marzo de 2006. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4793924.stm

CIENTOS DE PERSONAS REFUGIADAS ROHINGYA HACEN COLA PARA RECIBIR COMIDA EN EL CAMPO DE BALUKHALI, AL SUR DE BANGLADESH. © CEAR / OLMO CALVO.

refugiadas rohingya que huyeron durante aquella época que viven en los campamentos de Bangladesh.

Durante 2012 tuvo lugar el enfrentamiento entre las comunidades arakanesa y musulmana, especialmente en el oeste del estado de Rakhine, que alcanzó su punto más álgido en junio de aquel año. Las fuerzas de seguridad estatales no adoptaron suficientes medidas de seguridad ni durante la escalada de violencia, ni tras el estallido de la crisis y, cuando intervinieron, lo hicieron con un uso excesivo de la fuerza y redadas indiscriminadas contra la población rohingya[80], que fue expulsada tanto de la capital del Estado, Sittwe, como de otras zonas urbanas. Las que permanecieron lo hicieron en áreas que podrían calificarse como guetos[81]. Como muestra del nulo interés de las autoridades estatales para defender a la comunidad rohingya, el entonces presidente de Myanmar, Thein Sein, señaló

80 Human Rights Watch: *The Government Could Have Stopped This: Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State.* Julio de 2012. Disponible en: https://www.hrw.org/reports/2012/08/01/government-could-have-stopped-0

81 Amnistía Internacional: *Caged without a roof.* Noviembre de 2017. Disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/asa16/7484/2017/en/

que "la única solución" era deportar a estas personas a otros países o a campamentos supervisados por el ACNUR[82].

A consecuencia de estos enfrentamientos, murieron casi 90 personas y al menos 90.000 fueron desplazadas según los residentes (unas 50 y 60.000, respectivamente, según el Gobierno)[83]. Una de las rutas de huida se estableció a través del mar: durante 2012 se estima que unas 13.000 personas, principalmente rohingya, partieron en barcos desde el golfo de Bengala hacia Malasia o Tailandia y de ellas al menos 485 perecieron durante la travesía[84]. Muchas tuvieron que recurrir a traficantes y posteriormente no pudieron escapar de estas redes, de sus deudas y sus falsas promesas de trabajo o de una vida mejor. Durante los años posteriores, los traficantes aumentaron su actividad, especialmente hacia el sur de Tailandia y continuando por tierra hasta la frontera con Malasia, donde se ubicaban sus campamentos. Allí las personas eran retenidas en condiciones deplorables y sometidas a malos tratos hasta que sus familias cedían a las extorsiones y pagaban por su liberación. Más tarde, estas retenciones también comenzaron a llevarse a cabo en el mar[85].

En este contexto, en mayo de 2015 tuvo lugar la conocida como "Crisis del mar". Unas 33.600 personas, en su mayoría rohingya, se embarcaron en esta región del sudeste asiático, principalmente en el golfo de Bengala y en el mar de Andamá[86]. Indonesia, Malasia y Tailandia rechazaron estos barcos, lo que supuso que una gran parte de los traficantes abandonaran estas embarcaciones en mitad del mar y dejaran a miles de personas durante semanas sin comida, ni agua, ni atención médica. Tras las críticas de la comunidad internacional, Indonesia y Malasia accedieron a admitir a algunas de ellas como solicitantes de asilo, con la condición de que otros países las aceptaran en mayo de 2016[87]. Finalmente,

82 Human Rights Watch: *Birmania: Las fuerzas gubernamentales atacan a los musulmanes rohingya.* 31 de julio de 2012. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2012/07/31/birmania-las-fuerzas-gubernamentales-atacan-los-musulmanes-rohingya

83 Fuente: http://www.elmundo.es/elmundo/2012/10/27/internacional/1351360064.html

84 ACNUR: "La desesperación empuja a más rohingya a recurrir a los botes de los traficantes". 22 de enero de 2013. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/1139-la-desesperacion-empuja-a-mas-rohingya-a-recurrir-a-los-botes-de-los-traficantes

85 ACNUR: *Movimientos marítimos irregulares en el sudeste de Asia.* Mayo de 2015. Disponible en: http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2116-2015-05-08-17-47-10

86 ACNUR: *Movimientos marítimos mixtos en el sudeste de Asia*. Febrero de 2016. Disponible en: https://unhcr.atavist.com/mmm2015

87 Amnistía Internacional: "Sudeste asiático: Refugiados rohingya perseguidos en Myanmar sufren terribles abusos en el mar". 21 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/sudeste-asiatico-refugiados-rohingyas-perseguidos-en-myanmar-sufren-terribles-abusos-en-el-mar/

más de 4.800 personas fueron desembarcadas en Bangladesh, Indonesia, Malasia, Myanmar y Tailandia, pero cientos quedaron en paradero desconocido[88]. Las muertes que se produjeron a raíz de esta crisis no respondían en general a hundimientos, sino mayoritariamente a las enfermedades y a los malos tratos inflingidos por parte de los traficantes[89].

Desde 2012 y hasta finales de 2015, se calcula que unas 170.000 personas rohingya y bangladesíes iniciaron esta travesía del golfo de Bengala. Se estima que más de mil murieron tanto allí como en el mar de Andamán, mientras que otros cientos fueron halladas en fosas comunes[90].

En 2016 una nueva escalada de violencia en Myanmar obligó a huir una vez más a miles de personas hacia Bangladesh. El 9 de octubre de aquel año tuvo lugar una agresión contra tres puestos fronterizos y murieron nueve miembros de la policía de fronteras. Como respuesta, el ejército de Myanmar comenzó a desencadenar ataques y otras acciones indiscriminadas contra la población del norte de Rakhine, de mayoría rohingya: detenciones arbitrarias, violaciones, ataques aéreos masivos, quema de viviendas...[91] A consecuencia de ello, unas 70.000 personas huyeron a Bangladesh y otras 23.000 fueron desplazadas internamente[92]. Si bien el Gobierno birmano, bajo presiones internacionales, creó una comisión de investigación para esclarecer los hechos, esta carecía de credibilidad debido a que entre sus integrantes estaba el director general de la Policía y la presidía un ex general del Ejército[93].

Tal era la magnitud del éxodo que en muchas ocasiones ni siquiera se registraba a las personas que llegaban a Bangladesh. De este modo, a finales de 2016 se

88 "ACNUR da la bienvenida a las propuestas de la ASEAN para responder a la crisis de embarcaciones". 3 de julio de 2015. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2149-acnur-da-la-bienvenida-a-las-propuestas-de-la-asean-para-responder-a-la-crisis-de-embarcaciones-en-e

89 Amnistía Internacional: *Deadly journeys: The refugee and trafficking crisis in Southeast Asia.* Octubre de 2015. Disponible en: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/doc?q=*%3A*&start=1&rows=1&sort=fecha%20desc&fq=norm&fv=*&fo=and&fq=mssearch_fld13&fv=ASA21257415&fo=and&fq=mssearch_mlt98&fv=gseg01&fo=and

90 ACNUR: "Volker Türk en Bangkok para analizar las peligrosas migraciones marítimas". 4 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2323-2015-12-07-09-57-42

91 Amnistía Internacional: "Bangladesh devuelve a personas refugiadas rohingyas pese a los castigos colectivos en Myanmar". 24 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/Bangladesh-devuelve-a-personas-refugiadas-rohingyas-pese-a-los-castigos-colectivos-en-myanmar/

92 United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: *International Religious Freedom Report for 2016*. 15 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2016/eap/268718.htm

93 Amnistía Internacional: *Informe Anual 16-17. La situación de los Derechos Humanos en el Mundo.* Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/4800/2017/es/

calculaba que había entre 200.000 y 500.000 rohingya indocumentados en este país, principalmente en los dos campos improvisados próximos a Kutupalong y Leda, así como en localidades del sureste[94]. Entonces el Gobierno bangladesí recibió acusaciones de vulnerar el principio de no devolución con las personas refugiadas rohingya[95].

Asimismo, a medida que los campos se vieron desbordados comenzaron a proliferar asentamientos informales, como el de Balukhali, en el distrito de Ukhiya, donde cientos de familias se asentaron desde enero de 2017 en débiles construcciones hechas de plásticos y bambú[96]. A fines de 2016, Myanmar era el octavo país de origen de un mayor número de personas refugiadas, con un total de 490.300, que principalmente se habían exiliado en Bangladesh, Malasia y Tailandia[97].

En mayo de 2017, el ciclón *Mora* atravesó el golfo de Bengala y destruyó miles de hogares en Bangladesh y Myanmar. Afectó a las personas rohingya que vivían en los campos de Cox's Bazar (unas 33.000 en aquellos momentos), a las 200.000 que lo hacían tanto en refugios improvisados como en aldeas en el sureste de Bangladesh y a las desplazadas internamente en el estado de Rakhine (unas 120.500)[98].

En agosto, la situación de la minoría rohingya se agravó aún más cuando el Ejército de Myanmar inició la enésima operación militar en Rakhine, principalmente en torno a las poblaciones de Maungdaw, Rathedaung y Buthidaung, como respuesta a los ataques perpetrados contra decenas de puestos de seguridad reivindicados por el grupo armado Ejército de Salvación Rohingya de Arakán, en los que murieron doce miembros de las fuerzas de seguridad[99]. Se sucedieron ata-

94 "ACNUR busca un trato equitativo para todos los rohingya en Bangladesh". 20 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2774-acnur-busca-un-trato-equitativo-para-todos-los-rohingya-en-Bangladesh

95 Amnistía Internacional: "Bangladesh devuelve a personas refugiadas rohingya pese a los castigos colectivos en Myanmar". 24 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/Bangladesh-devuelve-a-personas-refugiadas-rohingyas-pese-a-los-castigos-colectivos-en-myanmar/

96 "ACNUR busca un trato equitativo para todos los rohingya en Bangladesh". 20 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2774-acnur-busca-un-trato-equitativo-para-todos-los-rohingya-en-Bangladesh

97 ACNUR: *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2016. Junio de 2017.* Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf

98 ACNUR: "Ciclón Mora: se necesita refugio urgente en Bangladesh y Myanmar". 2 de junio de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2853-ciclon-mora-se-necesita-refugio-urgente-en-Bangladesh-y-myanmar-

99 Amnistía Internacional: "Myanmar: El Consejo de Seguridad de la ONU debe imponer un embargo de armas". 27 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/myanmar-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-debe-imponer-un-embargo-de-armas/

ques indiscriminados por parte del Ejército contra la población civil, incluida la quema de pueblos enteros (unos 340 al acabar el año)[100]. La población rohingya que quedaba en los municipios que no habían sido destruidos completamente se exponía a ser reclutada por los militares y a sufrir trabajos forzados.

Además, diversas investigaciones apuntaban a que el Ejército birmano diseminó minas antipersonales en la frontera septentrional entre Myanmar y Bangladesh, donde se encuentran algunas de las vías empleadas habitualmente por las personas rohingya para huir, causando heridas e incluso la muerte a varias de ellas. El de Myanmar es uno de los pocos ejércitos que aún reconoce el uso de minas antipersonales[101] (prohibidas internacionalmente desde 1997) y en 2017 fue el tercer país donde hubo más víctimas a consecuencia de estos artefactos[102].

Varias organizaciones internacionales señalan como autores de todos estos actos a cuerpos de seguridad específicos, como son el Mando Occidental del Ejército de Myanmar, la 33ª División de Infantería Ligera y la Policía de Fronteras[103], y añaden que se están cometiendo crímenes de lesa humanidad, tales como asesinato, deportación y desplazamiento forzado, tortura, violación y violencia sexual, persecución y otros actos inhumanos como negar el alimento y los suministros necesarios para la vida.

Es imprescindible contextualizar el poder que tienen los responsables de estas violaciones de derechos humanos[104]. Durante 2017, en Myanmar, el estamento militar continuó oponiendo resistencia a las enmiendas a la Constitución de 2008, ya que supondrían que las Fuerzas Armadas perderían su autoridad sobre la seguridad y la administración nacionales, pues controlan los ministerios más relevantes (Defensa, Interior y Asuntos Exteriores). El 25% de los escaños que ostentan en el Parlamento les otorga un poder de veto ante cualquier enmienda

100 Human Rights Watch: *World Report 2018* (Hechos de 2017). Enero de 2018. Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#148e1f United Nations Institute for Training and Research, UNITAR's Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT), informes disponibles en: http://www.unitar.org/unosat/maps/MMR

101 Amnistía Internacional: "Myanmar: Nuevas explosiones de minas terrestres indican que se ataca deliberadamente a los rohingya". 10 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/articulo/myanmar-nuevas-explosiones-de-minas-terrestres-indican-que-se-ataca-deliberadamente-a-los-rohingyas/

102 Human Rights Watch: *World Report 2018* (Hechos de 2017). Enero de 2018. Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#148e1f

103 Amnistía Internacional: "My World Is Finished: Rohingya Targeted in Crimes against Humanity in Myanmar". Octubre de 2017. Disponible en: https://www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2017/10/Amnesty-My-World-Is-Finished-Myanmar-18.10.20171.pdf

104 Norwegian Institute of International Affairs. Report commissioned by Norwegian Ministry of Foreign Affairs: *Myanmar: A Political Economy Analysis*, 2018. 13 de febrero de 2018. Disponible en: https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-political-economy-analysis

constitucional. De hecho, tanto el Ejército como el Gobierno crearon comisiones de investigación sobre los hechos acaecidos durante 2016 y 2017, pero sus conclusiones determinaron que no se había cometido ningún crimen[105].

Para agravar la situación aún más, persiste la dificultad para llevar ayuda humanitaria al estado de Rakhine, con graves consecuencias para las personas que quedaron atrapadas allí[106].

Diversas fuentes señalan que unas 9.000 personas de la comunidad rohingya murieron entre el 25 de agosto y el 24 de septiembre de 2017, de las que al menos 6.700 sufrieron una muerte violenta, entre ellos unos 730 menores[107]. En muy pocos días miles de personas se vieron obligadas a huir hacia Bangladesh; según datos del ACNUR[108], unas 5.200 personas cruzaron la frontera entre el jueves 24 y el domingo 27 de agosto del año pasado y se estimaban por miles las que se encontraban a lo largo de dicha frontera, principalmente en la región de Kutupalong. El Gobierno bangladesí respondió inicialmente acordonando muchos puntos de la frontera.

Bangladesh gestiona dos campamentos principales, el de Kutupalong y el de Nayapara, ambos creados a inicios de los años 90 y que cuentan incluso con escuelas y centros de salud. Sin embargo, y a pesar de su ampliación con tiendas de campaña ante la nueva crisis en el verano de 2017, los espacios se quedaron pequeños puesto que antes ya albergaban a unas 34.000 personas y la población se duplicó en solo dos semanas, originando un hacinamiento insostenible que aún habría de agravarse con otras llegadas posteriores. Ante ello, las personas tendieron a ocupar campamentos informales (por ejemplo, en Ukhiya y Teknaf) y asentamientos improvisados en torno a los oficiales, junto a las carreteras por las que llegaron o en las laderas de las montañas[109], donde evidentemente no exis-

105 Human Rights Watch: *World Report 2018* (Hechos de 2017). Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#148e1f

106 "ACNUR insta a abrir las fronteras a quienes huyen de la violencia en el Estado de Rakhine en Myanmar". 29 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2914-acnur-insta-a-abrir-las-fronteras-a-quienes-huyen-de-la-violencia-en-el-estado-de-rakhine-en-myanmar

107 Médicos Sin Fronteras: "Myanmar/Banglades: Rohingya crisis - a summary of findings from six pooled surveys". 9 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.msf.org/en/article/myanmarbangladesh-rohingya-crisis-summary-findings-six-pooled-surveys

108 "ACNUR insta a abrir las fronteras a quienes huyen de la violencia en el Estado de Rakhine en Myanmar". 29 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2914-acnur-insta-a-abrir-las-fronteras-a-quienes-huyen-de-la-violencia-en-el-estado-de-rakhine-en-myanmar

109 ACNUR: "Bangladesh: La capacidad de los campos de refugiados se agota y miles viven en refugios improvisados". 8 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2922-Bangladesh-la-capacidad-de-los-campos-de-refugiados-se-agota-y-miles-viven-en-refugios-improvisados

tían garantías de seguridad ni de poder cubrir las necesidades básicas[110]. Además, debe tenerse en cuenta que durante la época de los monzones (entre junio y septiembre) la situación de estos asentamientos improvisados es aún más grave. Por esta razón, a mediados de septiembre de 2017 el ACNUR declaró el grado de emergencia 3, el más elevado[111].

En octubre, se estimaba que unas 510.000 personas refugiadas habían escapado de Myanmar desde el 25 de agosto[112]. Este éxodo se producía tanto a pie (muchas a través del río Raf, que divide Myanmar y Bangladesh, donde en ocasiones pierden la vida)[113], como a través del golfo de Bengala, donde fueron frecuentes los naufragios[114]. Conforme avanzaba la crisis, las personas rohingya no recurrían únicamente a las embarcaciones de los traficantes, sino que también comenzaron a construir balsas muy precarias (hechas de bambú, bidones y lonas de plástico o cualquier otro material a su alcance). En total, se estima que desde el inicio de la nueva crisis en agosto de 2017 han perdido la vida en el mar más de cien personas[115].

En noviembre, el número de personas que desde el 25 de agosto habían huido de Myanmar ascendía ya a unas 622.000[116] y, a finales de diciembre, 650.000 personas se encontraban en los campamentos y asentamientos de Cox's Bazar (el

110 ACNUR: "Los rohingya luchan por sobrevivir en asentamientos al pie de los caminos, mientras crece la crisis". 24 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2938-los-rohingya-luchan-por-sobrevivir-en-asentamientos-al-pie-de-los-caminos-mientras-crece-la-crisis

111 "ACNUR solicita 84 millones de dólares para la crisis de refugiados en Bangladesh". 6 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2948-acnur-solicita-84-millones-de-dolares-para-la-crisis-de-refugiados-en-Bangladesh

112 ACNUR: "Los rohingya luchan por sobrevivir en asentamientos al pie de los caminos, mientras crece la crisis". 24 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2938-los-rohingya-luchan-por-sobrevivir-en-asentamientos-al-pie-de-los-caminos-mientras-crece-la-crisis

113 Amnistía Internacional: "El hundimiento de otro barco de rohingya indica que la desesperación en el estado de Rajine no disminuye". 9 de octubre de 2017. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/myanmar-el-hundimiento-de-otro-barco-de-rohingyas-indica-que-la-desesperacion-en-el-estado-de-raji/

114 ACNUR: "Cuatro refugiados rohingya fallecen en un naufragio en la Bahía de Bengala". 31 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/cache/multithumb_thumbs/b_800_600_0_0__images_stories_2017_Octubre_59f8472b4.jpg

115 ACNUR: "Desesperados, los rohingyas huyen a Bangladesh en botes endebles". 17 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.org/noticias/noticia/desesperados-los-rohingyas-huyen-a-bangladesh-en-botes-endebles/

116 ACNUR: "Los retornos de refugiados rohingya deben respetar los estándares internacionales". 24 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2992-los-retornos-de-refugiados-rohingya-deben-respetar-los-estandares-internacionales

70% de ellas había llegado tras el recrudecimiento de la violencia en agosto)[117]. Así, únicamente el campo de Kutupalong albergaba en esas fechas a unas 335.000 personas, con una densidad de 95.000 personas por kilómetro cuadrado en algunas zonas[118]. Se calcula que en el 14% de los casos se trataba de familias monomarentales, mientras que aproximadamente el 55% eran menores, muchos de ellos no acompañados o separados de sus familias[119]. También se registraron muchas personas con diversidad funcional y ancianas.

En este contexto, a fines de 2017 las personas que vivían en estos campos previamente solicitaron una mayor seguridad (principalmente por las noches), más instalaciones de higiene y letrinas (especialmente las mujeres), atención sanitaria (fundamentalmente psicológica), una distribución de alimentos regular y acceso a la educación para las y los menores de edad[120].

Por su parte, el 28 de noviembre el Gobierno de Bangladesh anunció la aprobación de un proyecto que reubicaría a unas 100.000 personas rohingya en la isla Thengar Char, que ofrece unas dudosas condiciones de habitabilidad y es muy proclive a las inundaciones debido a sus condiciones orográficas[121].

También en noviembre, de manera paralela al flujo de personas que aún huían de la violencia en el estado de Rakhine, los gobiernos de Myanmar y Bangladesh alcanzaron un acuerdo, apoyado por la Comisión Europea[122], para facilitar el regreso voluntario de cientos de personas refugiadas rohingya que se encontraban en la región de Cox's Bazar. Sin embargo, se puso en entredicho que este retorno pudiera llevarse a cabo de forma voluntaria, digna y con garantías de seguridad y sostenibilidad, y por tanto garantizando el principio de no devolución, debido a que en Rakhine perduraba la escasez de medios de subsistencia para la población

117 ACNUR: "Bangladesh: uno de cada tres hogares de refugiados rohingya, en situación vulnerable". 7 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2976-Bangladesh-uno-de-cada-tres-hogares-de-refugiados-rohingya-en-situacion-vulnerable

118 ACNUR: "Bangladesh: aumenta la densidad de población de refugiados". 17 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2986-Bangladesh-aumenta-la-densidad-de-poblacion-de-refugiados

119 ACNUR: "La corta infancia de los huérfanos rohingya". 22 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/3017-la-corta-infancia-de-los-huerfanos-rohingya

120 ACNUR: "Los refugiados de Myanmar necesitan más apoyo en atención médica y seguridad". 19 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/3010-los-refugiados-de-myanmar-necesitan-mas-apoyo-en-atencion-medica-y-seguridad

121 Amnistía Internacional: "Bangladesh: Personas refugiadas rohingya no deben ser reubicadas en isla inhabitable". 28 de noviembre. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/Bangladesh-personas-refugiadas-rohingyas-no-deben-ser-reubicadas-en-isla-inhabitable/

122 Comisión Europea: "EU steps up support to address the Rohingya crisis in Bangladesh". 15 de enero de 2018. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-201_en.htm

en general y la discriminación de la comunidad rohingya[123]. A todo ello se añade la persistencia de las restricciones para la llegada de la ayuda humanitaria a dicho estado[124].

En este contexto, y a pesar de que el 16 de enero de 2018 el Gobierno de Myanmar anunció que aceptaría la devolución de 1.500 personas refugiadas por semana (la fecha prevista para comenzar con los retornos era el 23 de enero), el de Bangladesh paralizó el retorno de las personas rohingya dentro de sus fronteras.

Así pues, durante 2017 la situación de discriminación y persecución arbitraria y sistemática del pueblo rohingya en Myanmar se agravó hasta límites insostenibles, originando una de las crisis humanitarias más graves de los últimos tiempos: 688.000 refugiados rohingya huyeron de Myanmar y 120.000 se encontraban desplazados internamente[125], mientras que al menos 10.000 murieron[126].

Desde hace décadas las personas rohingya padecen discriminación, segregación y falta de acceso a servicios básicos y se ven obligadas a huir de su lugar de origen a pie (salvando ríos, selvas y montañas) o por mar[127]. Si bien la población bangladesí ha respondido con empatía ante su llegada, la solidaridad ciudadana es insuficiente para atender un desafío de tal envergadura.

En cuanto al papel de la comunidad internacional, la Comisión Europea se ha limitado a recaudar fondos para hacer frente a la crisis humanitaria[128]. Por su parte, en septiembre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas celebró una sesión para debatir la situación en Myanmar, la primera al respecto después de ocho años[129]. Y la Asamblea General de la ONU emitió una resolución que exhortó a Myanmar a poner fin a la campaña militar contra la población rohingya. Dicha

123 Amnistía Internacional: "Bangladesh: La devolución de rohingya a Myanmar es ilegal y prematura". 17 de enero de 2018. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/Bangladesh-la-devolucion-de-rohingyas-a-myanmar-es-ilegal-y-prematura/

124 "ACNUR reitera su petición de un acceso sin trabas al estado de Rakhine, en el norte de Myanmar". 23 de enero de 2018. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/3029-acnur-reitera-su-peticion-de-un-acceso-sin-trabas-al-estado-de-rakhine-en-el-norte-de-myanmar

125 ACNUR: "Restoration of rights key to Myanmar refugee return, UNHCR's Grandi says". 13 de febrero de 2018. Disponible en: http://www.unhcr.org/5a82feb94.html

126 *The Guardian*, 3 de enero de 2018. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2018/jan/03/worlds-awkward-silence-over-rohingya-genocide-warnings

127 Amnistía Internacional: "Myanmar: Aung San Suu Kyi 'esconde la cabeza bajo el ala' ante los horrores de Rajine". 19 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/myanmar-aung-san-suu-kyi-esconde-la-cabeza-bajo-el-ala-ante-los-horrores-%E2%80%A63/5

128 Comisión Europea: "EU steps up support to address the Rohingya crisis in Bangladesh". 15 de enero de 2018. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-201_en.htm

129 Human Rights Watch: *World Report 2018*. Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burma#148e1f

resolución, que también contemplaba entre otros aspectos financiar a un enviado especial a la región o permitir el acceso de trabajadores humanitarios, no tuvo el apoyo de Bielorrusia, China (aliado comercial y político del Gobierno de Myanmar), Rusia, Camboya, Laos, Filipinas, Siria, Vietnam y Zimbabue[130].

Sin duda alguna, son numerosas las medidas de mayor calado que la comunidad internacional puede adoptar, como promover vías legales y seguras para evitar las muertes en el Índico, procedimientos de rescate eficaces o implementar procedimientos de recepción e identificación a la llegada. Todo ello, sin olvidar que la tarea fundamental es la consecución del reconocimiento por parte del Gobierno birmano de los derechos de la comunidad rohingya. Por último, si, tal y como apuntan diversas investigaciones[131], las fuerzas militares de Myanmar han cometido delitos de diversa índole contra el pueblo rohingya, de forma sistemática y organizada, que puedan incluso calificarse como crímenes de lesa humanidad[132], es necesario que se investiguen en aras de la obtención de justicia y reparación.

130 *The Guardian*, 24 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2017/dec/24/china-russia-oppose-un-resolution-myanmar-rohingya-muslims

131 Human Rights Watch: "Birmania: Fuerzas militares implicadas en delitos de lesa humanidad". 27 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2017/09/27/birmania-fuerzas-militares-implicadas-en-delitos-de-lesa-humanidad

132 Los crímenes de lesa humanidad son definidos en el Derecho Internacional como "actos delictivos específicos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque". Son de jurisdicción internacional, así como competencia de la Corte Penal Internacional de La Haya.

CAPÍTULO 2

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

A lo largo de 2017, la política de migración y asilo se convirtió en uno de los grandes escollos de las negociaciones que definen la agenda de la Unión Europea, como se analiza en el primer epígrafe de este capítulo. Muy lejana queda ya la retórica de la solidaridad con las personas refugiadas, tan escuchada desde que en septiembre de 2015 la dramática fotografía del pequeño Aylan estremeciera las conciencias.

En marzo de 2016, el controvertido Acuerdo UE-Turquía puso fin a aquel clima de opinión y reafirmó la apuesta por la externalización de las fronteras comunitarias, que el pasado año encontró continuidad en el convenio suscrito entre Italia y Libia y el firmado entre la UE y Afganistán, así como en las políticas de cooperación al desarrollo en África que exigen a estos países que se conviertan en los primeros "gendarmes" de la UE, como se explica en el segundo epígrafe.

En septiembre de 2017, se cumplió el plazo marcado en los compromisos de reasentamiento y reubicación, con un sonoro fracaso respecto a los objetivos que los gobiernos de los Estados miembros asumieron en 2015. En Grecia, miles de personas fueron confinadas en los campos de cinco islas del Egeo mientras aguardan la tramitación y resolución de su expediente. A ello se refiere el tercer epígrafe.

La última parte de este capítulo analiza cómo a través de la difusión de noticias falsas y de la utilización de diferentes herramientas de propaganda se

fomentan el racismo y la xenofobia en Internet, con las personas refugiadas situadas en el centro de la diana.

2.1. NUEVOS OBSTÁCULOS PARA UNA POLÍTICA COMÚN.

La Comisión presidida por Jean-Claude Juncker fijó la migración como una de sus prioridades en el momento de su constitución. En mayo de 2015, presentó la Agenda Europea de Migración con la aspiración de hacer frente a la crisis que se intensificó aquel año y, además, dotar a la UE de los instrumentos para atender este fenómeno a medio y largo plazo. Asimismo, el 7 de junio de 2016 la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores pusieron en marcha la Asociación en materia de Migración para reforzar la cooperación con los países de origen y de tránsito, principalmente en África, con el fin de gestionar de manera conjunta todas las materias relacionadas.

En este contexto, y si bien la llegada de personas migrantes y refugiadas a la Unión Europea tuvo un gran incremento durante 2015 y 2016 debido, entre otros factores, al deterioro de la situación en los países de origen y tránsito, durante el último año las llegadas han experimentado una importante reducción al pasar de un millón de personas en 2015 a poco más de 171.635 en 2017. Al mismo tiempo, según Eurostat, 704.625 personas solicitaron protección internacional en los países que integran la UE durante 2017, casi la mitad que en 2016.

No obstante, más allá de la variación estadística, si se tiene en cuenta el contexto internacional desde un punto de vista político, económico y humanitario, es evidente que los flujos migratorios continuarán en los próximos años. Millones de personas en el mundo siguen necesitando protección y huyen de sus hogares debido a las guerras y la persecución. El descenso de las solicitudes de protección internacional en la UE no significa que no siga habiendo millones de personas que necesitan protección, sino que muchas de ellas se han quedado atrapadas en los países de origen y tránsito.

Como se ha señalado en el primer capítulo, el número de personas desplazadas de manera forzada sigue creciendo cada día en el mundo y, mientras tanto, la Unión Europea ha optado por reforzar los controles y trasladar la gestión de fronteras a los países vecinos. Las barreras y los obstáculos encontrados por las personas refugiadas han ido modificando las rutas que

ALGUNAS DE LAS MÁS DE 200 PERSONAS QUE NAVEGABAN A BORDO DE UNA BALSA PINCHADA FRENTE A LAS COSTAS DE LIBIA, EN SEPTIEMBRE DE 2017, Y QUE FUERON RESCATADAS POR LA MISIÓN MAYDAYTERRANEO. © CEAR / GABRIEL TIZÓN.

utilizan para intentar llegar a un país seguro, que cada vez implican un riesgo mayor. Entre 2015 y 2017, según la OIM, al menos 14.652 personas perecieron en el Mediterráneo. Por ello, es cada vez más urgente que la UE ponga en marcha vías legales y seguras que garanticen que las personas refugiadas no deban arriesgar la vida y puedan obtener protección.

Es notoria también la ausencia de una visión compartida entre las diferentes instituciones comunitarias, principalmente la Comisión Europea y el Consejo, en torno a la política común de asilo, especialmente en asuntos como el posible mecanismo permanente de reubicación de personas refugiadas. Asimismo, la proliferación y el ascenso electoral en numerosos países de partidos políticos que han utilizado un discurso anti inmigración y su llegada al poder de forma directa o a través de coaliciones han dificultado aún más si cabe el desarrollo de una política que ya daba síntomas de atasco.

Tampoco ha ayudado la nueva retórica que inspira los discursos oficiales en Bruselas, que proclama que "lo peor de la crisis de refugiados ya ha terminado" y que "la llegada de migrantes se ha mitigado, disminuyendo a niveles previos a la crisis gracias a las políticas europeas". Asimismo, el desequilibrio de poder en las instituciones europeas es patente: ha sido más visible que nunca la

hegemonía de los Estados a través del Consejo sobre las demás instituciones, que procuran construir un enfoque comunitario en estas materias.

En consecuencia, las políticas sobre migración y asilo pueden quedar relegadas en la agenda política a un segundo o tercer plano o incluso condenadas al olvido, tal y como se ha puesto de manifiesto en las últimas cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. La irrupción de otros asuntos que cada vez adquieren una mayor relevancia en el debate europeo (como las negociaciones del *Brexit*, las relaciones comerciales con Estados Unidos y otras regiones del mundo o la política monetaria) es otro factor que explica su marginación. Además, la falta de consenso entre los diferentes países ha motivado que, de modo sistemático, estas materias queden invisibilizadas o al menos pospuestas de una cumbre a otra.

La Comisión Europea, consciente de este estancamiento y ante el próximo fin del mandato de Jean-Claude Juncker como su presidente (previsiblemente en 2019), estableció una hoja de ruta con fechas y plazos concretos dirigida al Consejo, con el fin de agilizar y presionar a los Estados. Lamentablemente, en lo referido a la reforma legislativa del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) hasta el momento los esfuerzos por alcanzar un consenso han sido infructuosos. En 2017 no se produjo ningún avance relevante en esta dirección.

2018 puede ser un año decisivo en cuanto a la integración de las políticas europeas en estas materias. De acuerdo con el discurso oficial de la Comisión Europea, Europa ha dejado atrás la etapa de "mera gestión" de la crisis humanitaria de personas migrantes y refugiadas y ahora es imperativo alcanzar un consenso estable y con visión de futuro a largo plazo. En este sentido, la Comisión ha instado al Consejo Europeo a desbloquear los acuerdos, especialmente en lo referente a las reformas pendientes del Sistema Europeo Común de Asilo, con el fin de profundizar en un "enfoque más eficaz y más justo" para encontrar "un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad".

La Comisión Europea también recomendó al Consejo que considere sus propuestas y que, antes del fin del primer semestre de 2018, refrende la revisión del Reglamento de Dublín como parte de un acuerdo más amplio que abarque todas las reformas propuestas. Asimismo, ante la disparidad de posiciones entre los diferentes Estados miembros, la Comisión Europea ha manifestado que una vía para seguir avanzando en la reforma de Dublín podría ser la adopción de un enfoque en el que el componente de reubicación

obligatoria "se aplicara en las situaciones de crisis graves, mientras que en situaciones menos problemáticas la reubicación se basaría en compromisos voluntarios de los Estados miembros". El debate sobre todas estas materias debería haber tenido lugar en el marco del Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2017, en el que se iba a otorgar una orientación estratégica a las propuestas políticas para los próximos meses que figuran en la Comunicación de la Comisión Europea[133].

Lamentablemente, dicho Consejo no logró ningún acuerdo y quedaron en evidencia las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a las políticas migratorias y de asilo. Estas diferencias son especialmente manifiestas en el caso de los países del llamado "grupo de Visegrado" (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), que en numerosas ocasiones han expresado su oposición al establecimiento de cuotas obligatorias de acogida de personas refugiadas. Y es previsible que Austria se les sume en las próximas cumbres, reforzando el frente común de oposición a las políticas de acogida de las personas refugiadas. No obstante, durante 2017 la Comisión Europea propuso a los Estados miembros que asumieran el reasentamiento de 50.000 personas refugiadas en situación de vulnerabilidad antes de mayo de 2019 y sugirió el retorno y la readmisión de manera rápida y eficiente de las personas "que no tienen derecho a permanecer en la UE".

En cuanto a los acuerdos europeos de reubicación y reasentamiento adoptados en 2015, cabe señalar, en primer lugar, que, a pesar de que los Estados europeos se comprometieron, mediante dos decisiones del Consejo, a reubicar a un total de 160.000 personas procedentes de Grecia y de Italia, estas promesas fueron finalmente incumplidas, principalmente por los criterios restrictivos establecidos para acceder al programa. Poco más de 30.000 personas fueron finalmente reubicadas. De hecho, el 7 de diciembre de 2017 la Comisión Europea llevó a la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal de Justicia de la UE y en marzo de 2018 estos países han sido condenados por incumplimiento de los acuerdos de reubicación obligatorios. Estos han concluido con un estrepitoso fracaso y el Gobierno griego ha confirmado de forma oficial su finalización.

133 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo: *Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_thematic_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf

La Comisión Europea ha querido impulsar el reasentamiento debido al mejor funcionamiento de este mecanismo. El 10 de noviembre de 2017, los Estados de la UE habían reasentado directamente desde terceros países a cerca de 25.000 personas refugiadas. No obstante, esta cifra es exigua si se considera que, según el ACNUR, el número de personas reasentadas en el mundo debería ser de 1,2 millones de personas[134].

En lo que respecta a la nueva propuesta de la Comisión para acoger a 50.000 personas refugiadas a través del reasentamiento, hasta la fecha los Estados miembros habían ofrecido cerca de 40.000 plazas, pero al cierre de este informe este nuevo esquema de reasentamiento aún no se había aprobado oficialmente en el Consejo por los Estados. A pesar de los ofrecimientos que algunos países hicieron a la Comisión, en diciembre de 2017 el presidente del Consejo, Donald Tusk, se mostró partidario de la eliminación de este sistema de cuotas obligatorias, lo que originó una dura reacción por parte de la Comisión, que calificó la propuesta de "inaceptable y antieuropea".

En este contexto, en el que cada vez surgen más obstáculos para el desarrollo de una verdadera política común de asilo, la fecha límite que estableció la Comisión Europea para aprobar las reformas necesarias queda cada vez más desdibujada. La presidencia de turno búlgara sí ha dado síntomas de mostrar un compromiso con esta materia, aunque las posiciones distantes entre los Estados auguran un debate difícil, en el que el disenso será el punto de partida en las negociaciones que tendrán lugar en los próximos meses.

2.2. RUTAS Y FRONTERAS MORTALES.

Durante 2017, el enfoque de externalización de fronteras y retorno orientó las políticas comunitarias de migración y asilo y, a consecuencia de ello, la peligrosidad de las rutas hacia Europa se ha incrementado aún más. Miles de personas quedaron atrapadas en países de tránsito donde no se respetan sus derechos humanos y otras miles fallecieron en el Mediterráneo, que continúa siendo la ruta migratoria más mortal del mundo. A su vez, las fronteras europeas, convertidas en tierra de nadie y en espacios de negación de derechos, siguen siendo el escenario de graves violaciones de los derechos humanos, en particular del derecho de asilo. Esta situación se ve agravada por la creciente criminalización de las personas migrantes y refugiadas y de

134 Fuente: http://www.unhcr.org/575836267

UNA PAREJA CELEBRA HABER SIDO RESCATADA EN EL MEDITERRÁNEO A BORDO DEL GOLFO AZZURRO, BARCO DE RESCATE DE LA ONG CATALANA PROACTIVA OPEN ARMS. © CEAR / ANNA SURINYACH.

quienes defienden sus derechos. Una alarmante ola de racismo y xenofobia se cierne sobre la Europa de la solidaridad y los derechos humanos.

UN AÑO DESPUÉS DEL ACUERDO UE-TURQUÍA

En marzo de 2016, la Unión Europea firmó un polémico acuerdo con Turquía con el objetivo de frenar la llegada de personas migrantes y refugiadas. Si bien esto se ha logrado en la ruta del Mediterráneo oriental, debido a su aplicación miles de personas han quedado atrapadas en Turquía, sin acceso a una protección efectiva, y muchas otras se han visto obligadas a recorrer rutas aún más peligrosas para llegar a Europa.

Este modelo se erigió como ejemplo para la Agenda Europea de Migraciones, que durante 2017 remarcó la urgencia de estrechar lazos y firmar convenios similares con terceros países que, al igual que Turquía, carecen de un sistema de protección internacional efectivo e incumplen los estándares de derechos hu-

manos. Ejemplo de ello fue el acuerdo suscrito entre la Unión Europea y Afganistán en febrero de 2017, ya citado en el primer capítulo[135].

Además, la Agenda Europea de Migraciones incorporó en junio de 2016 el enfoque *Migration Partnership Frameworks*[136], que vincula las materias relativas a la cooperación al desarrollo con el control de fronteras en los países de origen y tránsito. Los países prioritarios de acción son Etiopía, Malí, Níger, Nigeria y Senegal. Esta labor es apoyada por el Fondo Fiduciario para Africa, que actualmente tiene 147 programas puestos en marcha en las regiones del Sahel, el Lago Chad, el Cuerno de África y el norte de este continente, con un presupuesto total de 2,5 billones de euros.

También es importante señalar que, en la lógica de la Europa-fortaleza que inspira el enfoque de la política migratoria de la UE, durante 2017 se reforzó la política de retornos a través del anuncio, en marzo del año pasado, de un nuevo *EU Action Plan on Return*[137]. En su implementación, la Agencia Europea de Fronteras y Costas ha tenido un rol fundamental y ha recibido refuerzos para estos efectos. Este Plan incluye un conjunto de recomendaciones prácticas dirigidas a los Estados miembros para hacer los procedimientos de retorno más efectivos y mejorar la colaboración con los países de origen. Es importante señalar que la Comisión Europea está estudiando métodos sancionadores, como la aplicación de criterios restrictivos para procesar las visas cuando los terceros Estados no cooperan para el retorno de manera adecuada[138].

En definitiva, la estrategia de la Unión Europea, centrada en los aspectos relativos al refuerzo de los retornos, la externalización de fronteras y la cooperación al desarrollo condicionada, lejos de estar centrada en la protección de los derechos humanos y la apertura de vías legales y seguras de llegada, ha puesto en peligro la vida de miles de personas y ha causado más muertes. Según la OIM, al menos 3.139 personas perdieron su vida en el Mediterráneo durante 2017, el 51% de las muertes de migrantes en el mar en todo el mundo (6.163).

Según datos también de la OIM, la vía marítima fue la más utilizada en 2017. Un total de 171.635 personas migrantes y refugiadas llegaron por mar a Europa, lo que supuso el 92% del total de llegadas (186.768)[139]. En 2017, las rutas más

135 Fuente: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/13/afghanistan-cooperation-agreement/
136 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm
137 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_en.htm
138 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_en.htm
139 Fuente: http://migration.iom.int/docs/2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf

utilizadas fueron la del Mediterráneo central, a través de Italia (119.369), y la del Mediterráneo oriental, a través de Grecia (35.052), aunque con un descenso respecto a 2016 debido principalmente al Acuerdo UE-Turquía (en el caso de Grecia), a la firma de diversos convenios bilaterales entre Italia y Libia y al Plan de acción anunciado por la Comisión Europea. Sin embargo, las llegadas por la ruta de Europa occidental, a través de España, registraron un incremento del 105% (22.414) respecto a 2016[140]. Según datos del ACNUR, muchas personas migrantes y refugiadas han utilizado otras rutas marítimas peligrosas desde Turquía a Italia, Chipre o Rumania[141].

RUTA DEL MEDITERRÁNEO CENTRAL

En 2017, se produjo un descenso del número de llegadas a Italia desde Libia, una tendencia que se ha mantenido a comienzos de 2018. Esta caída obedece a la firma de los acuerdos bilaterales, al Plan de Acción para reducir las entradas irregulares a través de Italia anunciado por la Comisión Europea en julio de 2017[142] y al consecuente incremento de la actividad de detención y desembarco en Libia por parte de la Guardia Costera de este país. Tal y como ha señalado el ACNUR en un informe reciente, es preocupante que, tras la devolución a Libia, se traslade a personas necesitadas de protección internacional a dispositivos de los que no pueden salir salvo en caso de evacuación o reasentamiento[143].

Las principales nacionalidades de llegada a Italia fueron Nigeria (como en 2016), Guinea y Costa de Marfil. Bangladesh registró un notable incremento y Eritrea un ligero descenso. Muchas de ellas eran personas refugiadas que relataron situaciones de violencia, tortura, tráfico de personas e incluso esclavitud en Libia.

Es especialmente preocupante que, en este contexto, la Comisión Europea haya diseñado un Plan de Acción y aprobado un presupuesto para el refuerzo de la cooperación con Libia y el apoyo a los agentes de frontera y guardacostas de este país. Tal y como ha señalado la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, esa financia-

140 Fuente: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_thematic_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf
141 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039
142 Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_en.htm
143 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039

ción destinada a encontrar a personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo y devolverlas a este país podría originar que se vean expuestas a "una violencia terrible"[144].

RUTA DEL MEDITERRÁNEO ORIENTAL

Las principales nacionalidades de llegada a Grecia en 2107 fueron Siria, Irak y Afganistán, que no obstante registró un notable descenso respecto a 2016. Aumentó también el número de personas procedentes de Argelia, Palestina e Irán. La mayoría de las llegadas fueron colectivas y a través del mar (73%), si bien los movimientos por tierra se incrementaron en un 50% respecto a 2016.

Según datos del ACNUR, durante 2017 el riesgo de sufrir violencia sexual y de género en las rutas hacia Grecia fue bastante elevado, especialmente en los casos de mujeres solas y menores no acompañados[145].

RUTA DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

A consecuencia del refuerzo de la frontera terrestre de Marruecos con España, de la práctica de las devoluciones ilegales por parte de las autoridades españolas y de la falta de opciones legales y seguras, se ha incrementado la peligrosidad de las rutas migratorias. La mayoría de las llegadas se produjeron por mar, a través de las costas andaluzas, en embarcaciones muy precarias[146]. Se registró un incremento del 105% en relación con 2016 y las muertes en el mar pasaron de 128 en 2016 a 224 en 2017. Esta tendencia se mantiene en 2018. Las principales nacionalidades de llegada a España fueron Marruecos, Argelia y Guinea.

LA ALARMANTE SITUACIÓN EN LOS PAÍSES DEL ESTE

Además de lo expuesto sobre el Mediterráneo, es importante subrayar el permanente retroceso en los países de Europa oriental en los últimos años, puesto que sus políticas de migración y asilo son cada vez más restrictivas y criminalizadoras. Ejemplo de ello es el caso de Hungría. Durante 2017, además de reforzar sus vallas fronterizas y la presencia policial en sus fronteras, este país continuó restringiendo el acceso de las personas refugiadas a dos "zonas de tránsito"

144 Fuente:http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=S
145 Fuente:http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=S
146 Fuente: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf

operativas en la frontera[147], en las que solo podían presentarse diez nuevas solicitudes de protección internacional cada día laborable. En consecuencia, entre 6.000 y 8.000 personas quedaron atrapadas en Serbia en condiciones precarias y expuestas a una devolución a Macedonia y Bulgaria. Además, en marzo de 2017 la Asamblea Nacional húngara aprobó un paquete de reformas de cinco leyes sobre migración y asilo con el objetivo de permitir la detención automática, sin revisión judicial, de todas las personas solicitantes de asilo en las "zonas de tránsito" de la frontera, incluidos los menores no acompañados de 14 a 18 años.

Estas reformas también autorizaban a detener a las personas solicitantes de asilo durante toda la tramitación de su expediente, incluidas las apelaciones, así como expulsar de forma sumaria al lado exterior de las extensas vallas fronterizas a todas las personas migrantes que se encontraran en situación irregular en el país. En consecuencia, la mayoría de las personas solicitantes de asilo en Hungría abandonaron el proceso o permanecieron detenidas de forma indefinida en las "zonas de tránsito" de la frontera. Según datos de Amnistía Internacional, más de 20.000 personas fueron devueltas a Serbia de forma sumaria, y en ocasiones violenta, o les impidieron de otro modo entrar en este país, sin darles acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes, ni tampoco a la evaluación de sus necesidades de protección.

Asimismo, en junio de 2017 la Asamblea Nacional aprobó la ley sobre transparencia de las organizaciones que reciben financiación desde el extranjero, que estigmatizaba a las ONG. Aquellas que recibían más de 24.000 euros de financiación directa o indirecta desde el exterior tenían que reinscribirse como "organización cívica financiada desde el extranjero" y poner esta etiqueta en todas sus publicaciones. Esta norma se aprobó en el contexto de una campaña de comunicación patrocinada por el Gobierno que desacreditaba a las ONG y acusaba a varias de ellas de socavar la soberanía y la seguridad del país. Al aplicarse solo a ciertos tipos de organizaciones de la sociedad civil, las discriminaba y limitaba su derecho de asociación, incluido el derecho a buscar, recibir y utilizar recursos. A mediados de julio, la Comisión Europea notificó a este país otro procedimiento de infracción al considerar que esta ley imponía medidas contrarias al derecho a la libertad de asociación y, en agosto, una coalición de

147 En marzo de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) determinó que el confinamiento de personas solicitantes de asilo en "zonas de tránsito", consistentes básicamente en campos de contenedores fuertemente custodiados en las fronteras terrestres externas de Hungría, equivalía a una privación arbitraria de libertad.

más de veinte ONG presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional para solicitar su anulación.

En el caso de Bulgaria, durante 2017 se registró una reducción del 84% en el número de llegadas. La mayoría de las personas que ingresaron en este país procedían de Afganistán, Siria e Irak. Se registraron casos de devoluciones ilegales, uso excesivo de la fuerza y robos a manos de la policía. La penalización del cruce irregular de fronteras dio lugar a la detención administrativa de personas refugiadas y migrantes, entre ellas menores no acompañados. Las organizaciones de derechos humanos documentaron numerosas denuncias de malos tratos a personas refugiadas y solicitantes de asilo, así como condiciones deficientes en los centros de detención[148].

LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

Durante 2017, se registró una alarmante tendencia a la criminalización de la solidaridad y la defensa de los derechos de las personas migrantes y refugiadas a escala global y sobre todo en Europa, un fenómeno que olvida la obligación de los Estados, a partir de sus compromisos en materia de Derecho Internacional, de proteger y promover los derechos de los defensores de las personas migrantes y refugiadas. Tal y como ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos en su reciente informe, se trata de un contexto de restricciones sin precedentes, en el que estas personas sufren amenazas, agresiones, denuncias en el discurso público y criminalización[149] y han visto recortado el derecho a defender sus propios derechos. Sus protestas respecto a la respuesta dada en algunos Estados han recibido, en muchos casos, la represión violenta por parte de la policía. Muestra de esta creciente criminalización son los casos en que se ha detenido y acusado de tráfico de personas a defensores que realizan labores de rescate de personas migrantes y por tanto, refugiadas en el mar.

También es importante destacar la adopción por parte de algunos Estados europeos de medidas que de alguna forma institucionalizan la criminalización de la solidaridad y la defensa de los derechos de las personas migrantes y refugia-

148 Fuente: https://www.amnesty.org/es/countries/europe-and-central-asia/hungary/report-hungary/

149 Fuente:https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/008/54/PDF/G1800854.pdf?OpenElement

das. Un ejemplo es la aprobación del Código de Conducta para Operaciones en el Mediterráneo por parte del Gobierno italiano con el apoyo de la Comisión Europea en agosto de 2017. A través de este documento, Italia y la Comisión Europea imponen procedimientos que podrían reducir la capacidad de las ONG para realizar actividades que salven vidas. Tal y como ha señalado la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales Sumarias o Arbitrarias, el Código de Conducta podría limitar su labor de salvar vidas y aumentar el número de muertes: "Mientras los migrantes y refugiados que están en tránsito o que son devueltos a Libia se encuentren en peligro de padecer graves violaciones de derechos humanos, incluso de ser víctimas de asesinatos arbitrarios, Italia deberá encargarse de las tareas de búsqueda y rescate en el Mediterráneo, mantener la prohibición de devolución y asegurarse de que las ONG pueden contribuir plenamente a estos fines"[150].

2.3. GRECIA TRAS EL FIN DE LOS PROGRAMAS DE REUBICACIÓN Y REASENTAMIENTO.

Desde 2015, la respuesta a la llamada "crisis de los refugiados" en Grecia ha sido una de las operaciones que ha tenido una mayor financiación en la historia de la Unión Europea[151]. Además, por primera vez la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se desplegó para asistir a un Estado miembro. Pero la combinación de algunas políticas migratorias de corto alcance de la UE, la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros, las instituciones y el Gobierno griego para acordar una acogida basada en los derechos, la ausencia de coordinación de los múltiples actores que operan sobre el terreno, así como la dificultad del Gobierno griego para utilizar todas las posibilidades de financiación puestas a su disposición impidieron que la atención a las miles de personas refugiadas fuera la adecuada.

La comprensible falta de preparación inicial del Estado griego para afrontar los flujos migratorios sin precedentes que recibió desde 2015 ya no es una justificación admisible hoy para las lagunas existentes en los procedimientos jurídicos y en la acogida de estas personas.

Al cierre de este informe, 62.407 personas refugiadas, solicitantes de protección internacional y migrantes se encuentran en Grecia, según el Organismo

150 http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=S
151 Fuente: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/12/joint-NGO-roadmap-12.12.2017.pdf

Coordinador del Ministerio de Defensa de Grecia para la Gestión de la Crisis de los Refugiados. En 2017, 29.718 personas llegaron por mar y alrededor de 5.677 por la frontera terrestre con Turquía[152]. El Servicio de Asilo registró 58.705 solicitudes de protección internacional. De todas ellas, más de dos mil fueron interpuestas por menores no acompañados[153].

El mayor número de llegadas se registró en septiembre y octubre (con más de 4.800 y 4.100 respectivamente), pero disminuyeron gradualmente a mediados de diciembre (2.400), al comenzar el invierno[154].

Según las fuentes oficiales turcas, más de 21.900 personas fueron rescatadas o interceptadas en las fronteras marítimas de este país en 2017 y más de 30.600 personas en su frontera occidental, en el 93% de los casos en el límite terrestre con Grecia. Desde el cierre de la llamada "ruta de los Balcanes", en marzo de 2016, las personas refugiadas y migrantes han intentado llegar a Europa occidental a través de rutas alternativas, incluida la región de Europa sudoriental; por ejemplo, en 2017 Bosnia-Herzegovina conoció un cierto aumento del número de solicitantes de asilo (de 79 en 2016 a 376).

En 2017 en Grecia, los principales países de origen de las personas solicitantes de protección internacional fueron Siria (16.396), Pakistán (8.923), Irak (7.924) y Afganistán (7.567). Concedió el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria a un total de 10.364 personas[155].

La situación ha mejorado en la Grecia continental, con la estabilización de veintisiete campos administrados por el Gobierno, así como la cesión de viviendas de alquiler proporcionadas por el ACNUR a través de corporaciones locales y ONG, con unas veintidós mil plazas. En cambio, es más complicada en las islas, donde falta la capacidad suficiente para albergar a las más de 13.000 personas que han llegado recientemente o esperan para completar sus solicitudes de protección internacional[156].

ATRAPADOS EN LAS ISLAS DEL EGEO

En abril de 2016, el Parlamento griego aprobó una nueva ley que introdujo cambios notables en el procedimiento de asilo[157]. Se adoptó para aplicar el Acuerdo

152 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039
153 Fuente: http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2018/01/Press-Release-25.1.2018.pdf
154 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61936
155 Fuente: http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2018/01/Press-Release-25.1.2018.pdf
156 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61936
157 Fuente: https://www.synigoros.gr/resources/docs/n-4375-2016.pdf

DEBIDO A LA SATURACIÓN DEL CENTRO DE RECEPCIÓN DE VATHY, EN LA ISLA GRIEGA DE SAMOS, ALGUNAS FAMILIAS SE HAN INSTALADO EN UN CAMPO DE OLIVOS PRÓXIMO. © ACNUR / YORGOS KYVERNITIS.

UE-Turquía y supuso que las personas que solicitaron protección internacional en las islas griegas a partir del 30 de marzo de aquel año iban a seguir un nuevo procedimiento administrativo[158].

Desde entonces empezaron a introducirse cambios constantes, anunciados con escasa antelación, sin comunicación inmediata de la información actualizada ni a las personas solicitantes de asilo, ni a quienes intervienen también en el proceso y que difieren entre las islas[159]. Esto implica que el procedimiento de asilo sea extremadamente difícil y ha contribuido a la confusión, la ansiedad y el deterioro del bienestar y de la salud mental de personas que previamente han vivido situaciones muy traumáticas[160].

Además, el Acuerdo UE-Turquía permitió un conjunto de graves irregularidades. Un ejemplo es la política de contención que existe en las islas del Egeo, puesto que las personas están sujetas a una "restricción geográfica", es decir, no pueden abandonar este territorio antes de la tramitación de su solicitud. Si bien esta limitación no está formalmente regulada, tanto el Gobierno griego como

158 Fuente: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/More%20than%20Six%20Months%20Stranded%20-%20What%20Now%20-%20English%20final.pdf

159 Fuente: https://reliefweb.int/report/greece/reality-eu-turkey-statement-how-greece-has-become-testing-ground-policies-erode

160 Fuentes: http://www.msf.org/sites/msf.org/files/2017_10_mental_health_greece_report_final_low.pdf

los Estados miembros de la UE subrayan que está implícita en dicho Acuerdo[161]. En la práctica, esto significa que solo las personas que reciben una respuesta positiva a su solicitud de protección internacional pueden trasladarse a la Grecia continental mientras que aquellas cuya petición es finalmente denegada son devueltas a Turquía. En este punto, es necesario mencionar un cambio reciente relacionado con la situación de vulnerabilidad, ya que se establecen dos tipos de vulnerabilidad: la A y la B. Las personas consideradas en este último, "altamente vulnerables", podrán acceder al levantamiento de la restricción de movimiento para continuar su procedimiento. Pero la mayoría, incluidas dentro de las vulnerabilidades consideradas en el tipo A, tendrán que permanecer en las islas hasta que su caso sea resuelto.

A lo largo de 2017, el procedimiento de protección internacional definido en el marco del Acuerdo UE-Turquía se completó en 25.814 casos en las islas. De estos, en 5.437 se rechazó la solicitud y en 20.377 se levantó la restricción geográfica y las personas solicitantes fueron trasladadas al territorio continental[162].

En este contexto, la gran mayoría de estas personas permanecen confinadas durante periodos superiores a los doce meses en una de las cinco islas donde se encuentran los Centros de Recepción e Identificación (llamados *hotspot*): Lesbos, Chíos, Samos, Leros y Kos. En el caso del campo de Moria (Lesbos), más de 4.900 personas se hacinan en condiciones deplorables en un lugar preparado para recibir solo a tres mil. El de Samos, con setecientas plazas, tenía una ocupación de 2.732 personas a principios de 2018[163].

En varios de estos centros las personas necesitadas de protección internacional subsisten en condiciones inadmisibles. Muchas no tienen más opción que dormir en tiendas ubicadas en el área forestal próxima a las instalaciones, sin acceso a servicios sanitarios ni agua potable, con una posibilidad muy elevada de incendios, riesgo de diseminación de enfermedades contagiosas y amenazas para la integridad física, incluida la violencia sexual y de género. En la actualidad, en estas islas se vive la situación más alarmante desde 2015, al comienzo de la emergencia humanitaria.

Médicos sin Fronteras ha destacado las consecuencias en la salud mental que tiene el confinamiento tan prolongado en las islas, mientras esperan la reso-

161 Fuente: https://www.refugeesinternational.org/reports/2017/greekislands

162 Fuente: http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2018/01/Press-Release-25.1.2018.pdf

163 Fuente: http://mindigital.gr/index.php/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B6%CE%AE%CF%84%CE%B7%CE%BC%CE%B1-refugee-crisis/1995-national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-20-02-2018

lución del prolongado y complejo procedimiento de protección internacional. Por ejemplo, en agosto de 2017 en Lesbos el 75% de las personas que recibían atención en salud mental requirió la derivación a un psiquiatra, un porcentaje que era del 35% a fines de 2016[164].

Una de las nuevas prácticas es el "proyecto de bajo perfil", en el que personas de nacionalidades con "bajo reconocimiento de asilo" son detenidas al llegar al *hotspot* y sometidas a un procedimiento acelerado. Así, aumenta el uso de la detención administrativa automática de todos los solicitantes de asilo recién llegados (a menudo con independencia de la nacionalidad), lo que vulnera todas las garantías[165].

La política de contención también supone que desde mayo de 2017 las personas en situación de vulnerabilidad deben permanecer en las islas hasta la resolución de su solicitud[166], a pesar de que no se les aplica el procedimiento en frontera[167].

Las dificultades en la identificación de vulnerabilidades persisten ante la escasez de medicos, intérpretes, traductores, mediadores culturales y abogados en las islas. Existe una creciente presión por parte de la UE para reducir el número de personas identificadas como vulnerables y aumentar así el número de devoluciones a Turquía.

Los menores no acompañados que llegan a las islas son los que más sufren las deficiencias de este sistema de atención. La ausencia de un marco integral para la designación de un tutor que proteja plenamente sus derechos y garantice el acceso efectivo a los servicios sigue siendo motivo de gran preocupación. Y continúa la identificación errónea de numerosos menores no acompañados como adultos[168].

La política de contención tiene un especial impacto en las mujeres, que se traduce en condiciones de vida antihigiénicas e inseguras y en la falta de acceso a servicios. Las deficiencias en la infraestructura y en la gestión general de los campos originan una sensación de miedo y episodios de violencia sexual y de gé-

164 Fuente: https://www.migrationpolicy.org/article/life-after-trauma-mental-health-needs-asylum-seekers-europe

165 Fuente: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=en

166 Fuente: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf

167 Esto significa que esas personas no pasan por la etapa de admisibilidad y se examina directamente el contenido de sus solicitudes de protección internacional.

168 Fuente: https://www.hrw.org/news/2017/07/19/greece-lone-migrant-children-left-unprotected

nero. Por ejemplo, el número de casos de violencia sexual reportados en el campo de Moria aumentó de manera significativa en septiembre y octubre de 2017.

Tampoco el personal de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo está suficientemente capacitado para llevar a cabo los procedimientos[169]. Se han documentado irregularidades en las entrevistas dirigidas por sus funcionarios, como por ejemplo la falta de conocimiento de la situación de los países de origen, la ausencia de sensibilidad cultural o la formulación de preguntas cerradas y repetitivas en el transcurso de entrevistas innecesariamente exhaustivas y que en no pocas ocasiones parecen más bien interrogatorios[170].

AVANCES Y RETROCESOS EN LA GRECIA CONTINENTAL

De las menos de 35.000 personas solicitantes de protección internacional reconocidas en el territorio continental de Grecia según el ACNUR, se espera que unas seis mil se trasladen a otros países de la UE a través de la reubicación o la reunificación familiar[171]. Para el resto, el acceso al procedimiento de asilo y a los derechos sociales es fundamental a fin de garantizar su inclusión e integración social.

El acceso al procedimiento de asilo en la Grecia continental sigue siendo un desafío. Aquellos que no se han registrado en la Oficina de Asilo Griega (GAS) en algún punto fronterizo tienen que hacerlo a través de Skype y muchas personas continúan enfrentando dificultades técnicas que restringen aún más el acceso ya limitado.

Por otra parte, aunque los campos no son una forma aceptable de alojamiento a largo plazo para las personas refugiadas, hace más de un año y medio que más de once mil de ellas siguen viviendo en estas precarias instalaciones. A mediados de noviembre de 2017, cinco fueron evacuados, pero todavía se consideran útiles. Miles de personas permanecen en áreas aisladas, fuera de los entornos urbanos y lejos de los servicios sociales[172].

La gran mayoría de los campos en el continente está operando sin una administración oficial. No hay un seguimiento o una evaluación de sus instalaciones, por lo que existe el riesgo de que incumplan los estándares mínimos requeridos

169 EASO es la agencia de la UE que realiza entrevistas de asilo en las islas griegas y recomienda una decisión al GAS, una institución autónoma encargada del examen de los reclamos de protección internacional en Grecia.

170 Fuente: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/12/joint-NGO-roadmap-12.12.2017.pdf

171 Fuente: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/12/joint-NGO-roadmap-12.12.2017.pdf

172 Fuente: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/12/joint-NGO-roadmap-12.12.2017.pdf

por la Directiva de Acogida de la UE. Falta también un sistema nacional transparente de recuento de las personas alojadas en estructuras formales y existe una discrepancia entre el número que se dice que vive en los campos entre los agentes de Apoyo a la Administración del Sitio (SMS) y el Gobierno. Esto crea problemas serios a diario, con personas que viven en la calle, cuando puede haber espacios disponibles en los campos, o que no pueden recibir servicios.

El programa de alojamiento implementado por el ACNUR para proporcionar viviendas dignas y apropiadas a largo plazo a las personas que permanecen en Grecia fue diseñado originalmente solo para solicitantes de asilo, pero, dado el número cada vez mayor de personas reconocidas como refugiadas, este programa se amplió durante seis meses después del reconocimiento como una medida provisional. Sin embargo, hasta el momento no ha habido un anuncio oficial por parte del Gobierno de la extensión de los programas para las personas reconocidas como refugiadas, lo que crea confusión y frustración tanto para las agencias que ofrecen estos servicios como para las beneficiarias de ellos. También resulta fundamental diseñar una estrategia de integración con el fin de evitar la dependencia de las ayudas oficiales y fortalecer la autonomía de las personas refugiadas.

Asimismo, ha habido una escasez persistente de alojamiento para las niñas y niños no acompañados en Grecia, que a principios de 2018 se estimaban en 3.010: con solo 1.102 plazas disponibles, 2.137 estaban en lista de espera[173]. Como resultado, cientos de niños y niñas viven en condiciones inseguras o están bajo "custodia policial de protección" (un eufemismo que oculta una situación de detención), sin acceso a los servicios que necesitan y expuestos a riesgos significativos. Después de la entrada en vigor del Acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016, el Gobierno griego debía garantizar que un número significativo de menores refugiados tuviera acceso a la educación, pero es una de las lagunas más grandes hasta la fecha. La falta de plazas en las escuelas, la carencia de documentación de respaldo para inscribir a estos niños y niñas, sus problemas de salud, las notables diferencias en los grados de alfabetización y el desconocimiento del idioma local son barreras importantes.

También el acceso a la atención primaria integral y a la atención psicosocial completa es insuficiente. Esto es particularmente importante para las personas refugiadas en situación de vulnerabilidad, como las que han sido víctimas de tortura y de violencia sexual y de género. En teoría, la legislación griega permite

173 Fuente: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/62988.pdf

a las personas solicitantes de protección internacional el acceso a servicios básicos de salud gratuitos y a productos farmacéuticos en los hospitales públicos, pero este sigue siendo insuficiente y difícil debido a la falta de apoyo lingüístico o a las dificultades para llegar a hospitales desde lugares remotos[174].

Por otra parte, pueden incorporarse al mercado laboral desde que obtienen la tarjeta que acredita su condición. Sin embargo, incluso cuando logran la protección internacional, continúan enfrentando tremendos impedimentos para lograrlo como resultado de la prolongada crisis económica del país y de las elevadas tasas de desempleo. A muchas no les queda otra opción que recurrir al empleo informal.

Otro problema acuciante es el de los varones sin cargas familiares, que suelen quedar excluidos del sistema de atención social y están condenados a sobrevivir en la calle. En Atenas aumentan los casos de hombres, incluso de menores no acompañados, captados por las mafias con fines de explotación sexual y de trata y tráfico de seres humanos.

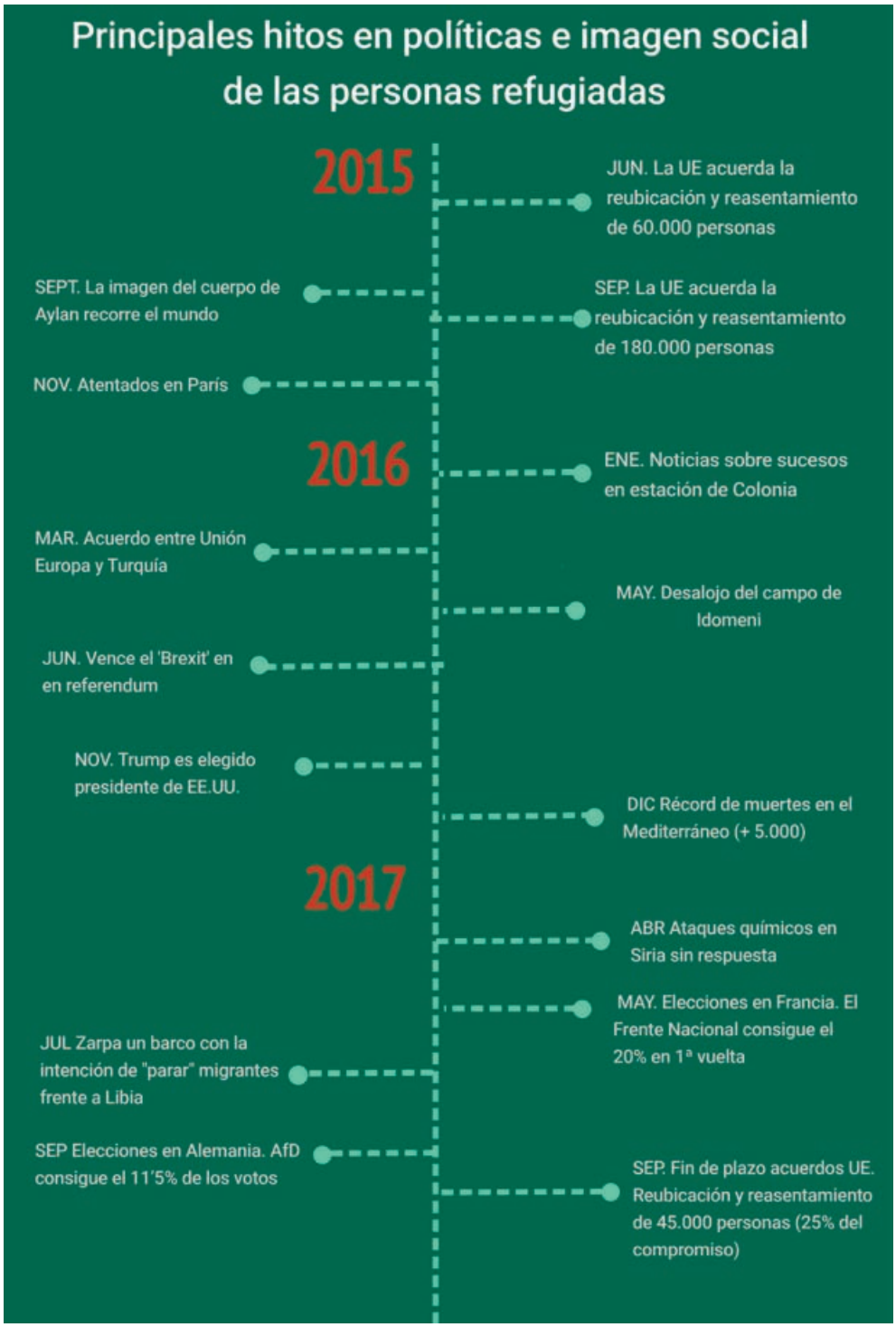
Por último, con la "estabilización" de la situación, la mayor parte de las ONG y de los organismos internacionales se están retirando de manera gradual de Grecia, mientras el Gobierno va asumiendo de manera lenta la responsabilidad total de la atención en las islas, sin que exista un plan de transición o una mínima coordinación con la entidades que han prestado servicios hasta la fecha.

2.4. NOTICIAS FALSAS Y HERRAMIENTAS DE PROPAGANDA PARA FOMENTAR EL RACISMO EN INTERNET.

"Una mentira es como una bola de nieve; cuanto más rueda, más grande se vuelve"
Martín Lutero

Enero de 2016. Año Nuevo. Colonia. La ciudad alemana se levanta conmocionada ante una oleada de agresiones sexuales sin precedentes conocidos. La mayoría de medios informan de que tras estos actos abominables hay hasta mil hombres bien organizados, muchos de ellos refugiados. 15 de febrero de 2016: una noticia desmiente esta información y reconoce que los atacantes ni eran miles, ni la mayoría eran refugiados. De hecho, solo tres solicitantes de asilo estaban entre los cincuenta y ocho sospechosos tras las pesquisas de la policía[175].

174 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58471
175 Fuente: "Los efectos de acusar a refugiados de abusos en Colonia: 'El miedo ha calado": https://www.eldiario.es/desalambre/efectos-refugiados-abusos-Colonia-calado_0_486102087.html


Principales hitos en políticas e imagen social de las personas refugiadas
2015
JUN. La UE acuerda la reubicación y reasentamiento de 60.000 personas
SEPT. La imagen del cuerpo de Aylan recorre el mundo
SEP. La UE acuerda la reubicación y reasentamiento de 180.000 personas
NOV. Atentados en París
2016
ENE. Noticias sobre sucesos en estación de Colonia
MAR. Acuerdo entre Unión Europa y Turquía
MAY. Desalojo del campo de Idomeni
JUN. Vence el 'Brexit' en en referendum
NOV. Trump es elegido presidente de EE.UU.
DIC Récord de muertes en el Mediterráneo (+ 5.000)
2017
ABR Ataques químicos en Siria sin respuesta
MAY. Elecciones en Francia. El Frente Nacional consigue el 20% en 1ª vuelta
JUL Zarpa un barco con la intención de "parar" migrantes frente a Libia
SEP Elecciones en Alemania. AfD consigue el 11'5% de los votos
SEP. Fin de plazo acuerdos UE. Reubicación y reasentamiento de 45.000 personas (25% del compromiso)

Pero el daño ya estaba hecho y supuso un cambio radical en el enfoque hacia las personas refugiadas. De la ola de solidaridad generalizada que recorrió muchos países europeos desde la publicación de la famosa y trágica fotografía del pequeño Aylan en septiembre de 2015 al miedo y la sospecha constante a que han sido sometidas tras varios sucesos que los convertían en el chivo expiatorio de todos los males de Europa. La mayoría de veces no hubo rectificaciones (en el caso de las redes sociales) o se hicieron de manera sutil, casi marginal, en algunos medios tradicionales.

El diccionario inglés *Oxford* eligió *fake news* como la palabra del año 2017, paradójicamente dos años después de que en 2015 refugiado fuera la elegida por la Fundéu. Aunque el concepto se haya puesto de moda tras las elecciones de Estados Unidos y el inicio de la era Trump, las *fake news* existen desde el principio de los tiempos, mucho antes de que existieran incluso los medios de comunicación. La novedad es la capacidad para difundirlas individualmente a través de las redes sociales en Internet, que ha multiplicado su impacto.

Según un informe de la agencia de comunicación Kantar Media, debido a la proliferación de noticias falsas en Internet, más de la mitad de las personas encuestadas confía cada vez menos en las redes sociales, en las aplicaciones de mensajería instantánea y en las páginas web. Sin embargo, solo una de cada cuatro manifestó confiar menos en los medios tradicionales[176].

Desinformación, intoxicación, propaganda, manipulaciones, "posverdad"... múltiples formas para denominarlas. Ana García Juanatey, del Observatorio Proxi, prefiere hablar de "desorden informativo", ya que el problema va más allá de los bulos o de las noticias falsas: "Vivimos en entornos informativos en los que circula mucha información de mala calidad, abunda la propaganda con contenidos discriminatorios".

Desorden que se sustenta en fuentes dudosas, expertos sesgados y titulares provocadores, compartidos por decenas de miles de cuentas con la intención de amplificar un problema. "El rumor siempre llega más lejos que el desmentido", destaca Myriam Redondo, periodista especializada en desinformación internacional. Las noticias falsas viajan por Internet un 70% más rápido que las verdaderas, según un estudio reciente publicado por Twitter[177].

176 Estudio *Trust in news* de Kantar: https://es.kantar.com/media/tv/2017/noviembre-2017-estudio-trust-in-news

177 Vosoughi, Soroush; Roy, Deb y Aral, Sinan: "The spread of true and false news online". Revista *Science*, 9 de marzo de 2018: http://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146

¿CÓMO EXTIENDEN EL RACISMO Y LA XENOFOBIA?

Aunque no se puede trazar una línea clara sobre cómo las noticias falsas están cambiando la percepción europea, sí podemos comprobar determinados datos alarmantes como el auge de la extrema derecha y la multiplicación de los casos de racismo. Myriam Redondo cree que "es difícil saber si la xenofobia que está en la sociedad provoca un aumento de las noticias falsas o al revés. Lo que está claro es que es un fenómeno que se retroalimenta".

Alemania es el país europeo que más personas refugiadas ha acogido en los últimos años. Las políticas de asilo de su Gobierno han recibido una fuerte confrontación por parte de rivales políticos y movimientos de extrema derecha que han intentado contaminar el debate social de rumores. Angela Merkel se ha convertido en el blanco preferido de las noticias falsas o medias verdades que han proliferado en los últimos tiempos, especialmente intensas durante las campañas electorales. Siete de cada diez artículos virales sobre la canciller alemana de los últimos años eran falsos[178] y en gran parte estaban relacionados con la migración. Uno de los que más reacciones originó en Facebook fue un titular con entrecomillado suyo que decía: "Los alemanes se tienen que acostumbrar a la violencia de los extranjeros". Causó 273.000 reacciones en esta red social pese a que nunca afirmó nada parecido.

Las informaciones falsas relativas a personas migrantes más compartidas son aquellas que los relacionan con actos criminales (30%), beneficios sociales (20%) y la sensación de invasión (19%)[179]. "En el caso de las personas refugiadas se ha tratado de deshumanizarlas para dar la sensación de que no son de los nuestros", resalta Juan Soto Ivars, periodista y autor del libro *Arden las redes* (Ed. Debate, 2017). Una opinión con la que coincide la plataforma Stop Rumores que impulsa la ONG Andalucía Acoge: "Esta deshumanización los despoja de sus derechos fundamentales para gran parte de la sociedad".

Enrique Dans, experto en tecnología digital, cree que las noticias falsas tienen como objetivo "incrementar la polarización en determinados temas ya de por sí fuertemente polarizados, lo que radicaliza aún más las posturas". Así sucede con el debate sobre la acogida de personas refugiadas.

178 "7 out of the 10 most viral articles about Angela Merkel on Facebook are false". https://www.buzzfeed.com/karstenschmehl/top-merkel-news?utm_term=.rcapWxp7X#.ouOoW3oRD
179 "How fake images spread racist stereotypes about migrants across the globe". http://observers.france24.com/en/20180105-fake-images-racist-stereotypes-migrants

Una de las noticias falsas más repetidas por los expertos consultados hace referencia al caso de un supuesto refugiado sirio que había agredido a personal sanitario en un centro de salud de Turquía. Una historia que posteriormente se viralizó en Francia como si hubiera pasado allí y finalmente llegó a España, también como si se tratara de una persona musulmana en un centro de salud español. El vídeo realmente fue grabado en Novgorod (Rusia) y el agresor era un ciudadano de esta localidad que estaba borracho y había pegado a dos enfermeras[180].

Otro bulo que prendió como la pólvora y que transmitía una sensación de invasión fue la imagen de un buque cargado de personas que se compartió como si fueran migrantes africanos llegando a puertos europeos, cuando realmente se trataba de una fotografía de 1991 en la que miles de personas trataban de huir de Albania a Italia[181]. O la imagen en mosaico de dieciséis mujeres alemanas asaltadas y violadas supuestamente por personas migrantes en Europa y que tuvo un enorme eco en Alemania, Grecia, Italia, Reino Unido, Holanda y Francia. Finalmente, resultó que la mayoría habían sido víctimas de violencia de género principalmente en el Reino Unido y Estados Unidos[182].

Otro de los rumores extendidos el año pasado fue el de un supuesto refugiado que había violado y dejado embarazada a la hija de una familia que le acogía. La noticia circuló en diferentes países como si fuera propia del lugar. Al final, diarios italianos desmintieron este bulo, ya que no era solicitante de asilo, sino un vecino de la localidad de la joven[183].

Además, tras cada atentado terrorista en suelo europeo, los decibelios de las mentiras alcanzan cotas dantescas para desgracia de las personas migrantes y refugiadas, especialmente de países musulmanes, que se convierten inmediatamente en sospechosas por su origen y su religión. Para Soto Ivars estas falsedades tienen la intención de "presentarles como peligro y amenaza, diciendo sin tapujos que hay terroristas escondidos y que son violadores en serie". Eso a pesar de que en los principales atentados de los últimos años (París, Londres, Niza, Berlín, Bruselas o Barcelona) los sospechosos habían nacido en el país donde perpetraron el ataque.

180 "La verdad detrás del bulo sobre la agresión de un musulmán en un centro médico". https://elpais.com/elpais/2017/03/27/hechos/1490618106_370724.html

181 "Foto usada como símbolo da crise de refugiados faz 25 anos". https://noticias.r7.com/internacional/foto-usada-como-simbolo-da-crise-de-refugiados-faz-25-anos-08032016

182 Fuente: https://www.mimikama.at/facebook/ueberfallene-frauen/

183 "10 bulos sobre refugiados, inmigrantes y religión ¿te han colado alguno?". https://maldita.es/maldito-bulo/10-bulos-sobre-refugiados-inmigrantes-y-religion-te-han-colado-alguno/

Casi el 60% de los europeos (el 40% en el caso de España) considera más probable que haya ataques terroristas por la creciente llegada de personas migrantes y refugiadas en los últimos años[184]. Un dato alarmante que se dispara cada vez que hay un atentado. Según el alcalde de Londres, Sadiq Khan, las agresiones islamófobas se quintuplicaron después del atentado de junio de 2017 en la ciudad y los incidentes racistas aumentaron un 40%[185].

Los discursos anti inmigración proporcionan votos, como muestra el preocupante crecimiento de la extrema derecha en Europa, desde Francia con Le Pen y Alemania con AfD, hasta Holanda con el Partido por la Libertad, Amanecer Dorado en Grecia, La Liga en Italia o los gobiernos de países del este, como el de Hungría. Discursos que calan incluso en las instituciones oficiales como el G6, que a finales de octubre celebró una cumbre en España en la que se vinculó directamente terrorismo con inmigración[186]. Las noticias falsas buscan "generar cierto miedo e indecisión para que elijas un candidato que te ofrece cierta protección ante esa supuesta amenaza", resalta Myriam Redondo.

¿CÓMO SE DIFUNDEN?

"Cuando México envía a su gente, no nos mandan a los mejores. Nos mandan gente con un montón de problemas, que traen drogas, crimen y son violadores". Sirva esta frase pronunciada por el actual presidente de Estados Unidos[187] en su campaña electoral como ejemplo de que la difusión de noticias falsas muchas veces comienza por quienes gobiernan el mundo. Desde los medios tradicionales hasta las redes sociales, pasando por múltiples foros y canales imposibles de encriptar. "Hay desinformadores de todo el espectro: desde la extrema derecha europea hasta grupos laicos en Turquía", destaca Myriam Redondo.

Existen herramientas que permiten clonar sitios web para luego editarlos y que solo se pueden detectar a través de la URL[188]. También algunas que permiten

184 "European opinions of the refugee crisis in 5 charts". http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/

185 "Las agresiones islamófobas se quintuplican en Londres tras el atentado". https://www.eldiario.es/theguardian/agresiones-islamofobas-quintuplican-Londres-atentado_0_652685536.html

186 "Migreurop España denuncia la vinculación entre inmigración y terrorismo en el G6". https://www.cear.es/migreurop-espana-denuncia-la-vinculacion-g6terrorismo-e-inmigracion-una-irresponsabilidad-g6

187 "Trump: Mexicanos traen crimen y drogas y son violadores". http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/16/trump-mexicanos-traen-crimen-y-drogas-y-son-violadores/

188 "Clone Zone: la página que te puede hacer desconfiar de las noticias compartidas". http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160303_tecnologia_clone_zone_il

controlar miles de cuentas al mismo tiempo. Muchas de ellas utilizadas por páginas vinculadas a grupos de extrema derecha, como las que se hicieron famosas tras el ataque supremacista del pasado verano en Charlottesville (Estados Unidos). Entonces se señaló a *The Daily Stormer* como la punta del iceberg de un entramado que sostenía el discurso de odio que originó que una persona arrollara con su coche a un grupo que se manifestaba contra el racismo. El hecho originó un efecto cascada en las empresas tecnológicas que le daban soporte. *GoDaddy*, una de las mayores empresas tecnológicas de dominios, dejó de registrar su web y el buscador Google de indexarlo tras lo ocurrido[189].

Los algoritmos de las redes sociales dicen premiar las emociones, pero estas se calculan en base a interacciones. Paradójicamente, muchas de ellas pueden venir a través de cuentas automatizadas sin emociones humanas. Son los *bot*, capaces de imitar el comportamiento de perfiles reales y así posicionar mensajes, eslóganes, *hashtag*... Pero, al contrario de lo que se pensaba, aceleran la difusión de noticias verdaderas y falsas al mismo ritmo, lo que implica que las noticias falsas se extienden más que la verdad porque los humanos, no los robot, tienen más probabilidades de propagarlo, según destaca un reciente estudio de Twitter[190].

Las cifras hablan de operaciones a gran escala y elevan los *bot* a la categoría de fenómeno transnacional, aunque hay que puntualizar que muchos de ellos están inactivos. Facebook pasó de los 83 millones de cuentas falsas de 2012 a los 170 millones de 2014. Ese mismo año, en una estimación que se consideró muy conservadora, Twitter reconoció unos 13 millones de usuarios no reales[191].

"Muchas personas comparten los bulos aun sabiendo que son falsos, porque así refuerzan sus convicciones y pueden ser utilizados como un arma en una discusión", señala Enrique Dans. Algo que comparte Soto Ivars: "El lector suele difundir aquellos bulos que encajan con su cosmovisión".

¿CÓMO COMBATIRLAS?

Las *fake news* hacen que las personas contrasten la información con hasta cuatro fuentes informativas antes de compartirla, aunque aún hay muchas que deciden

189 "*The Daily Stormer* es solo la punta del iceberg del supremacismo y racismo en Internet". https://www.genbeta.com/redes-sociales-y-comunidades/the-daily-stormer-es-solo-la-punta-del-iceberg-del-supremacismo-y-racismo-en-internet

190 Vosoughi, Soroush; Roy, Deb y Aral, Sinan: "The spread of true and false news online". Revista Science, 9 de marzo de 2018: http://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146

191 Myriam Redondo: "Política automatizada: Bots, trols y propaganda digital encubierta en la comunicación internacional". http://compolitica.com/wpcontent/uploads/ACOPPapersN%C2%BA5_Draft.pdf

difundirla sin verificar su autenticidad. Una de cada cinco personas comparte noticias sin haber leído más que el título[192].

Actuar cuando están en fase de creación o publicación es fundamental, porque una vez en circulación solo se pueden limitar los daños. Ana García Juanatey, del Observatorio Proxi, aboga por responsabilizar a los intermediarios, como los medios de comunicación y las empresas tecnológicas, para que tomen medidas que dificulten la difusión de este tipo de contenidos, además de "educar en el pensamiento crítico a todos los niveles, desde la infancia". En la misma línea se expresa Enrique Dans: "Combatir los bulos creando, desde la educación más elemental, una cultura y unos hábitos de verificación de la información".

De momento, las empresas de redes sociales siguen sin dar con la tecla, bien por incapacidad o por falta de interés, pese a que en Alemania ya se exponen a sanciones con la nueva ley aprobada contra la promoción de discursos racistas y xenófobos[193]. Lo que sí han comenzado a habilitar es más opciones para que los usuarios denuncien contenidos falsos u ofensivos. Para Myriam Redondo la mejor receta contra esta epidemia desinformativa es que "las organizaciones y medios hagan una información rigurosa".

En este contexto, las iniciativas ciudadanas y de la sociedad civil son más necesarias que nunca. Como el mapa anti bulos (*Hoax map*) que colaborativamente intenta atajar los rumores racistas en Alemania. O proyectos como Maldito Bulo, Stop Rumores, Observatorio Proxi, Vost Spain, Es Racismo y muchos otros que han surgido en España con la idea de contrarrestar el auge de los discursos racistas y xenófobos en Internet. No obstante, Soto Ivars no es muy optimista porque al final "quien desmiente el bulo es quien está dispuesto a creer que era mentira". Y desconfía profundamente de las iniciativas de los gobiernos.

En el terreno político, cada vez más los líderes mundiales manifiestan su deseo de controlar la difusión de noticias falsas. Emmanuel Macron, presidente de Francia, ha impulsado un proyecto de ley para prohibir la publicación de noticias falsas durante periodos electorales en redes sociales e Internet[194]. En España, el Gobierno también se plantea aprobar una ley en este sentido[195].

192 Estudio *Trust in news* de Kantar: https://es.kantar.com/media/tv/2017/noviembre-2017-estudio-trust-in-news

193 "La polémica ley alemana para las redes sociales: ¿censura o lucha contra el odio?". https://www.elsaltodiario.com/alemania/censura-lucha-contra-odio-nueva-polemica-ley-alemana-redes-sociales

194 "Emmanuel Macron promises ban on fake news during elections". https://www.theguardian.com/world/2018/jan/03/emmanuel-macron-ban-fake-news-french-president

195 "El PP pide al Congreso que tome medidas contra la difusión de las noticias falsas". https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-19/partido-popular-congreso-diputados-noticias-falsas_1495454/

Son propuestas que van desde prohibir el anonimato en las redes hasta perseguirlo por ley. En el fondo del debate están los límites de la libertad de expresión y de información. Y más tras un 2017 calificado por la Plataforma en Defensa de la Libertad de la Información como el año de los delitos de opinión[196]. Está en juego que nuestro derecho a estar informados verazmente no acabe con otros derechos también fundamentales.

196 "2017, el año de los delitos de opinión". http://libertadinformacion.cc/2017-el-ano-de-los-delitos-de-opinion/

CAPÍTULO 3

EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2017, España recibió a más solicitantes de protección internacional que ningún otro año, 31.120, y concedió el estatuto de refugiado a 595 personas, aunque denegó la protección al 65% de las personas cuyo expediente resolvió. Pero al mismo tiempo, como señaló el Defensor del Pueblo, la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior está totalmente colapsada: a fines de febrero de 2018, 42.025 personas aguardaban la resolución de su solicitud, como se explica en el primer epígrafe.

La situación en la frontera sur tampoco mejoró. España fue el tercer país de la Unión Europea con un mayor número de llegadas de personas migrantes y refugiadas a través del Mediterráneo, tras Italia y Grecia. Sin embargo, la respuesta en la gestión de las llegadas estuvo caracterizada por la improvisación y la falta de coordinación, como se explica en el segundo epígrafe. En cuanto a Ceuta y Melilla, de nuevo se sobrepasó la capacidad de los CETI, continuaron las llamadas "devoluciones en caliente" y, a pesar de la jurisprudencia de los últimos años, persistió la prohibición de que las personas solicitantes de protección internacional pudieran trasladarse a la Península tras la admisión a trámite de su solicitud. Y la impunidad sigue planeando, cuatro años después, sobre la tragedia de El Tarajal.

También aumentó de manera considerable el número de solicitantes en el aeropuerto de Madrid-Barajas y, según se examina en el tercer epígrafe, en el 14,2% de los casos asistidos por el Servicio Jurídico de CEAR en este pues-

to fronterizo la admisión a trámite, con la consiguiente entrada en territorio español, se produjo porque la OAR no comunicó su resolución en el plazo legalmente estipulado.

Las dos últimas partes de este capítulo examinan la situación en los CIE, centros a los que también el Defensor del Pueblo prestó una especial atención, y las irregularidades y la opacidad que envolvieron, un año más, la situación de las personas que llegaron embarcadas como polizones a los puertos españoles.

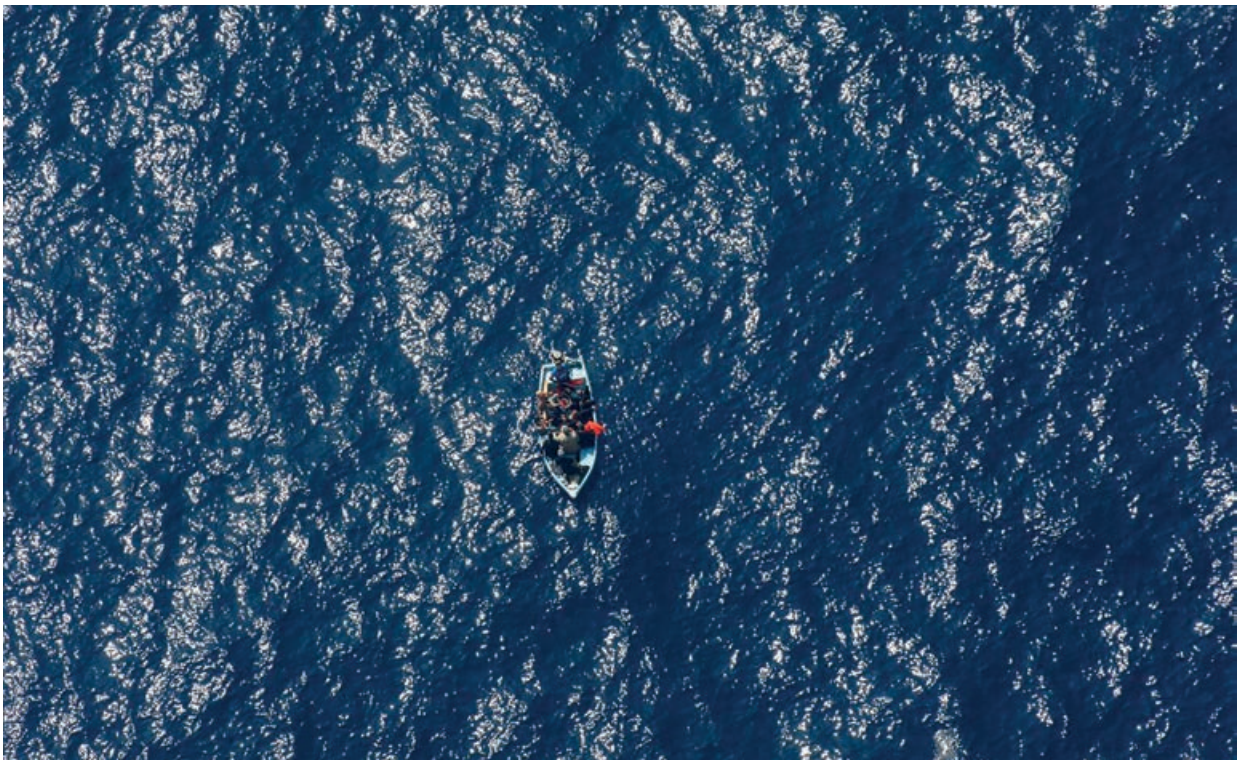
3.1. 2017: EL AÑO DE LAS CIFRAS RÉCORD EN UN SISTEMA COLAPSADO.

En 2017, según Eurostat, 31.120 personas formalizaron su solicitud de protección internacional en España, lo que significó duplicar las 15.755 de 2016 y acentuar la tendencia creciente de los últimos años. Se trata de la cifra más elevada jamás alcanzada en un año e incluso se aproxima a la suma de todas las registradas entre 2007 y 2014: un total de 34.411. Sin duda, 2017 fue el año de las cifras récord en España en un sistema de asilo que está absolutamente colapsado.

Este notable incremento implicó un cambio sustancial de nuestra posición europea. Si hasta 2016 España solía atender en torno al 1% de las peticiones del conjunto de la UE, en 2017 registró el 4,4% del total de las presentadas en los 28 países miembros, ya que además se produjo un sensible descenso en el conjunto del territorio comunitario: si en 2015 1.321.600 personas solicitaron protección internacional y 1.259.265 en 2016, en 2017 lo hicieron 704.625 personas.

Esta reducción casi a la mitad se explica esencialmente por la caída del número de personas solicitantes en Alemania debido al endurecimiento de las políticas de asilo y de los controles de entrada en el país. De las 745.265 personas solicitantes de 2016 se pasó a 222.560 en 2017, una reducción del 76%. Pese a ello, Alemania siguió siendo el primer país en número de solicitantes en la Unión Europea y registró el 29,8% del total. Le siguieron Italia, con 128.850; Francia, con 98.635; Grecia, con 58.705 y Reino Unido con 33.780 solicitudes. Por primera vez, España ocupó el sexto lugar, por delante de naciones con un arraigado compromiso con la protección de las personas refugiadas como Suecia, que recibió a 26.325. Solo en esos seis primeros países se presentaron el 81% del total de solicitudes de la Unión Europea. Por países de procedencia, Siria volvió a ocupar el primer lugar, con 105.040 solicitantes, seguida de Irak, con 51.705, y Afganistán, con 47.705.

En España, Venezuela fue por segundo año consecutivo el país de origen de un mayor número de solicitantes, con 10.350, un incremento muy notable fren-



RESCATE DE ONCE PERSONAS (ENTRE ELLAS, DOS POSIBLES MENORES) QUE FUERON TRASLADADAS A CARTAGENA TRAS SER LOCALIZADA SU PATERA POR EL AVIÓN DE SALVAMENTO MARÍTIMO. © SALVAMENTO MARÍTIMO.

te a los 3.960 de 2016 y, más aún, frente a los 596 de 2015. A consecuencia del complejo contexto político y socioeconómico de este país latinoamericano, el número de personas forzadas al exilio ha aumentado exponencialmente. España es el principal destino de las personas originarias de Venezuela que solicitan protección internacional en la UE. Según ha expresado el ACNUR: "Si bien no todos los venezolanos son refugiados, cada vez resulta más claro que un número significativo necesita protección internacional"[197].

En este contexto, una Nota de Orientación del ACNUR de 18 de marzo de 2018 alienta a los Estados a garantizar el estudio en profundidad de los expedientes y a otorgar protección internacional a aquellas personas que acrediten merecerla. Sin embargo, la respuesta del Gobierno español ha sido la denegación de la protección internacional al 99% de las personas solicitantes originarias de este país. Incluso, en 2017 de manera progresiva aceleró la resolución de sus expedientes en esta dirección. Solo 15 personas originarias de Venezuela lograron el estatuto de refugiado, ninguna obtuvo la protección subsidiaria y 1.530 recibieron una respuesta denegatoria.

197 Nota de prensa "ACNUR presenta nuevas directrices de protección ante la huida de venezolanos por América Latina". 13 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/3075-acnur-presenta-nuevas-directrices-de-proteccion-ante-la-huida-de-venezolanos-por-america-latina

Siria ocupó el segundo lugar en el número de solicitantes, con un aumento de 2.975 de 2016 a 4.225. Se trata de una cifra muy reducida si se considera la magnitud de su diáspora y es toda una muestra de la imperiosa necesidad de implementar vías legales y seguras que corrijan las dificultades de acceso al procedimiento. Solo 20 personas sirias lograron el estatuto, mientras que 3.470 obtuvieron la protección subsidiaria y 150 una respuesta negativa.

Colombia fue el tercer país de origen de un mayor número de solicitantes de asilo, con 2.460, un dato similar al de 2001, cuando el conflicto atravesaba uno de sus momentos más cruentos, y muy superior al de 2016 (615). La persistencia de la violencia y la posibilidad de viajar a Europa sin visado desde diciembre de 2015 explican este repunte.

En cuarto lugar, figuró Ucrania, con 2.265 solicitantes, una cifra levemente inferior a la del año anterior (2.570). Se mantuvo el descenso paulatino iniciado en 2016 aunque de forma moderada, puesto que persiste la guerra iniciada en la primavera de 2014. A los perfiles de solicitantes señalados en el Informe 2017 de CEAR (familias monoparentales y personas originarias de las regiones de Donetsk y Lugansk que temen ser reclutadas por alguno de los bandos), cabe añadir ahora el de aquellas personas que se vieron obligadas a abandonar este país por ser víctimas de la radicalización creciente que se está produciendo en la sociedad ucraniana.

En quinto y sexto lugar, se situaron con 1.165 solicitantes Palestina y Argelia. Palestina conoció un notable incremento desde los 355 de 2016, una consecuencia directa del impasse en las negociaciones de paz de un conflicto que ya dura setenta años. Un alto porcentaje de estas solicitudes se formalizaron en el aeropuerto de Madrid-Barajas. 115 personas originarias de Palestina obtuvieron el estatuto de refugiado y 130 la protección subsidiaria. Argelia también tuvo un incremento con respecto a 2016, año en el que se registraron 740 solicitudes.

En séptimo y octavo lugar se situaron El Salvador, con 1.120 solicitantes (frente a los 425 de 2016), y Honduras, con 970 frente a los 385 del año anterior. En ambos casos, se mantuvo el incremento de las personas solicitantes registrado ya en 2016. Se trata de casos que se explican por la violencia y la persecución relacionada con las maras y otros grupos violentos organizados.

El ACNUR ha señalado que la persecución por las maras puede ser merecedora de protección al amparo de la Convención de Ginebra[198], una posición refrendada por la jurisprudencia reciente de la Audiencia Nacional y el Tribu-

198 Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras, elaboradas por ACNUR, publicadas en julio de 2016.

UN SUBSAHARIANO SE DESVANECE TRAS SEIS HORAS SUBIDO A LA VALLA DE CEUTA. ESTA PERSONA FINALMENTE FUE DEVUELTA JUNTO A UN GRUPO DE 12 QUE INTENTABAN LLEGAR A ESPAÑA. © CEAR / ANTONIO SEMPERE.

nal Supremo, que, a partir de una sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de septiembre de 2017[199] referida a una solicitud de protección formulada por un ciudadano salvadoreño, entiende que la persecución vinculada a estos grupos violentos puede dar lugar al reconocimiento de la protección internacional, principalmente a consecuencia de la incapacidad de estos países para hacerles frente y proporcionar protección efectiva a sus ciudadanos. Sin embargo, el ministro del Interior firmó el pasado año, a propuesta de la OAR, 60 resoluciones que afectaban a personas originarias de El Salvador y 30 a personas nacionales de Honduras y en todos estos casos la respuesta fue la denegación.

En noveno lugar, estuvo Camerún, con 750 solicitantes, frente a los 120 de 2016, una evolución que obedece al aumento de las solicitudes presentadas por mujeres que alegan ser víctimas de trata. La mayor parte de ellas ingresaron en territorio español por el aeropuerto de Madrid-Barajas y en un primer momento argumentaron persecución por motivos de su identidad sexual o por haber sido víctimas de matrimonio forzado o violencia de género.

Y, en décimo lugar, figuró Marruecos, con 525 solicitantes frente a los 340 de 2016. Destacaron las solicitudes formalizadas por personas que alegaron persecución por pertenecer al colectivo LGTB y las de personas procedentes de la

199 Recurso nr. 342/2016, SAN.

región del Rif, donde a lo largo del año pasado hubo revueltas en demanda de mejoras sociales.

De las 31.120 personas que solicitaron protección internacional en España en 2017, el 58% fueron hombres (17.965) y el 42% mujeres (13.155), unos porcentajes similares a los de años anteriores. Tampoco hubo modificaciones en el reparto de este colectivo por franjas de edad, ya que el grupo mayoritario (51%) tenía entre 18 y 34 años. El 24% fueron menores de edad, un porcentaje similar al de 2016 (26%) a pesar del notable aumento de menores no acompañados llegados a las costas españolas. Persisten, pues, las dificultades para que accedan al procedimiento de protección internacional e incluso para que ingresen en el sistema público de protección de menores.

Ambas circunstancias concurren en el caso de Mamadou, un joven de 15 años originario de Guinea que se vio obligado a abandonar su país en noviembre de 2016 por razones de índole étnica y de violencia intrafamiliar. Tras la muerte de su padre, su madre se vio obligada a casarse con su tío paterno debido a las normas tradicionales que imperan en su país. A partir de entonces, tanto su madre como él comenzaron a sufrir constantes agresiones físicas por parte de su padrastro. Su nueva familia era de etnia malinke y él es de étnia peul, lo que acrecentaba la violencia y discriminación que sufría, sin encontrar amparo en las autoridades. Su madre quedó inválida y su hermano mayor murió, por lo que, al verse sin protección alguna y ante el temor fundado por su vida, decidió marcharse del país.

Atravesó Senegal, Malí y Argelia hasta llegar a Libia. En este país fue encarcelado por las autoridades acusado de inmigración irregular y fue secuestrado y comprado por unas mafias, que pagaron 150 euros por él. Fue objeto de agresiones brutales y palizas y testigo de la muerte de algunos de los chicos secuestrados junto con él. "Durante el viaje se sufre mucho. Cogen a la gente, la tratan como animales", explica Mamadou, quien conserva importantes secuelas físicas, como fracturas y cicatrices. Fue abandonado en el desierto argelino, pero pudo llegar a Marruecos, donde embarcó junto con un amigo en una zódiac hacia Málaga. Durante el trayecto este pereció ahogado.

El 9 de octubre de 2017 llegó a las costas españolas y alegó su minoría de edad con una copia de su partida de nacimiento. Sin embargo, en el puerto se le practicó la prueba osométrica y fue filiado como mayor de edad. El 10 de octubre fue derivado al dispositivo de acogida humanitaria que CEAR gestiona en Sevilla y allí se detectó su necesidad de protección internacional. A pesar de las gestiones realizadas, no logró cita para formalizar su petición hasta dos meses después. Al cierre de este informe seguía esperando la resolución de su expediente.

Ante el notable aumento del número de solicitantes de protección internacional a lo largo de 2017, la respuesta del Gobierno se enmarcó en un contexto de negación, parálisis e improvisación, que contribuyó a agravar el colapso del sistema de asilo. Según los datos de Eurostat, de las 13.350 personas afectadas por las resoluciones que firmó el ministro del Interior, 8.675 personas obtuvieron una respuesta negativa (el 65%) y se otorgó algún tipo de protección internacional a 4.675 personas. De este modo, España se situó, con un 35% de reconocimiento, por debajo de la media de la UE (46%)[200] y sobre todo de sus propios índices de reconocimiento de 2016 (67%).

Esta acusada disminución se debe principalmente a la ralentización de la resolución de expedientes de personas sirias, puesto que esta nacionalidad fue la principal beneficiaria de las resoluciones de protección subsidiaria resueltas durante 2016: 6.160 de las 6.500 personas afectadas. Esto también explica que el descenso de los índices de protección haya afectado especialmente al reconocimiento de la protección subsidiaria, que disminuyó de aquellas 6.500 personas a 4.080.

Aumentaron las concesiones de estatuto de refugiado, de 355 de 2016 a 595 personas en 2017, principalmente a personas originarias de Eritrea, Palestina y Marruecos (en el caso de este país a personas que alegaban persecución por pertenecer al colectivo LGTB). Un año más, en 2017 no hubo ningún reconocimiento de la protección internacional por razones humanitarias.

Respecto al porcentaje de personas que recibieron algún tipo de protección internacional, destacó Eritrea, con el 100% de las resoluciones resueltas de manera favorable; seguida por Siria, con el 95%; Irak, con el 72%; y Palestina, con el 70%. En el ángulo opuesto figuraron nacionalidades como la ucraniana, que, a pesar de la persistencia del grave conflicto bélico, tuvo un porcentaje de reconocimiento aún menor que en 2016 (el 9%) o los casos ya citados de Venezuela (1%), El Salvador y Honduras (0%).

Asimismo, el incremento de las solicitudes de protección internacional no llevó aparejado un aumento proporcional del número de resoluciones resueltas, por lo que se agravó la acumulación de expedientes pendientes de resolver, que afectaba a 42.025 personas a finales de febrero de 2018. Otra cifra récord en términos históricos. De ellas, sobresalen las naturales de Venezuela (14.995), Ucrania (4.645), Colombia (3.375), Siria (2.680), El Salvador (1.765), Honduras (1.635) y Palestina (1.520).

200 Fuente:http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58

A esto se unen las esperas prolongadas para formalizar la solicitud de protección internacional dentro del territorio español, que pueden alcanzar incluso los seis meses. Por tanto, en estos momentos decenas de miles de personas viven con la incertidumbre de si España será su país de acogida o tendrán que verse obligados a retornar a sus lugares de origen, donde sus vidas pueden correr peligro. "La situación en que se encuentra la Oficina de Asilo y Refugio es insostenible…", afirmó el Defensor del Pueblo en su Informe 2017[201].

3.2. LA FRONTERA SUR Y LAS COSTAS.

2017 será recordado también como un año récord en llegadas por vía marítima a España. Por ese motivo en el segundo semestre del año pasado CEAR realizó diferentes misiones a los principales puntos y en enero de 2018 ha hecho público un informe en el que alerta sobre la ausencia de un plan de acción coordinado para ofrecer la atención adecuada a las personas que llegan a nuestras costas: *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur*[202].

En 2017, España fue el tercer país de la Unión Europea con un mayor número de llegadas de personas migrantes y refugiadas por mar, 22.414, aunque muy lejos de Italia (119.369) y a cierta distancia de Grecia (35.052)[203]. En cambio, las entradas en Melilla se redujeron de las 10.980 personas de 2016 a 6.246[204].

El incremento de las llegadas por vía marítima obedece a diferentes motivos. Por una parte, la inestabilidad en los principales países de origen y tránsito (Costa de Marfil, Guinea Conakry, Gambia, Argelia y Marruecos) y el desmantelamiento de los campamentos donde se asentaban estas personas en Marruecos o Argelia. Por otra, las revueltas en el Rif, que incitaron a los activistas a huir a España mientras los efectivos de la Gendarmería marroquí destinados a controlar las fronteras se redujeron ya que los destinaron a la represión de estas revueltas. Asimismo, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de diciembre de 2016 desfavorable a los intereses agrícolas de Marruecos llevó al régimen a amenazar, una vez más, con la suavización del control de las migraciones. También influyeron los efectos del Acuerdo UE-Turquía de

201 Informe Anual 2017 del Defensor del Pueblo. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.I.1_Gestion.pdf

202 Informe disponible en: https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/publicaciones-destacadas/

203 Datos de llegadas por mar a España: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226 Datos de llegadas por mar a Italia: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205 Datos de llegadas por mar a Grecia: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179

204 Fuente: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226

marzo de 2016, del convenio suscrito por Italia y Libia en febrero de 2017 y de la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y determinados países.

La mayoría de personas que llegaron por mar a España fueron subsaharianas (59%), seguidas de marroquíes (25%) y argelinas (23%)[205]. Las principales rutas fueron Nador-Almería (personas subsaharianas), cabo Espartel-Tarifa (personas subsaharianas en embarcaciones de juguete) y Ashila-Barbate (marroquíes). El uso de embarcaciones de juguete o el incremento del número de personas por embarcación añaden peligrosidad a la travesía y esto originó un aumento del número de personas fallecidas o desaparecidas en las rutas españolas, 224 en 2017, frente a las 128 de 2016, según los datos de la OIM[206].

En cuanto a la llegada y recepción de las personas migrantes en las costas meridionales, en el citado informe CEAR pone de relieve la improvisación como norma general de las actuaciones llevadas a cabo, la falta de coordinación entre los distintos agentes y la ausencia de garantías jurídicas en algunos puertos. Además, las dependencias portuarias carecen de las condiciones adecuadas, al igual que las instalaciones y calabozos donde estas personas son detenidas. Tampoco existe un protocolo de actuación unificado, sino que en cada punto de entrada se aplican procedimientos de actuación distintos. La detención es utilizada de forma sistemática; incluso en Almería, Málaga, Motril y Algeciras se práctica la de menores de forma habitual. La identificación de posibles víctimas de trata es prácticamente inexistente y no se proporciona información acerca del derecho a solicitar protección internacional.

Ante esta situación, CEAR plantea siete propuestas. En primer lugar, propone la elaboración de un plan de acción estatal que incluya un protocolo unificado de actuación para mejorar la gestión de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima, asegurar la identificación de las necesidades de protección internacional y derivar a los canales de atención adecuados. Este plan debe disponer de una dotación presupuestaria que permita incrementar los medios materiales y humanos existentes.

En segundo lugar, considera necesario garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma individualizada en los principales puntos de llegada y asegurar la asistencia letrada y, cuando sea preciso, la interpretación desde el primer momento.

En tercer lugar, señala la urgencia de proporcionar una formación adecuada y continua en materia de protección internacional a las personas funcionarias de

205 Fuente: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039
206 Fuente: http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean

los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En cuarto lugar, insiste en asegurar una adecuada y temprana identificación de las personas con necesidades especiales antes de ponerlas a disposición de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para que reciban el trato que merecen.

En quinto lugar, cree preciso adoptar medidas de identificación y de protección efectiva de las víctimas de trata con la participación y la asistencia de equipos multidisciplinares, así como la aplicación de un enfoque centrado en su protección.

En sexto lugar, propugna una protección prioritaria de los menores para evitar que sean detenidos bajo circunstancia alguna y garantizar una identificación correcta de aquellos niños y niñas que hayan llegado solos, así como la realización de pruebas adecuadas de determinación de la edad.

Y, por último, CEAR defiende la supresión de las restricciones a la libertad de circulación de las personas solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla y de los criterios discrecionales y discriminatorios para los traslados a la Península.

MELILLA Y CEUTA

En 2017 el número de solicitantes de protección internacional en Melilla se incrementó levemente. El Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)[207] de esta ciudad autónoma volvió a sobrepasar sus posibilidades de ocupación y llegó a alcanzar las 1.415 personas en diciembre, aunque la ocupación media fue de 984 personas para una capacidad de tan solo 480 plazas. El perfil de las personas residentes continuó siendo mayoritariamente de procedencia árabe (un 45,9% originario de Siria, 8,5% de Argelia y 4,8% de Marruecos), aunque hubo también personas de origen subsahariano (15,1% de Guinea Conakry, 4,2% de Costa de Marfil). Asimismo, el número total de menores residentes en el CETI se elevó a 1.442, principalmente procedentes de Siria (83,3%), y el total de mujeres llegó a 1.058, con un 55,1% de este último país.

En 2017, se presentaron 2.897 solicitudes de protección internacional en Melilla; la mayoría (2.593) según el procedimiento de frontera y el resto (304) dentro del territorio nacional. Cabe resaltar que a la población de procedencia

207 Los CETI son establecimientos de la Administración pública concebidos como dispositivos de primera acogida provisional y destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas a personas migrantes y solicitantes de asilo que llegan a Ceuta o Melilla, mientras se realizan los trámites de identificación y chequeo médico previos a cualquier decisión sobre el recurso más adecuado en función de su situación administrativa.

subsahariana le sigue resultando imposible cruzar la frontera hispano-marroquí porque las autoridades del país vecino lo impiden. Por tanto, no pueden acceder a las oficinas de asilo habilitadas en la frontera y solo pueden solicitar la protección internacional aquellas que han logrado cruzarla de forma irregular, escondidas en el interior de vehículos o saltando la valla fronteriza. Además, se continuó limitando de manera arbitraria el derecho a la libertad de circulación a las personas solicitantes de protección internacional de nacionalidad argelina y marroquí, a quienes se impidió el traslado a la Península hasta que su expediente fuera resuelto, lo que suele tardar entre uno y dos años.

En Ceuta, se siguieron registrando "devoluciones en caliente" de personas migrantes que habían escalado las vallas y fueron conducidas al territorio marroquí sin ningún tipo de procedimiento, ni garantías jurídicas.

Según los datos facilitados por la Delegación del Gobierno, a lo largo del año pasado ingresaron en el CETI de esta ciudad autónoma un total de 2.252 personas, de las que 1.613 eran de origen subsahariano, 513 argelinas y 126 de otras nacionalidades[208]. A 28 de diciembre, este CETI seguía presentando una situación de sobreocupación, con unas 700 personas para una capacidad de 512 plazas[209].

313 residentes en este centro (más del 95% hombres) pidieron protección internacional en 2017. En cambio, no hubo ni una sola solicitud tramitada en la oficina de asilo del puesto fronterizo de El Tarajal. Alrededor del 87% de las personas solicitantes residentes en el CETI fueron de origen argelino y el 11%, de origen marroquí. En el transcurso del año tan solo hubo dos solicitantes de asilo de origen subsahariano, uno de los cuales la retiró para poder trasladarse con mayor celeridad a la Península.

Hasta noviembre de 2017, y en contra de la jurisprudencia en la materia, solo se trasladaba a la Península a personas de origen subsahariano y que no fueran solicitantes de protección internacional. Después de la protesta del colectivo asiático, comenzaron a ser trasladados en grupos de tres a cinco personas[210]. En cuanto a los solicitantes de protección internacional, solo se autorizó el traslado de algunas personas argelinas por motivo de extrema vulnerabilidad.

La imposibilidad de desplazarse a territorio peninsular de las personas solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla fue, un año más, el motivo principal por el que el Servicio Jurídico de CEAR inició procedimientos contencioso-administrativos y tramitó quejas ante el Defensor del Pueblo. En 2017,

208 Fuente: https://elfarodeceuta.es/balance-2017-inmigracion-ceti

209 Fuente:http://elpueblodeceuta.es/not/25498/el-ceti-cerro-2017-con-algo-mas-de-700 inmigrantes-residentes/

210 Fuente: https://elfarodeceuta.es/asiaticos-ceuta-peninsula-abdul-ali/

interpuso quince recursos de alzada en vía administrativa contra la inscripción "Válido solo en Ceuta" que se adjunta al documento de solicitante de protección internacional e inició un procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la denegación por parte de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la autorización de traslado a territorio peninsular a un solicitante de asilo en Ceuta. Igualmente, emprendió siete procedimientos de protección de derechos fundamentales ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Ceuta por la misma razón.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso de CEAR y volvió a anular las resoluciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y de la Dirección General de Policía. Consideró improcedente la denegación de trasladarse a la Península tras haber sido admitida a trámite su solicitud de asilo y en su resolución aclaró que el afectado "se encuentra en situación regular", por lo que no cabe ninguna restricción de movimiento "por todo el territorio nacional".

Además, CEAR presentó cinco quejas ante el Defensor del Pueblo. A pesar de las recomendaciones de esta institución y de las reiteradas resoluciones judiciales, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras mantiene su criterio y sigue considerando que las personas solicitantes de asilo que se encuentran en las ciudades autónomas no tienen derecho a viajar a la Península aunque sus solicitudes hayan sido admitidas a trámite. En otros casos relativos a solicitantes de protección internacional pertenecientes al colectivo LGTBI y residentes en los CETI, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación para que se priorizara su traslado a la Península a fin de garantizar sus necesidades particulares de acogida, derivadas de su situación de especial vulnerabilidad.

El 31 de mayo de 2017 la entonces Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, y su adjunto primero, Francisco Fernández Marugán, visitaron el CETI de Melilla. "En el momento de la visita –expresa el Informe 2017 del Defensor del Pueblo- había ocho familias pendientes del resultado de las pruebas de ADN para determinar la realidad de los vínculos familiares y proceder al traslado a la Península. En algunos de estos casos, se ha comprobado que la prueba de ADN se demoraba más de las dos semanas, que es el plazo medio habitual, según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en marzo de 2016. Del análisis de los datos se desprende que, además del plazo para la resolución de las pruebas, se producen demoras en la recogida de las muestras, un factor que influye decisivamente en el período total y que resulta particularmente perjudicial en aquellos casos en que los menores han sido separados de sus familias".

En cuanto a Ceuta, señala el Informe 2017 del Defensor del Pueblo, "en diciembre de 2016 se inició una actuación de oficio para conocer la situación del CETI tras las últimas llegadas de inmigrantes y en particular de las 424 personas que consiguieron entrar el 9 de diciembre". "La Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que se había activado el Plan de Emergencias como se hace siempre que hay entradas masivas, lo que supone el traslado de residentes a la Península dando prioridad a las personas que estén en situación de vulnerabilidad y a los solicitantes de asilo. Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 19 de junio de 2017 se habían realizado 1.345 traslados a la Península".

Asimismo, un año más, el Defensor del Pueblo reiteró que los CETI no son un "recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo"[211].

N.D. Y N.T. CONTRA ESPAÑA: LA SENTENCIA DEL TEDH

En 2017 CEAR también intervino ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto *N.D. y N.T. contra España*, relacionado con las prácticas de las autoridades españolas en las fronteras de Ceuta y Melilla. CEAR se presentó, junto con otras organizaciones, como tercera parte en el procedimiento y planteó sus observaciones al Tribunal.

El 3 de octubre de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por primera vez, declaró ilegal la "devolución en caliente" de dos personas subsaharianas que habían sido expulsadas de Melilla en agosto de 2014[212]. Su sentencia señaló que tanto el entrevallado como la zona inmediata tras la valla, independientemente de haber superado o no la línea formada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, están bajo jurisdicción española. Por tanto, el Tribunal considera que los dos demandantes se encontraban bajo el control continuo y exclusivo de las autoridades españolas y que fueron devueltos a Marruecos contra su voluntad, lo que constituye claramente una expulsión contraria al artículo 4 del Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, en ausencia de cualquier decisión individual que hubiese tenido en consideración las particularidades de la situación de cada una de las personas expulsadas, el Tribunal califica la expulsión de "colectiva", una práctica prohibida por el Protocolo 4.

La sentencia del TEDH asumió la argumentación de CEAR y señaló que los dos afectados fueron privados de todo procedimiento administrativo, sin recibir

211 Fuente: https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2017/

212 Sentencia del TEDH de 3 de octubre de 2017 – *Asunto N.D. y N.T. c. España* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":["SPA"],"appno":["8675/15","8697/15"],"documentcollectionid2":["CHAMBER"],"itemid":["001-178134"]}

asistencia jurídica y lingüística y no tuvieron la posibilidad de solicitar protección internacional, lo que supuso una grave violación de los derechos humanos. Tampoco pudieron presentar un recurso, lo que contraviene el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, reconoció la inexistencia de un régimen excepcional para Ceuta y Melilla y remarcó que "la línea fronteriza entre el Reino de Marruecos y las ciudades de Ceuta y Melilla es la delimitada por los tratados internacionales", sin que pueda ser modificada por uno de los Estados afectados debido a una necesidad concreta.

En diciembre de 2017, el Gobierno español interpuso un recurso contra esta sentencia ante la Gran Sala del TEDH. CEAR volverá a intervenir en el procedimiento como tercera parte.

QUEJA DE CEAR ANTE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL PROTOCOLO OPERATIVO DE VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS

En 2017, CEAR también prosiguió su actuación ante la Comisión Europea contra el Protocolo Operativo de Vigilancia de las Fronteras. En noviembre de 2015, presentó una queja contra la adopción y la aplicación de este Protocolo por parte de la Dirección General de la Guardia Civil porque vulnera la normativa comunitaria en materia de protección internacional, en particular el principio de no devolución, y sobre el retorno de personas migrantes[213].

En agosto de 2017, la Comisión Europea respondió a CEAR que se proponía archivar el expediente pues, después de haberse puesto en contacto con las autoridades españolas y haber realizado visitas a Ceuta y Melilla, había apreciado unos avances suficientes, en particular con la creación de pasos fronterizos, para garantizar el respeto del principio de no devolución y permitir la tramitación de solicitudes de protección internacional.

En su réplica a la Comisión Europea, CEAR se refirió a la sentencia del TEDH de 3 de octubre de 2017 respecto de la ficción utilizada por las autoridades españolas en el Protocolo de "entrada no consumada" en el territorio español. Al respecto, el Tribunal declaró que el elemento fundamental no es que una persona se encuentre o no en el territorio español, sino que esté bajo el control efectivo, continuo y exclusivo de las autoridades españolas[214]. Igualmente, la sentencia estableció que los dos demandantes de origen subsahariano víctimas de expulsión por parte de las autoridades españolas no habían tenido acceso a las garantías

213 Véase el Informe 2016 de CEAR (pág. 66): https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe_cear_2016_ok.pdf

214 Véase el punto 54 de la sentencia ya mencionada del TEDH en el asunto *N.D. y N.T. c. España.*

exigidas por la normativa internacional y habían sido privados de cualquier remedio efectivo al no poder haber presentado un recurso.

Respecto a la creación de oficinas en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla, la situación no es tan positiva como la describe la Comisión Europea, que apunta a un aumento del número de solicitantes de protección internacional y la diversificación de sus países de origen. Como ya se señaló, en 2017 la oficina del puesto fronterizo de El Tarajal, en Ceuta, siguió sin registrar una sola solicitud de protección internacional y en el puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) el 90% de las solicitudes procedieron de personas originarias de Siria, mientras que los ciudadanos de origen subsahariano solo podían solicitar protección internacional si lograban ingresar a Melilla por lugares no habilitados[215]. Por tanto, CEAR solicitó a la Comisión Europea que siguiera investigando el cumplimiento por parte de las autoridades españolas de la normativa comunitaria sobre protección internacional, retorno y derechos humanos en Ceuta y Melilla, con especial atención a la situación de las personas de origen subsahariano.

LA TRAGEDIA DE EL TARAJAL… CONTINÚA

En 2017, CEAR prosiguió su actuación como parte en la causa abierta a raíz de la tragedia ocurrida en la playa de El Tarajal en febrero de 2014, en la que quince personas migrantes fallecieron ahogadas. El 26 de enero de 2018 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6 de Ceuta firmó el auto que la archivaba y lo notificó a las partes tres días después[216].

En marzo de 2017 la Audiencia Provincial había ordenado la reapertura de la causa y la continuación de las diligencias, pero en su auto de 26 de enero de 2018 este juzgado consideró que "de lo actuado no aparece debidamente justificada la perpetración de los diferentes delitos que han dado motivo a la formación de la causa", por lo que declaró el sobreseimiento libre de las actuaciones y el archivo de la causa. Cabe señalar que desde su reapertura solo se procedió a la declaración de un testigo presencial y que se descartó escuchar a otros dos, porque se hallaban en situación irregular en Alemania y rehusó que prestaran declaración por videoconferencia. No se volvió a insistir tampoco en la comisión rogatoria solicitada a Marruecos para conocer las autopsias de

215 Según los datos del ACNUR, entre octubre de 2014 y el 31 de julio de 2017 más de 9.760 personas habían formalizado su solicitud de protección internacional en el puesto fronterizo de Beni Enzar, en Melilla. El 90% eran ciudadanos sirios y el resto en su mayoría personas originarias de Marruecos, Yemen, Túnez y Palestina.
216 Véase el Informe 2015 de CEAR (pág. 63): https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf

los diez cuerpos recuperados en su territorio por considerarse que no iba a ser cumplimentada "nunca".

El 1 de febrero de 2018, CEAR interpuso un recurso de apelación contra el auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6 de Ceuta ante la Audiencia Provincial de Cádiz.

En esa misma fecha Hervé, uno de los supervivientes de aquella tragedia, rompió su silencio. Este joven camerunés tenía 22 años cuando el 6 de febrero de 2014 trató de llegar a territorio de la UE a través de la playa de El Tarajal. Si bien lo había intentado muchas otras veces, no ha podido olvidar lo sucedido aquella mañana. Aunque no sabía nadar, fue uno de los primeros entre un grupo de alrededor de doscientas personas en tirarse al agua para superar el espigón que separa el territorio marroquí del español. "Cuando nos lanzamos, el policía que estaba abajo empezó a lanzar gas lacrimógeno, que comenzó a hacer espuma y ahogó a muchos de mis acompañantes". Después llegarían los disparos de pelotas de goma "a metro y medio" y los golpes con palos desde la zódiac de la Guardia Civil.

Tras intentar alcanzar la valla cerca de cincuenta veces, en abril de 2015 logró llegar a Tarifa en una embarcación pequeña. "Conocía a todos los que murieron, eran mis amigos, porque compartimos mucho tiempo juntos, casi tres años en Marruecos, un tiempo en el que intentamos a veces por el agua, a veces por la valla entrar en territorio español. Nos echaban, volvíamos, nos cansábamos y cuando teníamos un poco de fuerzas volvíamos a intentarlo. Me acuerdo bien de ellos. Si hago este testimonio es por ellos, no por mí. Lo que pido es que se haga justicia. Pero ¿qué más puedo hacer? Ya están muertos. Sé que cada uno quería venir a España para tener una vida mejor, para estar en un país donde se respeten las leyes y estar protegidos. Por ahora, me siento un poco mejor al testificar, porque es como si fuese un homenaje a ellos, y pienso que con la justicia tal vez se pueda reparar a los padres. Porque sus padres esperan algo, no sé, puede que una carta de misericordia, una carta de excusa de España, por lo que hicieron a sus hijos. Porque nunca tendrán los cuerpos, eso está claro. Unas palabras pueden consolarles. Es lo que creo y lo que quiero es que se haga justicia".

Hervé cuenta con el apoyo de CEAR, que le asistió en la presentación de su solicitud de protección internacional. Su caso está pendiente de resolución.

RESCATE POR PARTE DE SALVAMENTO MARÍTIMO DE UNA PATERA CON 61 PERSONAS, QUE FUERON TRASLADADAS AL PUERTO DE MÁLAGA EL 15 DE JUNIO DE 2017. © SALVAMENTO MARÍTIMO.

3.3. LA FRONTERA DE MADRID-BARAJAS.

2017 también fue un año récord en el aeropuerto de Madrid-Barajas, con 3.182 solicitudes de protección internacional[217]. En este puesto fronterizo el Servicio Jurídico de CEAR-Madrid atendió a 2.066 personas en un total de 1.758 solicitudes, un aumento significativo en comparación con las 454 asistidas en 2016. Las principales nacionalidades fueron Palestina (526), Camerún (461), Gambia (165), República del Congo (141), República Democrática del Congo (128) y Sáhara Occidental (116). Tan solo el 9,27% de las solicitudes atendidas por CEAR fueron finalmente denegadas.

Sin embargo, este dato oculta una grave disfunción que quedó en evidencia el año pasado: la falta de capacidad de la OAR para instruir este volumen de solicitudes en los plazos legalmente establecidos. Un total de 250 solicitudes (el 14,2% del total) fueron admitidas a trámite por silencio administrativo, según

217 Asylum Information Database: *Country Report-Spain*. Marzo de 2018. http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain

establece el artículo 21.5 de la Ley de Asilo[218]. Es decir, se admitió a trámite la solicitud y se autorizó la entrada en territorio español porque la OAR no notificó su resolución en el plazo estipulado.

Después de unos meses de confusión, el Informe 2017 de CEAR cerró este mismo epígrafe explicando que, por fin, la OAR había asumido el cómputo de los plazos en horas, tal y como exigieron la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Sin embargo, hay que volver a indicar una diferencia de interpretación entre la OAR y la Policía Nacional del puesto fronterizo, puesto que, mientras la primera considera como el inicio del mismo la entrevista de solicitud de protección internacional, en julio de 2017 la Policía Nacional empezó a situarlo en el momento en que la persona manifiesta su intención de pedirla[219]. Por esta razón, la Policía Nacional autorizó la entrada en territorio español de 189 personas que habían manifestado su intención de pedir protección internacional hacía 96 horas, aunque la entrevista para su solicitud se hubiera producido después, o incluso, en algunos casos, ni siquiera se hubiera celebrado.

Estas circunstancias dificultaron el acceso al procedimiento de las personas que habían entrado en territorio español sin haber realizado la entrevista de formalización, ya que, sin el asesoramiento adecuado, es fácil perderse en los trámites burocráticos.

En una ocasión, estas dificultades de acceso al procedimiento se produjeron en el mismo aeropuerto de Madrid-Barajas. Aunque fue un caso excepcional, que no refleja la práctica habitual de la Policía Nacional del puesto fronterizo, por su gravedad conviene exponerlo. Se trata de dos personas de origen saharaui que vieron denegada su entrada en territorio español. A pesar de manifestar verbalmente en el procedimiento de rechazo en frontera su intención de pedir protección internacional, la Policía no tramitó su solicitud al considerar que habían proferido insultos homófobos contra un intérprete.

CEAR no tenía asignada la asistencia jurídica, pero, en coordinación con el letrado del turno de oficio que les asistía, puso estos hechos en conocimiento

218 El artículo 21.5 de la Ley de Asilo establece: "El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente".

219 Desde que una persona manifiesta verbalmente su deseo de solicitar protección internacional al llegar al aeropuerto hasta que efectivamente se celebra la entrevista de solicitud pueden pasar horas e incluso días debido a diversos factores: su estado psicofísico tras viajes transoceánicos, la disponibilidad de los intérpretes y/o de los entrevistadores, el número de solicitantes que haya llegado antes y todavía no haya realizado la entrevista…

del ACNUR y de la OAR para que instaran a la Policía del puesto fronterizo a dar curso a dichas solicitudes y, tras el estudio de sus alegaciones y de todas las circunstancias del caso, se valorase su admisión a trámite. Sin embargo, a pesar de los llamamientos y la mediación de ambos organismos, no se tramitaron y los dos ciudadanos saharauis fueron devueltos a Argelia, en una clara vulneración del principio de no devolución y del artículo 19 de la Ley de Asilo, que establece: "Solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o esta no sea admitida. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración".

Respecto a este caso, en diciembre el Defensor del Pueblo recordó a la Comisaría General de Fronteras el deber legal de facilitar el acceso al procedimiento a toda persona no comunitaria y apátrida que desee solicitar asilo, ya que "el comportamiento de estas personas no justifica que la Administración española no haya permitido que formalizaran sus solicitudes"[220].

Otro grupo de saharauis que sí pudo formalizar la petición de protección internacional inició en el verano de 2017 una huelga de hambre ante la denegación de sus solicitudes y la inminente devolución a Argelia. Alegaron que no se les había permitido ejercer su derecho a ser asistidos por un abogado de su elección o que les habían asignado un intérprete marroquí que no hablaba hassanía. A pesar de estas limitaciones en garantías procedimentales básicas consagradas en la legislación, un gran número de estas solicitudes fue denegado y las personas saharauis fueron devueltas a Argelia. Ante una pregunta parlamentaria en el Senado, el Gobierno contestó que se había realizado un estudio individual de cada solicitud con todas las garantías legales[221].

El aumento del número de solicitantes de protección internacional supuso, en varios momentos del año, la sobreocupación de las dependencias de la Terminal 1 del aeropuerto de Madrid-Barajas destinadas al efecto, con una capacidad para ochenta personas. El Servicio Jurídico de CEAR comunicó esta situación al Defensor del Pueblo, que el 2 de agosto de 2017 las visitó por sorpresa y señaló posteriormente: "El Defensor ha podido constatar que en la ac-

220 Defensor del Pueblo: Recordatorio de Deber Legal, Queja nº 17015865, 14 de diciembre de 2017. https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/se-recuerda-a-la-comisaria-el-deber-que-le-incumbe-de-cumplir-lo-establecido-en-la-vigente-ley-de-asilo-que-reconoce-el-derecho-a-solicitar-proteccion-internacional-a-los-nacionales-no-comunitarios-y/

221 Respuesta del Gobierno a pregunta escrita en el Senado, nº expediente 684/022408. 15 de noviembre de 2017. http://www.senado.es/web/expedientdocblobservlet?legis=12&id=69171

tualidad la capacidad de estas dependencias y el personal con el que cuenta no es el adecuado para el número de personas que albergan. También considera que la estructura de estas instalaciones no es la aconsejada para una permanencia de varios días. El equipo del Defensor pudo comprobar que la comida tampoco es adecuada a la vista del tiempo que se prolonga la privación de libertad en estas instalaciones". "A la Institución también le preocupa que las condiciones de la sala son especialmente gravosas para menores, mujeres embarazadas y personas enfermas. Además, considera que el protocolo que se sigue para la identificación y traslado de los menores extranjeros no acompañados ha de ser revisado y se debe mejorar la coordinación con la Fiscalía"[222]. Esta última apreciación también fue propiciada por la actuación del Servicio Jurídico de CEAR.

Desde mayo de 2017 se produjo un cambio de actuación de la Policía Nacional en esta materia. Hasta entonces, cuando una persona solicitante de protección internacional indocumentada manifestaba ser menor de edad, la Policía, en cumplimiento del artículo 35 de la Ley de Extranjería, lo trasladaba al Servicio de Protección de Menores y lo ponía a disposición de la Fiscalía para que realizara, en su caso, el procedimiento de determinación de edad. Sin embargo, a partir de entonces en aquellos casos en que le constaba que la persona indocumentada había embarcado con un pasaporte de mayor de edad se limitó a comunicar a la Fiscalía la presencia de una persona que expresaba ser menor, pero restaba credibilidad a esas alegaciones y no la trasladaba al Sistema de Protección de Menores.

Por su parte, la Fiscalía o no se pronunciaba u optaba por una llamada telefónica considerando mayor de edad a la persona indocumentada. Ante este "pronunciamiento" de la Fiscalía, se procedía a realizar la entrevista de protección internacional como mayor de edad, aunque en la misma la persona ratificara sus alegaciones de minoría de edad y explicara por qué motivo había recurrido a un pasaporte falso como único modo de huir de la persecución. Con esta forma de proceder, se estaba privando a un posible menor de las garantías procedimentales y de acogida específicas que la legislación española y europea reservan para los menores no acompañados: tener un representante que vele por sus derechos, no aplicar procedimientos acelerados de frontera, ser entrevistado por personal especializado, no ser retenido en instalaciones junto a adultos y ser acogido en un centro de menores[223].

222 "El Defensor del Pueblo inspecciona el CIE de Aluche y la sala de asilo del Aeropuerto de Barajas". 3 de agosto de 2017. https://www.defensordelpueblo.es/noticias/visitasinspeccion/

223 Artículo 24 de la Directiva de Acogida y artículo 25 de la Directiva de Procedimientos.

A lo largo de 2017, CEAR-Madrid contabilizó trece casos de estas características. Aunque todas las solicitudes de protección internacional fueron admitidas a trámite, su Servicio Jurídico interpuso en cada uno de ellos una queja ante el Defensor del Pueblo, que realizó una recomendación para que se aplicase la presunción de minoría de edad en estos términos: "La experiencia muestra que para poder acceder a territorio nacional vía aérea los menores extranjeros no acompañados utilizan pasaportes de personas adultas o hacen desaparecer sus documentos a la llegada para evitar la denegación de entrada. Los siete casos anteriormente expuestos son una prueba de las significativas carencias detectadas. La no presunción de minoría de edad permitió que sus solicitudes de protección internacional se tramitaran como adultos, lo que impidió su protección e ingreso en un centro especializado y, una vez admitida su solicitud, facilitó su entrada en territorio nacional sin que en la actualidad se conozca el paradero de varios de ellos"[224].

Otra realidad relacionada con menores en el aeropuerto de Madrid-Barajas son los niños y niñas acompañados por un adulto que no acredita documentalmente el parentesco o la tutela. Uno de estos casos fue el de una niña que viajaba con quien decía ser su tío para escapar de una posible mutilación genital. Al carecer de documentos que probasen la relación de parentesco o la autorización parental y por el comportamiento de la niña, la Policía Nacional intuyó que se encontraba en una situación de desprotección, activó el Protocolo Marco de Menores no Acompañados y fue acogida en un centro de menores. Posteriormente, el adulto que la acompañaba envió la documentación acreditativa del parentesco y la autorización parental, que se hizo llegar a la Fiscalía para su evaluación, decidiendo someter a la niña y al adulto a pruebas de ADN. Una semana después, incluso llegó al aeropuerto de Madrid-Barajas quien decía ser el padre, que, tras solicitar protección internacional y ser admitido a trámite, se sometió también a pruebas de ADN. Los resultados indicaron que no existía relación de parentesco entre los adultos y la niña.

Este caso muestra las dificultades de intervención cuando un niño o una niña viene acompañada por un adulto que dice ser su familiar, al entrar en juego dos principios jurídicos básicos: el de unidad familiar y el interés superior del menor. Si bien por el derecho a la vida familiar no puede separarse a un niño o una niña de sus parientes, el interés superior del menor obliga a tomar

224 Defensor del Pueblo: Recomendación, Queja nº 17008492. 12 de julio de 2017. https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/presuncion-de-minoria-de-edad-en-las-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-aeropuertos/

todas las cautelas en el caso de que haya sospechas de tráfico o trata de personas u otro riesgo. Así, el Protocolo Marco de Menores no Acompañados establece, en estos casos, la realización voluntaria de pruebas de ADN para acreditar el vínculo de parentesco[225]. Sin embargo, mientras que en la Frontera Sur, Ceuta y Melilla es más habitual la práctica de estas pruebas, en la de Madrid-Barajas raramente se realizan. De hecho, a lo largo de 2017 solo cuatro menores acompañados por quienes decían ser sus familiares fueron puestos a disposición del Sistema de Protección de Menores por dudas sobre el parentesco.

En cuanto a las víctimas de trata de seres humanos, a lo largo de 2017 la OAR mantuvo la buena práctica de comunicar los indicios detectados a la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional, responsable de su identificación formal como tales, en cumplimiento del Protocolo Marco de Protección a estas personas. Sin embargo, de los sesenta y ocho casos asistidos por CEAR que la OAR comunicó a la Brigada Central de la UCRIF, solo en seis se realizó la entrevista de identificación formal por parte de la Policía y en ninguno de ellos se concedió el Periodo de Restablecimiento y Reflexión, al considerar la Policía que no había indicios suficientes de que fueran víctimas de trata de seres humanos.

A pesar de esta falta de identificación formal por parte de la Policía, la Unidad de Trabajo Social de la OAR sí ofreció todos los medios posibles, aunque escasos, para que estas posibles víctimas de trata de seres humanos fueran acogidas en dispositivos especializados. Así, cuando la OAR detectó estos indicios, admitió a trámite la solicitud y comunicó esta circunstancia a la Unidad de Trabajo Social, que, en coordinación con Cruz Roja (entidad encargada de la primera acogida en la Comunidad de Madrid), contactó con las organizaciones especializadas en atención a las víctimas de trata. Si tenían plazas de acogida en ese momento, estas acudían a entrevistarse con la posible víctima en las dependencias aeroportuarias y le ofrecían su dispositivo de acogida especializada. Sin embargo, la falta de suficientes plazas especializadas originó que muchas de estas mujeres fueran derivadas al sistema de acogida general.

La admisión a trámite en frontera de víctimas de trata es uno de los ejemplos en que la OAR empieza a cumplir las indicaciones jurisprudenciales. Sin embargo, sigue denegando la protección internacional con una interpretación que excede el margen, muy estrecho, señalado por el Tribunal Supremo, que

225 Capítulo IV del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación a los Menores Extranjeros No Acompañados.

UN GRUPO DE MIGRANTES EN JUNIO DE 2017 SE ENCARAMAN A LA VALLA EN LA PLAYA DE BENZÚ DE CEUTA. UN TOTAL DE 80 PERSONAS FUERON DEVUELTAS A MARRUECOS. © CEAR / ANTONIO SEMPERE.

establece que no se puede rechazar "una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen".

Este fue el caso de Mariama. Esta joven gambiana llegó a Madrid-Barajas huyendo de una persecución por motivos de su orientación sexual que le llevó a ser detenida durante cuatro días, ya que en su país la homosexualidad está penalizada. Previamente, había sufrido un matrimonio forzoso y violencia de género durante tres años, por lo que su situación psicológica estaba mermada para relatar los hechos sufridos. La OAR denegó su solicitud de asilo por el artículo 21.2 b), ya que las fechas de su relato diferían y no se entendía la cronología de los hechos que expuso.

En cambio, el ACNUR apoyó el caso con apreciaciones como esta: "La solicitante señala haber sido víctima de graves violaciones de sus derechos humanos por cuestiones relacionadas con el género, primero al haber sido objeto de un matrimonio concertado –durante el cual sufrió una grave situación de malos tratos y violencia sexual- y luego a consecuencia de su orientación sexual, siendo dicho relato de gran detalle [...] En este sentido, en opinión del ACNUR, no cabe considerar que las alegaciones de la solicitante sean manifiestamente inverosímiles en el sentido recogido en el art. 21.2 b) de la Ley 12/2009".

Sin embargo, la resolución de la OAR denegó la protección internacional y alegó que el informe del ACNUR contenía solo "referencias a informes de organizaciones internacionales y criterios de carácter general, sin concreción precisa en la persona interesada". Después de la realización del reexamen, la solicitud volvió a ser rechazada por los mismos motivos. Entonces el Servicio Jurídico de CEAR-Madrid solicitó al juzgado de guardia la paralización del vuelo de retorno, previsto para aquella misma tarde. El juzgado accedió a dicha petición y remitió el caso a la Audiencia Nacional para que al día siguiente se pronunciara como órgano competente. Si bien en un primer momento esta suspendió también el retorno, tras las alegaciones de la Abogacía del Estado levantó dicha medida.

Una hora después de tal decisión, el Servicio Jurídico de CEAR-Madrid acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, debido a la celeridad de los plazos, no tuvo tiempo de valorar el caso y Mariama fue devuelta a Gambia. Actualmente, el recurso contencioso-administrativo está pendiente de sentencia, pero, aunque sea favorable, Mariama ya está expuesta, de nuevo, a sufrir persecución.

Este caso es también un ejemplo de cómo la carencia de efecto suspensivo de los recursos judiciales contra la denegación de asilo supone, en la práctica, que las personas solicitantes no puedan acceder a un recurso efectivo, como ya estableció el TEDH en 2013 en el caso *A.C. c. España*. En el mecanismo de supervisión del cumplimiento de sentencias del TEDH, el Gobierno ha contestado al Consejo de Europa que ha acatado la sentencia del caso *A.C. c. España* al haber asumido la Audiencia Nacional plenamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, suspendiendo el retorno cuando el ACNUR informa a favor de la admisión a trámite. Sin embargo, la realidad es muy diferente: de las veintitrés ocasiones en que el Servicio Jurídico de CEAR-Madrid solicitó la suspensión de la devolución de solicitantes de protección internacional que contaban con informe favorable del ACNUR, la Audiencia Nacional acordó esta medida solo en once casos.

Por esta razón, un año más, este epígrafe concluye con la solicitud de un verdadero efecto suspensivo en el sistema de recursos judiciales contra las denegaciones de protección internacional, más aún en la frontera, donde el resultado de una denegación es el retorno inmediato.

3.4. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS.

En 2017, España inició los trámites para expulsar a más de 20.143 personas extranjeras, la inmensa mayoría (18.081) por estancia irregular. Finalmente, fueron expulsadas 4.872, de las que 3.287 lo fueron desde los Centros de Internamientos de Extranjeros (CIE). De las 8.645 que estuvieron encerradas en los CIE, solo el 38% pudieron ser expulsadas, mientras que el 62%, 5.358, fueron puestas en libertad[226]. Por otra parte, en 2017, 3.828 personas solicitaron protección internacional en los siete CIE, según las estadísticas del Ministerio del Interior, un aumento importante respecto a 2016, cuando se registraron solo 770[227]. Al cierre de este informe, CEAR desconocía las cifras de solicitudes desglosadas por cada uno de estos centros, ni cuántas fueron admitidas a trámite. No obstante, como ya se expuso en los anteriores informes anuales, su número variaba de manera considerable en función, principalmente, de si disponían de servicio jurídico.

Desde hace años, las organizaciones sociales comprometidas con el derecho de asilo y la defensa de las personas migrantes defienden la supresión de los CIE, que consideran un verdadero "agujero" de los derechos humanos. Sin embargo, muy lejos de estas demandas, en abril de 2017 el ministro del Interior comunicó la apertura de tres nuevos: uno en Málaga, para sustituir al que se clausuró, otro en Algeciras y otro en Madrid, tres ciudades que son estratégicas en los procedimientos de deportación de personas migrantes. Además, el ministro anunció un nuevo modelo para su gestión, con medidas como trasladar a los funcionarios de la Policía Nacional de su perímetro interior al exterior.

En 2017 también continuaron las situaciones de vulneración de derechos en los diferentes CIE. En el caso del situado en la Zona Franca de Barcelona, un año más las organizaciones sociales, y también el equipo de gobierno municipal e instituciones públicas como el Síndic de Greuges, solicitaron su cierre. Y asociaciones como SOS Racismo o fundaciones como Migra Studium denunciaron el ingreso de menores no acompañados y otras conculcaciones de derechos como el derecho a la salud, a la tutela judicial y a un proceso con todas las garantías[228].

226 Castellano, Nicolás: "España inició los trámites para expulsar a más de 20.000 extranjeros en 2017". http://cadenaser.com/ser/2018/04/10/sociedad/1523384661_834468.html

227 Fuente: http://sjme.org/wp-content/uploads/2017/10/informecie16.pdf

228 Fuentes:http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20170504/422277383014/cie-barcelona-ministerio-del-interior-migra-studium-informe.html
https://www.migrastudium.org/php/index.php

Igualmente, numerosas organizaciones sociales volvieron a exigir la clausura del CIE de Aluche, en Madrid, como también lo defendió el gobierno municipal. De nuevo, fueron habituales las denuncias de las personas internas por la vulneración de los derechos humanos, que fueron confirmadas por los informes de organismos nacionales, como el Defensor del Pueblo, e internacionales, que califican la reclusión en estos centros como desproporcionada y discriminatoria.

En cuanto al CIE de Algeciras, se trata de una vieja prisión con instalaciones en un avanzado estado de deterioro, como constató en febrero de 2017 la Defensora del Pueblo, que solicitó su cierre[229]. Asimismo, en junio del año pasado, cuando los internos ya habían sido trasladados a otros CIE, la ONG Women's Link Worldwide denunció el trato inhumano y degradante que sufrían varias mujeres recluidas allí.

En el caso del CIE de Tarifa, asentado sobre un antiguo recinto militar, tras la visita que realizó también en febrero de 2017 la Defensora del Pueblo señaló que los dormitorios donde se alojaban las noventa personas que permanecían internas no reunían las condiciones mínimas necesarias. Entre otras sugerencias, planteó medidas para garantizar la presencia de intérprete durante las consultas médicas cuando fuera necesario; la ampliación de las dependencias del servicio médico y que las consultas se realicen a puerta cerrada, sin la presencia de un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía; la apertura de un espacio donde las personas internas puedan recibir visitas y se garantice su derecho a la intimidad en las comunicaciones; o la firma de un convenio de colaboración con el Colegio de Abogados para ampliar la asistencia jurídica y procurar un mejor acceso al derecho de asilo[230].

Respecto al CIE de Murcia, la ONG Convivir sin Racismo denunció sus graves deficiencias y el trato que se proporcionaba a las personas internas, quienes además no tenían acceso al procedimiento de protección internacional. La Defensora del Pueblo también visitó este centro y señaló las deficiencias en sus infraestructuras y el hacinamiento, así como su preocupación por la presencia de menores de edad que habían sido considerados adultos, entre ellas niñas que podrían haber sido víctimas de trata[231].

229 Fuentes: http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-denuncian-trato-inhumano-mujeres-internas-cie-algeciras-20170605154516.htmlhttps://www.defensordelpueblo.es/noticias/centros-internamiento-extranjeros-algeciras-tarifa/

230 Fuente: https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/cie-de-tarifa-consultas-medicas/

231 Fuentes:https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/Doble-intento-fuga-CIE-Murcia_0_705179775.html
http://www.laverdad.es/murcia/podemos-denuncia-internos-20170731135301-nt.htmlhttp://cadenaser.com/emisora/2017/02/28/radio_murcia/1488305527_800292.html

En noviembre, la prisión de Archidona (Málaga) fue utilizada de forma temporal como CIE y 572 personas de origen argelino que habían llegado a las costas de Almería y Murcia aquel mismo mes fueron internadas allí hasta el 10 de enero de 2018. El 29 de diciembre, en su interior, murió una de estas personas presuntamente por suicidio. Diversas plataformas y organizaciones sociales, entre ellas CEAR, denunciaron la utilización de un centro penitenciario como lugar de internamiento[232]. Asimismo, CEAR tuvo conocimiento de la voluntad de solicitar protección internacional de una de estas personas, cuya devolución iba a ser ejecutada en el plazo de veinticuatro horas. Una de sus abogadas se entrevistó con ella y le asistió en la solicitud. Fue trasladada al CIE de Aluche antes de que se le notificara la inadmisión a trámite. Finalmente, fue puesta en libertad al haber transcurrido el plazo máximo de internamiento en un CIE (sesenta días) y, tras el reexamen de la solicitud de asilo, la OAR terminó por admitirla a trámite.

Por otra parte, desde hace siete años, el último martes de cada mes diversas organizaciones y personas se reúnen ante el CIE de Valencia para exigir su cierre y señalar la vulneración de los derechos de las personas migrantes recluidas. De hecho, en octubre de 2017 treinta y nueve personas internas denunciaron ante el Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia y ante el Defensor del Pueblo la situación tan deplorable en que se encontraban y mencionaron algunas violaciones de los derechos humanos.

En su visita al CIE de Valencia la Defensora del Pueblo incidió en las dificultades para prestar asistencia jurídica a las personas internas, pues a los letrados no se les daba copia de las resoluciones. Asimismo, CEAR alertó de que se internaban a personas con enfermedades graves y que no solo no podían ser expulsadas, sino que tenían arraigo en España. Los casos de P. S. e I. A. son ejemplo de ello. En el primero, un abogado de CEAR en Valencia le asistió en varias ocasiones en el CIE e informó y denunció que, además de padecer varias enfermedades, el internamiento había supuesto la paralización del tratamiento médico que recibía. Además de que no podía ser expulsado de territorio español por ser originario de Sudáfrica, esta persona era apátrida de hecho, ya que tuvo que exiliarse en su infancia para huir del régimen del apartheid, sin que su nacimiento fuera registrado, y vive en España desde hace más de treinta años. Tras los escritos de queja y denuncia preparados por CEAR, finalmente fue puesto en libertad.

232 Fuentes:https://www.eldiario.es/andalucia/malaga/Cronologia-negra-carcel-Archidona_0_723728334.html
http://www.cear.es/migreurop-espana-respeto-derechos-fronteras/

En cuanto a I. A., llegó de Guinea Ecuatorial cuando tenía 7 años y fue tutelada por los centros de menores durante más de una década. Esta joven padecía diferentes enfermedades cuyo tratamiento se dificultaba por el internamiento en el CIE y finalmente también, después de la presentación de los escritos de denuncia y queja, fue puesta en libertad. Son solo dos ejemplos, entre muchos otros, de las personas recluidas en los Centros de Internamiento, personas enfermas o que no pueden ser expulsadas del territorio español, pero a quienes se causa un sufrimiento severo y un perjuicio grave[233].

Por último, en abril de 2017 las Cortes Valencianas concedieron, a título póstumo, el I Premio Guillem Agulló a quien fuera abogado de CEAR Daniel Sanjuán Guaita. Esta distinción, que lleva el nombre de un joven asesinado en 1993 por miembros de un grupo xenófobo y extremista, reconoce el compromiso en la lucha contra el racismo y los delitos de odio. El Parlamento autonómico distinguió así el trabajo tenaz de Daniel como defensor de los derechos humanos y su asistencia a las víctimas de la intolerancia y a las personas internadas en el CIE de Valencia.

3.5. POLIZONES: PERSISTEN LAS IRREGULARIDADES Y LA OPACIDAD.

En lo que respecta a las personas que arribaron a puertos españoles viajando como polizones, un año más solo pudo accederse a una parte de la información gracias a una pregunta parlamentaria, a la que el Gobierno dio respuesta el 16 de mayo de 2017.

Según las cifras oficiales, en 2015 72 polizones llegaron a los puertos españoles: 18 eran personas originarias de Argelia, 16 de Marruecos, 14 de Ghana, 7 de Guinea, 6 de Nigeria, mientras que otras procedían de Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Libia, República Centroafricana, Sierra Leona, Siria, Sudán, Tanzania y Túnez. Las Palmas fue el puerto que recibió un mayor número de polizones, con un total de 14, seguido de Valencia con 13 y de Barcelona con 7.

En 2016, 88 personas llegaron como polizones a los puertos españoles. Ghana fue la nacionalidad con un mayor número, 27, seguida de Argelia (20), Marruecos (11) y Nigeria (9), junto con personas de Costa de Marfil, Gambia, Jamaica, Senegal, Siria, Sudán, Túnez, Benín o Togo. Las Palmas, con 28 personas, volvió a ser el puerto que recibió un mayor número de polizones, seguido de Algeciras (16) y de Barcelona (15).

233 Fuentes:https://www.diarilaveu.com/noticia/78563/una-manifestacio-amb-suport-de-lajuntament-de-valencia-arribara-fins-al-cie-de-sapadors-http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2017/10/02/internos-cie-valencia-denuncian-juzgado/1622826.html

Finalmente, hasta abril de 2017 habían arribado a puertos españoles 33 personas como polizones, la mayoría de ellas procedentes de Marruecos, aunque también habían llegado 9 personas indocumentadas y otras de nacionalidades como Argelia, Ghana, Nigeria o Guinea Conakry.

CEAR detectó e intervino en varios de estos casos. El primero se produjo a fines de febrero de 2017, cuando el buque de bandera liberiana *Queen Isabella* llegó al puerto de Castellón, procedente de Argelia con dos personas que viajaban clandestinamente. Según consta en la documentación que CEAR pudo conocer, eran dos hombres de nacionalidad siria a quienes las autoridades españolas procedieron a entrevistar sin la asistencia de intérprete ni de letrado, solo con la presencia de dos testigos. Posteriormente, las autoridades dictaron una resolución de prohibición de entrada y el buque siguió su itinerario. Al parecer atracó frente a la costa de Huelva para repostar y continuó hasta Lisboa, donde estas dos personas saltaron del buque al puerto y desaparecieron, según información de la prensa lusa y del Consejo Portugués para los Refugiados[234].

El servicio jurídico de CEAR en Valencia solicitó información a la Delegación del Gobierno y se ofreció a asistirlas como entidad especializada. La respuesta de la Subdelegación de Gobierno de Castellón fue que se habían aplicado las instrucciones sobre tratamiento de polizones extranjeros, pero con la documentación e información que pudo recabar CEAR interpuso una demanda ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Castellón contra la Subdelegación del Gobierno por vulneración de los derechos fundamentales de estas dos personas, al impedirles la entrada en el territorio nacional, así como por la denegación de asistencia letrada e intérprete. Al cierre de este informe, esta demanda se hallaba en la fase de apelación.

El segundo caso fue el de tres personas de nacionalidad ghanesa que viajaban como polizones y llegaron a Málaga el 31 de agosto de 2017. Dos fueron repatriadas, pero la tercera, cuando iba a ser detenida por funcionarios de la Policía Nacional, saltó desde uno de los contenedores y resultó gravemente lesionada, con fractura en ambas piernas y en varias vértebras, por lo que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente. Mientras estaba hospitalizado y en condiciones de dependencia absoluta, la Policía Nacional inició los trámites necesarios para repatriarlo. Sin embargo, ante su delicada situación, los servicios sociales del hospital

234 Algunos medios de comunicación lusos ofrecieron información sobre estas dos personas que viajaban como polizones: https://www.dn.pt/portugal/interior/dois-argelinos-fugiram-a-nado-de-navio-no-tejo-5706074.htmlhttp://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-03-05-Dois-argelinos-fogem-de-navio-atracado-no-Barreiro-1

contactaron con el servicio jurídico de CEAR en Málaga para valorar la posibilidad de que pidiera protección internacional. Después de recibir la información oportuna, finalmente fue llevado a dependencias policiales y pudo formalizar la solicitud, que fue admitida a trámite. Transcurridos unos días y tras recibir el alta hospitalaria, fue trasladado como solicitante de protección internacional a un recurso adaptado a sus circunstancias especiales por la limitación de su movilidad.

El tercer caso en que CEAR pudo intervenir sucedió en diciembre de 2017, cuando dos jóvenes de nacionalidad siria y palestina llegaron en el buque mercante *Kristin C* al puerto de Marín (Pontevedra) procedentes de Casablanca (Marruecos). Ambos jóvenes pudieron solicitar protección internacional con la asistencia de letrados del turno de oficio, aunque de manera sorprendente el buque partió con ellos camino de Polonia antes de que la OAR pudiese resolver sobre la admisión a trámite.

El mes anterior uno de los abogados que les asesoró ya había tramitado las solicitudes de siete ciudadanos sirios que habían llegado a este mismo puerto, su petición fue admitida a trámite y recibieron asistencia. En este caso, el Servicio Jurídico de CEAR en Euskadi contactó con los dos abogados de oficio de Marín, que confirmaron la formalización de las solicitudes de asilo en frontera el 12 de diciembre. Pese a ello, el barco zarpó al día siguiente con estas dos personas a bordo hacia al puerto de Szczecin (Polonia), infringiendo el artículo 19 de la Ley de Asilo y las instrucciones de la Dirección General de la Policía sobre polizones, ya que debieron haber sido desembarcados y conducidos a dependencias fronterizas o, de no existir estas, ser acogidos por una ONG.

Este caso se denunció y apareció en diversos medios de comunicación gallegos[235], se solicitaron explicaciones a la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra y a la Brigada de Extranjería y Fronteras de Marín, a la Autoridad Portuaria y a la empresa consignataria Nogueira, exigiendo información sobre su identidad, su estado de salud, la documentación que portaban y la asunción de responsabilidad en aquella decisión. Además, el 17 de diciembre CEAR-Euskadi formuló una queja ante el Defensor del Pueblo. En su primera comunicación, con fecha de 16 de febrero de 2018, esta institución no aclaró por qué razones los polizones no fueron trasladados a las dependencias del puesto fronterizo.

235 Algunos medios de comunicación se hicieron eco de la llegada de estas personas al puerto de Marín: http://pontevedraviva.com/xeral/42008/reacciones-marcha-barco-marin-polizones-subdelegacion-gobierno-capitania-maritima/?lang=eshttp://www.farodevigo.es/portada-pontevedra/2017/12/15/vacio-legal-permitio-marcha-buque/18042249.htmlhttp://www.farodevigo.es/portada-pontevedra/2018/02/17/defensor-pueblo-interesa-paradero-polizones/1839565.html

CEAR-Euskadi también contactó con varios abogados y ONG polacas para alertarles de la llegada de este buque a Szczecin con los polizones a bordo. Sin embargo, varios letrados y defensores de los derechos humanos informaron que el barco había llegado el 21 de diciembre sin estas personas, un aspecto confirmado por la oficina del ACNUR en Varsovia y diferentes medios de comunicación de este país. Algunas informaciones sugirieron que los polizones habían sido desembarcados en algún puerto alemán, en las inmediaciones del Canal de Kiel, por lo que CEAR-Euskadi abrió una nueva línea de investigación con varias ONG germanas, que tampoco pudieron confirmar este extremo. De manera paralela, a través de la OAR supo que las solicitudes de protección internacional de los dos pasajeros del *Kristin C* habían sido admitidas a trámite el 18 de diciembre. Al cierre de este informe se desconocía el paradero de ambas personas.

CAPÍTULO 4

LOS DESAFÍOS PARA LA ACOGIDA Y LA INCLUSIÓN

A lo largo de 2017 quedó en evidencia la profunda brecha existente entre el crecimiento tan significativo del número de personas que solicitaron protección internacional en España y la ausencia de los recursos necesarios por parte del Estado para gestionar semejante volumen de solicitudes. Esta realidad causó dificultades de acceso al Sistema de Acogida e Integración (en adelante SAI[236]) de personas con necesidades materiales de acogida tanto en territorio español como las que esperaban ser trasladadas aquí, especialmente en Grecia, a través de los programas de reubicación y reasentamiento.

Además, se observó un impacto negativo sobre la salud mental de las personas con necesidad de protección internacional que señala la urgencia de su atención y abordaje como uno de los principales retos y dificultades no solo del SAI, sino también de la sociedad de acogida.

Por último, es necesario examinar el incierto horizonte que viven las personas solicitantes de protección internacional al tener que abandonar los programas de acogida e integración. La capacidad de liderar su futuro se convierte en un camino de obstáculos muy vinculados con las dificultades de acceso al empleo y la vivienda en un modelo de sociedad que aún es incapaz de atender la vida de personas inmersas en una situación de elevada vulnerabilidad e incertidumbre.

236 SAI: Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional dependiente de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS).

4.1. LOS OBSTÁCULOS EN EL ACCESO AL SISTEMA DE ACOGIDA.

Pese a que el Sistema de Acogida e Integración duplicó su número de plazas en un año (de las cuatro mil de diciembre de 2016 a las más de ocho mil justo doce meses después[237]), aún no ha logrado atender todo el aumento del número de solicitantes de protección internacional con necesidades de acogida. Por ello, se endurecieron los criterios de acceso y se generaron ciertos obstáculos que se analizan a continuación desde una triple aproximación: la dificultad para acceder a un recurso de acogida antes de la formalización de la solicitud (trámite que no depende de la persona solicitante, sino del plazo dado por la Administración desde que se pide la cita hasta la fecha asignada); las disfunciones existentes entre las necesidades expresas o especiales de la persona y la asignación de su plaza de acogida; y, en tercer lugar, las dificultades de acceso a la acogida en España de personas que estaban en "campos de refugiados" a la espera de ser trasladadas a través de los programas de reubicación (Grecia e Italia) y/o reasentamiento (Líbano y Turquía).

En su Informe de 2017, el Defensor del Pueblo subrayó que "el sistema de acogida no ha sido capaz de planificar las medidas de choque necesarias ante el aumento exponencial de solicitudes en un período corto de tiempo". Asimismo, expresó su preocupación especial por la situación de aquellas personas excluidas del sistema de acogida por no haber podido formalizar aún su solicitud y de aquellas que han accedido pero tampoco la han podido concretar una vez agotados todos los plazos previstos en el itinerario de acogida (entre los seis y nueve meses)[238].

Pese a que desde finales de 2015 la OAR ha reforzado el personal encargado de estudiar las solicitudes de asilo, durante 2017 las personas solicitantes tuvieron que esperar una media de cinco meses para formalizar su petición. Durante este periodo, los solicitantes deben asumir el carácter excluyente para el

237 Cabe destacar que, tal y como recogió el epígrafe 4.1 del Informe 2017 de CEAR, el fortalecimiento del sistema ha sido desigual, limitado e incompleto, ya que no se ha ampliado ninguna plaza en los Centros de Atención a Refugiados (CAR), dependientes directamente del MEYSS, y el aumento de plazas se ha producido exclusivamente a través de las ONG que gestionan los programas de acogida.

238 Informe Anual 2017 del Defensor del Pueblo. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.I.1_Gestion.pdf

SOLICITANTES DE ASILO DURANTE LAS CLASES DE ESPAÑOL IMPARTIDAS EN EL CENTRO DE ACOGIDA DE CEAR EN GETAFE (MADRID). © CEAR / CARMEN ÁLVAREZ.

acceso a los recursos de acogida, tanto los de primera acogida[239] como los de acogida temporal, ambos dentro del SAI. En este sentido, en su Informe 2017 el Defensor del Pueblo afirmó, de manera muy contundente, que la demora en la tramitación de las solicitudes afecta a la credibilidad del sistema de protección internacional.

Ante esta dificultad, las personas peregrinan de una organización social a otra en busca de una solución, se les deriva a los recursos municipales para evitar que vivan a la intemperie o recurren, en caso de que existan, a redes de apoyo sociales o familiares. Esta demora está generando un gran número de personas sin filiar (con lo que esto supone) que han manifestado su voluntad de registrar su solicitud de asilo, lo que está recogido en la Directiva de Procedimientos, y que serían susceptibles de ser atendidas también conforme a la Directiva de Acogida, accediendo a recursos estables que garanticen sus necesidades más básicas. De hecho, la incertidumbre a que se enfrentan en el

239 El Programa de Primera Acogida está gestionado por Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR desde la lógica de un reparto por provincias de todo el territorio español. Es una fase de evaluación y derivación inicial dirigida a personas solicitantes de asilo con el objetivo de garantizar la cobertura de sus necesidades básicas y urgentes durante el tiempo transcurrido entre la formalización (o solicitud de cita para poder formalizar) de su solicitud de asilo y la asignación de una plaza dentro del sistema de acogida por parte de la Unidad de Trabajo Social de la OAR, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Este programa plantea una duración máxima de treinta días.

acceso al sistema de acogida está desencadenando un preocupante deterioro psicosocial, entre otras consecuencias.

CEAR ha solicitado medidas con carácter de urgencia que permitan reducir los tiempos de formalización de las solicitudes de protección internacional, el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Asilo para la instrucción y la resolución de los expedientes administrativos, así como la garantía de atención y acogida de las personas que tengan cita para formalizar su solicitud. Si bien es cierto que el artículo 18.9 de la Directiva de Acogida permite a los Estados miembros fijar de manera excepcional condiciones materiales diferentes de las previstas cuando las capacidades de alojamiento estén temporalmente agotadas, como es el caso de España, esta excepcionalidad se establece para un periodo breve. Tampoco autoriza a utilizar el programa de primera acogida en hostales y albergues como la forma de acogida temporal de solicitantes de asilo excediendo (incluso triplicando) el tiempo máximo de estancia en este tipo de centros (un máximo de treinta días), en los que no se pueden garantizar las condiciones mínimas, la atención a necesidades especiales, ni el inicio del trabajo multidisciplinar en los primeros pasos hacia su proceso de inclusión[240].

Por otro lado, el Capítulo III de la Directiva sobre Reducción o Retirada del Beneficio de las Condiciones Materiales de Acogida contempla algunas situaciones en que un Estado miembro puede reducirlas, como por ejemplo aquellos casos en que la persona interesada no haya presentado la solicitud de protección internacional lo antes posible (de ahí la limitación de acceso al programa de primera acogida de personas que lleven más de seis meses en España o más de dos años en la UE) o cuando el solicitante haya ocultado sus recursos económicos, una valoración sumamente complicada en una entrevista de acceso al programa realizada por parte de una ONG que carece de información previa y de acceso a fuentes de información con las que corroborar su testimonio.

En relación con el segundo obstáculo planteado, es necesario analizar las disfunciones existentes entre las necesidades expresas o especiales de la persona solicitante y la asignación de plaza de acogida ya que, ante la carencia

240 Las actuaciones en el marco de este programa previsto para un máximo de treinta días son: primera atención a solicitantes en aeropuertos, puertos y puestos fronterizos (información y orientación); primera evaluación del caso y derivación; cobertura de necesidades básicas y urgentes y traslado del centro de acogida temporal a la plaza de acogida (en la misma o diferente provincia y misma o diferente entidad que gestiona dispositivos de acogida). Excluye, por tanto, las actuaciones relacionadas con el aprendizaje del idioma, la escolarización de menores, el apoyo psicosocial, el acompañamiento intensivo por parte del equipo multidisciplinar…

de plazas en el sistema de acogida, se aplica un criterio de disponibilidad de plazas "libres" casi de forma exclusiva, sin valorar de manera individualizada el lugar adonde se le trasladará.

La evaluación de criterios relacionados con los deseos y las expectativas de las personas queda en un plano secundario y de este modo se obvian factores que son determinantes en el éxito de un proceso de acogida e inclusión, como la presencia de familiares directos o la existencia de redes sociales y de una comunidad étnico-nacional de referencia y apoyo. Sería muy positivo entender que esto tiene que conciliarse con las necesidades de reparto económico del coste de los procesos de inclusión de estas personas (especialmente en lo referido a los servicios sociales municipales), del coste político y, sobre todo, del miedo a que la acogida de personas refugiadas en determinados territorios pudiera generar manifestaciones de rechazo, discriminación y xenofobia.

Además, la falta de plazas específicas ha conducido a utilizar las del Programa de Atención Humanitaria[241] para dar acogida a personas solicitantes hasta su paso a las del SAI. Esto supone un obstáculo claro al generar, en numerosas ocasiones, un traslado de centro de acogida que puede implicar incluso el cambio de provincia y una ruptura en los itinerarios iniciados y con las personas y equipos profesionales con los que se había empezado a forjar un vínculo de confianza, que es determinante en el éxito de los procesos de acogida e inclusión. Las personas solicitantes se ven sometidas a unas condiciones de acogida diferenciales al entrar en dispositivos en los que los perfiles están más focalizados en continuar su proceso migratorio en otros países europeos (por ejemplo, Francia en el caso de la población de origen subsahariano), existe una rotación superior de personas que genera cierta inestabilidad en la convivencia y trabajan equipos especializados en los itinerarios de acogida humanitaria y no de personas necesitadas de protección internacional.

También se ven afectadas por un proyecto de acogida mucho más cortoplacista en cuanto a propuestas colectivas en los centros de actividades de ocio y tiempo libre, aprendizaje del idioma, formación prelaboral… que requiere un continuo ajuste y conciliación de ambos programas en un mismo espacio

241 Programa de atención humanitaria financiado por el MEYSS a través del Real Decreto 441/2007, de 3 de abril. Tiene por objeto paliar la situación de vulnerabilidad de las personas inmigrantes debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación inmediata. Se les proporciona alojamiento, manutención y cobertura de las necesidades básicas durante un periodo inicial de tres meses. Actualmente, el sistema de acogida humanitaria cuenta con 2.080 plazas estables gestionadas por diversas ONG.

y, sobre todo, una incertidumbre que no finaliza en el momento de la llegada y la asignación de plaza. Así se prolonga el proceso inicial de acogida de las personas a quienes han ubicado en plazas de un programa diferente al de asilo y a quienes, además, se restará este tiempo de estancia de su posterior periodo de permanencia en el SAI.

Por otra parte, también en los CETI de Ceuta y Melilla se producen largas esperas, incluso superiores a un año, hasta la asignación de plaza, pese a no ser espacios de acogida adecuados para muchas de las personas solicitantes de protección internacional. Tal y como explica el informe de CEAR *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur* y se ha explicado en el capítulo anterior[242], en estos centros, que constantemente llegan a duplicar su capacidad de acogida, conviven personas con indicios claros de haber sido víctimas de redes de trata, menores filiados como mayores de edad, personas que han logrado saltar la valla, solicitantes de asilo... De hecho, el Defensor del Pueblo recomendó la revisión de los criterios de inclusión en las listas de traslado de residentes del CETI a la Península y que se priorizara a los solicitantes de protección internacional, especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad (como las familias con menores de edad a cargo), para facilitar su acceso a la acogida en el periodo más breve posible[243].

Por último, es importante señalar los obstáculos que persistieron para que personas refugiadas llegaran a España y accedieran al Sistema de Acogida e Integración en el marco de los programas de reubicación y reasentamiento.

En septiembre de 2017, finalizó el plazo establecido por el Consejo Europeo para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto a las cuotas de personas reasentadas (procedentes de Líbano y Turquía) y reubicadas (desde Grecia e Italia). Finalmente, España apenas recibió al 15,4% de la cuota a que se había comprometido, 2.668 personas acogidas frente a las 17.337 asignadas.

Quizás es el desajuste de expectativas, la vivencia de un proceso migratorio largo, violento y sumamente impredecible, la situación de espera en "campos de refugiados" cuyas condiciones son ciertamente precarias y la imperiosa necesidad de iniciar una vida en aquel lugar incorporado en su imaginario como el más idóneo (normalmente países del norte de Europa), lo que genera que, a pesar de

242 Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf

243 Defensor del Pueblo (2016): *Estudio sobre el asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*.https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

que son pocas las que llegan, haya un importante índice de abandono (especialmente en el caso de las personas reubicadas).

Por otra parte, los obstáculos de acceso al SAI no paralizan la voluntad de intentar cubrir las necesidades básicas de las personas, ni desincentivan la búsqueda de protección de alguien que ha migrado forzadamente, simplemente alimentan una situación de vulnerabilidad que costará más superar y cuyo proceso hasta la autonomía se alargará más y con más sufrimiento. Por esa razón en ciudades como Madrid y Barcelona, donde los programas de primera acogida han colapsado, han surgido formas alternativas de acogida temporal, asumidas en la mayoría de los casos por la administración local a través de los recursos que destina a las personas en situación de calle o las iniciativas de acogida en el invierno[244].

También ha habido una respuesta a través de espacios de solidaridad ciudadana que han recuperado una parte del impulso que surgió en 2015, reclamando un cambio de sistema de acogida que incorpore el papel de la solidaridad ciudadana y de las administraciones locales en la atención a las personas refugiadas[245]. Y, aunque de forma más simbólica, cabe mencionar otros espacios que intentan minimizar el impacto de la situación de colapso que se vive en los programas de primera acogida.

4.2. BUSCANDO REFUGIO: IMPACTOS SOBRE LA SALUD MENTAL Y EL RETO DE SU ATENCIÓN.

En el Capítulo 1 se ha descrito el aumento de la población desplazada de manera forzada en el mundo. La mayoría son personas que desde hace años, o incluso décadas, tuvieron que abandonar sus hogares debido a fundados temores de persecución, a que sus vidas corrían serio peligro. No es difícil imaginar que estos sentimientos, así como las experiencias vividas antes y durante el desplazamiento tienen un impacto grave sobre su bienestar psicosocial y su salud mental.

244 Fuente:http://www.publico.es/sociedad/refugiados-y-migrantes-pasan-noche-intemperie-falta-recursos-acogida.html

245 Barcelona, Ciutat Refugi http://ciutatrefugi.barcelona/es/espacio-ciudadano

EL IMPACTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Human Rights Watch ha descrito la situación de salud mental de las personas solicitantes de asilo en Grecia como una "crisis silenciosa"[246]. Muchas han sufrido experiencias traumáticas en sus países de origen, pero también detenciones, torturas, abusos, violaciones y agresiones durante el trayecto migratorio y, además, han tenido que enfrentarse a condiciones de extrema precariedad e incertidumbre a su llegada a Europa. En consecuencia, existe una elevada prevalencia entre esta población de cuadros de estrés, procesos de duelo, traumas, somatizaciones como cefaleas o dolores musculares, problemas de sueño, así como cuadros clínicos de ansiedad, depresión o trastorno de estrés postraumático.

En 2015, el Colegio Federal de Psicoterapeutas de Alemania publicó un informe que señalaba que al menos la mitad de las personas refugiadas llegadas a este país sufría algún trastorno mental. Entre el 40% y el 50% podían ser diagnosticados de trastorno de estrés postraumático y el 50% de depresión y además con una alta frecuencia presentaban ambos de manera simultánea. Entre las personas que sufrían trastorno de estrés postraumático, el 40% había intentado o pensado en acabar con su vida en alguna ocasión[247].

Por su parte, Médicos sin Fronteras señala que el 60,5% de las personas que había atendido en los Centros de Recepción de Solicitantes de Asilo de Milán, Roma y Trapani mostraba signos de padecer problemas de salud mental, el 42% presentaba sintomatología compatible con trastorno de estrés postraumático, el 27% con ansiedad y el 19% con depresión[248].

Todas estas reacciones psicológicas no son más que una parte del intento de adaptación de la persona al proceso de migración forzada, a la experiencia de la violación de derechos humanos y a la situación de vulnerabilidad, incertidumbre, precariedad y, en ocasiones, rechazo que experimentan a su llegada a Europa.

246 "EU/Greece: Asylum Seekers' Silent Mental Health Crisis". https://www.hrw.org/news/2017/07/12/eu/greece-asylum-seekers-silent-mental-health-crisis

247 "Psychische Erkrankungenbei Flüchtlingen. Bundes Psychotherapeuten Kammer". http://www.bptk.de/uploads/media/20150916_BPtK-Standpunkt_psychische_Erkrankungen_bei_Fluechtlingen.pdf Citado en: De Celis Sierra, Mónica: "La atención a la salud mental de los refugiados en los países de acogida: los ejemplos de Alemania y Canadá". *Clínica Contemporánea*, vol.7, nº 2. 2016. http://www.revistaclinicacontemporanea.org/archivos/cc2016v7n2a11.pdf

248 Médicos Sin Fronteras (2016): "Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare". Disponible en: http://www.msf.or.jp/library/pressreport/pdf/neglected_trauma_report.pdf

PRINCIPALES CAUSAS DEL MALESTAR PSICOSOCIAL Y DE LOS PROBLEMAS DE SALUD MENTAL

Sin embargo, y aunque pudiera parecer sorprendente, al buscar las causas de que problemas de salud mental como el trastorno de estrés postraumático, la ansiedad o la depresión estén presentes en mayor medida entre las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, diversas investigaciones apuntan a que lo acontecido durante el trayecto migratorio y, sobre todo, la situación en el país de destino son más relevantes como factores de riesgo de desarrollo o exacerbación de problemas de salud mental que lo propiamente ocurrido en los países de origen[249].

Según un estudio llevado a cabo en 2014, el estatus legal de las personas migrantes se relaciona de manera significativa con la presencia de problemas de salud mental, por encima de otras variables como la experiencia de hechos traumáticos[250]. Concretamente, las personas solicitantes de protección internacional tenían más probabilidad de padecer trastorno de estrés postraumático que aquellas a quienes se les había reconocido como refugiadas y se les había garantizado la residencia permanente (54% frente a 41% respectivamente). Igualmente, la probabilidad de presentar depresión entre las personas que aún esperaban la resolución de su solicitud fue cerca del doble que la de aquellas que habían visto reconocida su condición de persona refugiada y las diferencias fueron mucho mayores respecto a las personas migrantes con permiso de trabajo o las personas con nacionalidad.

Por otra parte, Médicos Sin Fronteras señala que el 89% de las personas que atendieron en Italia entre julio de 2015 y febrero de 2016 había sufrido experiencias traumáticas durante el viaje, frente al 60% que las había padecido en su país. La probabilidad de haber sido víctima de detenciones y secuestros era mucho mayor también durante la diáspora, especialmente la de haber sufrido torturas: diez veces mayor que en el país de origen. A su vez, el 86,9%

249 Migration Policy Institute: "Life after trauma: The mental-health needs of asylum seekers in Europe". https://www.migrationpolicy.org/article/life-after-trauma-mental-health-needs-asylum-seekers-europe. Pérez-Sales, Pau: *Tortura Psicológica: definición, evaluación y medidas*. Desclée de Brouwer. Bilbao, 2016. p. 221.

250 Heeren, Martina; Lutz Wittmann, Ulrike Ehlert; Ulrich Schnyder, Thomas Maier; y Müller, Julia: "Psychopathology and Resident Status – Comparing Asylum Seekers, Refugees, Illegal migrants, Labor Migrants, and Residents". *Comprehensive Psychiatry*, nº55. 2014. pp. 818-25. http://www.academia.edu/14154573/Psychopathology_and_resident_status_comparing_asylum_seekers_refugees_illegal_migrants_labor_migrants_and_residents

presentaba dificultades relacionadas con las condiciones de vida tras su llegada a Europa y estas se relacionaban de manera significativa con la presencia de trastorno de estrés postraumático y de ansiedad.

FALTA DE ACCESO A LA ATENCIÓN PSICOLÓGICA

A pesar de la elevada prevalencia de dificultades psicosociales y problemas de salud mental entre las personas refugiadas y de que la Directiva de Acogida obligue a los Estados europeos a "garantizar" la protección de su "salud física y psíquica", las estimaciones de la atención psicológica que se les presta a su llegada a Europa son alarmantemente bajas. Como señalaba el ex secretario general de la Sociedad Internacional de Salud y Derechos Humanos, Mariano Coello, se han dedicado pocos recursos a la salud mental especializada para afrontar la crisis humanitaria de las personas refugiadas en la Unión Europea[251].

Aunque no se disponen de datos fiables, en Alemania se estima que solo el 4% de las personas solicitantes de asilo recibe atención psicológica[252]. En Italia, Médicos Sin Fronteras señala que el sistema no está preparado y que los servicios locales son inadecuados para atender los problemas de salud mental de estas personas[253]. En España, con un sistema general de salud mental muy limitado y ajeno a la realidad de este colectivo, la atención psicológica especializada es provista fundamentalmente por las ONG que participan gestionando el mismo, así como por entidades no gubernamentales especializadas en migraciones y violaciones de los derechos humanos[254].

LA GARANTÍA DEL ACCESO AL DERECHO A LA SALUD MENTAL Y AL BIENESTAR PSICOSOCIAL

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otras convenciones internacionales, como la Carta Social Euro-

251 "Cómo abordar la salud mental de los refugiados". https://elpais.com/elpais/2017/10/04/planeta_futuro/1507135867_472506.html

252 "Psychische Erkrankungenbei Flüchtlingen. Bundes Psychotherapeuten Kammer". Citado en: De Celis Sierra, Mónica: "La atención a la salud mental de los refugiados en los países de acogida: los ejemplos de Alemania y Canadá". *Clínica Contemporánea*, vol.7, nº 2. 2016.

253 Médicos Sin Fronteras: "Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare". Disponible en: http://www.msf.org/sites/msf.org/files/neglected_trauma_report.pdf

254 Ejemplos de ello son la red Sir(a), el Serveid'Atenció Psicopatológica i Psicosocial a Immigrants i Refugiats de la Fundació Sanitària Sant Pere Claver o la ONG Exil.

pea, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del grado más elevado posible de salud física y mental. Con el fin de garantizar este derecho y asegurar el bienestar psicosocial de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, CEAR tiene en todas sus delegaciones territoriales un Servicio de Atención Psicológica que forma parte del Área de Inclusión junto con los servicios de Intervención Social, Empleo y Formación, Vivienda y Aprendizaje del Idioma. Profesionales de estos servicios forman equipos interdisciplinares que, en coordinación con otras áreas de CEAR, como el Servicio Jurídico y el área de Acogida, ofrecen una atención y un acompañamiento integral a las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Desde una perspectiva psicosocial que permite comprender los impactos psicológicos de las migraciones forzadas y las violaciones de los derechos humanos, así como las respuestas de las personas en relación con el contexto social, histórico y político en que estas se producen, se lleva a cabo un acompañamiento psicológico con el objetivo de mejorar la salud integral de las personas, asegurar su capacidad de resiliencia y promover sus habilidades para afrontar el proceso de solicitud de protección internacional y de adaptación al nuevo contexto.

Este acompañamiento se realiza desde tres perspectivas. En primer lugar, está el acompañamiento psicosocial, con una atención especial a los momentos críticos del proceso de solicitud, como son el establecimiento de un contexto percibido como estable y seguro, la elaboración psicológica de las experiencias pasadas, la adaptación al contexto presente y el afrontamiento de la construcción de una "nueva vida". En segundo lugar, figura el acompañamiento psicojurídico, con el fin de ofrecer apoyo durante un proceso legal complejo y con un elevado grado de incertidumbre que afecta de manera significativa a las personas y también de apoyar la propia solicitud de asilo a través de informes psicológicos o Protocolos de Estambul[255]. Y, en tercer lugar, un acompañamiento psicoterapéutico para la prevención y el tratamiento de los problemas derivados de las situaciones traumáticas vividas por las personas refugiadas.

Esta atención, uno de los ejes fundamentales de la intervención psicosocial que CEAR desarrolla, incorpora, además, un enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y el enfoque intercultural.

255 Por Protocolo de Estambul se hace referencia al *Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes* que fue adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el año 2000 como guía internacional para la evaluación de las personas que han sido torturadas, para investigar casos de posible tortura y para reportar los hallazgos a la justicia o a las agencias investigadoras.

LA APUESTA POR LA ATENCIÓN PSICOLOGICA

Si se analizan el impacto y los problemas psicológicos de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas atendidas por CEAR a lo largo de 2017, se aprecia una gran prevalencia de la sintomatología de corte ansioso y depresivo, como tristeza, apatía, angustia, falta de motivación o altos grados de desesperanza y de frustración, muchas veces coherente con la ausencia de expectativas laborales y de inclusión en nuestro país, en definitiva, de perspectivas de un futuro mejor. En este sentido, fueron frecuentes los sentimientos de indefensión y la falta de control respecto a su propia vida.

Apareció también una sintomatología relacionada con el duelo, tanto por las pérdidas de vidas humanas como por el duelo migratorio en relación con la desaparición de todos los referentes significativos de la persona, y, sobre todo, en relación con la pérdida de la ilusión y del sentido de la vida tras el grave trauma sufrido.

Además, destaca la presencia de distintos tipos de síntomas del espectro postraumático, como los recuerdos intrusivos, las pesadillas recurrentes, los sentimientos de culpa, la irritabilidad o las dificultades para conciliar el sueño y la sensación de re-experimentación e hipervigilancia. Conviene tener presente que la mayor parte de las personas solicitantes de protección internacional ha sufrido distintas violaciones de derechos humanos que ha quebrado su sistema de creencias básico y les ha hecho perder muchas veces la confianza en sí mismas, en los demás, en la justicia y en el mundo. En la mayoría de los casos, se trata de una sintomatología normal y adaptativa a las distintas situaciones traumáticas vividas, pero en no pocas ocasiones puede suponer un mayor o menor grado de incapacitación respecto a la normalización de la vida.

Por otro lado, es lógico que la salud mental y el estado afectivo y emocional de las personas se vean dañados y deteriorados cuanto menor es el grado de autonomía y de acceso a los recursos sociales. Cuanto mayor es el choque con la realidad y menores las expectativas de futuro en los terrenos social, legal y económico, mayor es el deterioro emocional y el grado de desesperanza respecto al futuro.

Si las personas no logran un grado suficiente de autonomía social y legal no van a percibir el sistema de protección como un sistema de reparación y de reconocimiento del daño y de la vulneración de los derechos sufrida, por lo que muchas veces este hecho prolonga, incluso hasta hacerlo crónico, el daño psi-

cológico. Muchas personas mantienen que el daño y la violencia sufrida en el país de origen es "esperable" y son capaces de afrontarlo e integrarlo, pero el que sufren en "Europa", concebida como un "lugar seguro y democrático", lo perciben como un "daño inesperado" que ataca de forma directa al sistema de creencias basado en la justicia y lo viven como irreparable. Diversos elementos, como tener una estructura familiar y social de apoyo, encontrar sentido a la experiencia vivida, las creencias religiosas, las ideas políticas o la capacidad de adaptación son algunas de las estrategias para hacer frente a las situaciones de dificultad que están viviendo.

En definitiva, trabajar en la salud mental de las personas solicitantes de protección internacional significa esforzarse por lograr que no vuelvan a ser víctimas y puedan reconstruir su proyecto vital a través del empoderamiento, la autoestima y la capacitación y el refuerzo de los recursos que puedan dotar a las personas de herramientas para su inclusión social y su autonomía.

SINTOMATOLOGIA SEGÚN EL MOTIVO DE HUIDA

En 2017, también se observó una variación de los perfiles de las personas atendidas por el Servicio de Atención Psicológica de CEAR, muy vinculado con el motivo que ha generado la migración forzada.

Huir de la violencia política y social

En cuanto a las personas procedentes de Venezuela, en su mayor parte manifestaron que escapaban de la violencia política y social en su país. Aunque en un principio se trató de personas solas, generalmente jóvenes, sin cargas familiares, con un perfil politizado, que expresaban haber vivido diferentes formas de persecución, cárcel e incluso tortura, esta situación ha ido dando paso a la atención de núcleos familiares con menores y/o mayores a cargo, la mayor parte de las veces con redes familiares y sociales en nuestro país. En este colectivo se aprecia una prevalencia de sentimientos relacionados con el duelo migratorio y problemas de adaptación, muchas veces relacionados con el choque de expectativas al encontrarse con las dificultades sociales y jurídicas del proceso de protección internacional. Dentro de este colectivo también hay un elevado número de personas LGTBI que, por un lado, han sufrido diferentes formas de discriminación y, por otro, a pesar de ser portadoras de VIH, refieren que no han tenido acceso a tratamiento médico en su país de origen.

También aumentó de manera considerable el número de personas atendidas procedentes de Centroamérica, especialmente Honduras y El Salvador, que huían de persecuciones relacionadas con las maras o la violencia política y social. Han sufrido amenazas y ataques a nivel personal o familiar e incluso el asesinato de seres queridos. Las mujeres, en concreto, tienen un perfil especialmente vulnerable y dañado, puesto que suelen haber experimentado, además, situaciones de violencia de género y un gran número de ellas ha sufrido violencia sexual, por lo que muchas veces presentan sintomatología traumática compleja de forma cronificada. Lo mismo sucede con personas del colectivo LGTBI, en especial mujeres transexuales, con historias muy graves de persecución, amenazas, tortura y distintos tipos de violencia física y sexual.

La atención a personas procedentes de Colombia también se ha producido principalmente por situaciones de violencia política o asuntos relacionados con bandas o narcotráfico. En el caso de las personas LGTBI y de las mujeres originarias de este país, señalaron que habían sufrido distintas situaciones de violencia de género y que no habían recibido protección por parte de su Estado.

Huir del conflicto armado

Otro importante perfil de atención fueron las personas procedentes de Siria, principalmente familias reubicadas o reasentadas que huyeron del conflicto armado y que arrastran experiencias traumáticas vividas en su país y/o en los de tránsito. Este colectivo presenta un grave daño emocional y un importante deterioro psicológico cronificado, que incluye la violencia propia de la guerra, las múltiples pérdidas tras la huida, el exilio, el duelo y el miedo al peligro que planea sobre los familiares que permanecen en su lugar de origen. CEAR también atendió a hombres solos, que han vivido situaciones de violencia y tortura y muchos de ellos llegaron a través de Melilla.

En estos casos adquiere una especial importancia la necesidad de dotar de espacios de seguridad y la construcción de un proyecto vital nuevo. A la herida del trauma, este colectivo suma los riesgos del viaje y las condiciones inhumanas que refieren haber vivido en el tiempo de espera en terceros países, presentando una sintomatología postraumática, con estados depresivos y elevados grados de desesperanza y duelo. Algunas familias muestran también un desajuste de expectativas respecto a las "promesas" de lo que creían que iban a encontrar a su llegada a Europa.

En este perfil se ha detectado un elevado porcentaje de casos de violencia

de género, una situación que en la mayoría de casos se arrastra desde el propio país de origen. Se trata de mujeres que han callado durante mucho tiempo, pero que, al sentirse en un lugar seguro y con mayores apoyos sociales y legales, lejos del círculo familiar, empiezan a exponer dicha situación.

Países de tránsito

En 2017 aumentó el número de personas cuya sintomatología se ha cronificado, intensificado o incluso originado en los países de tránsito hasta llegar a uno seguro. Dentro de este perfil destacan las personas procedentes del África subsahariana. En cuanto a las mujeres, muchas han padecido diferentes formas de violencia sexual y de explotación; la mayor parte ha sufrido mutilación genital, matrimonios forzados y/o diferentes formas de violencia por parte de la pareja en sus países de origen. Un gran número de ellas llega en estado de gestación y con indicios de haber viajado a España en situación de trata. En su totalidad refieren haber sufrido violencia física y/o sexual a lo largo del trayecto.

CEAR atendió a mujeres que relataron haber padecido violencia sexual por parte de fuerzas y cuerpos de seguridad en Marruecos o de compañeros de viaje, "parejas" a las que percibieron como "protectores" a lo largo de la ruta a cambio de favores sexuales como forma de supervivencia y "protección". Este perfil de mujeres es uno de los más vulnerables desde el punto de vista psicosocial, no solo porque sus cuerpos arrastran todas las violencias mencionadas, sino por el nivel cultural y las dificultades en lo que se refiere a las habilidades sociales, y requiere un gran trabajo de acompañamiento durante su proceso de inclusión. Asimismo, atendió a un gran número de hombres que han vivido diferentes formas de violencia, especialmente a manos de las fuerzas de seguridad en países como Marruecos, y casos de torturas en Libia o Argelia. Suele tratarse de hombres solos, en ocasiones posibles menores no acompañados no reconocidos como tales.

4.3. EL HORIZONTE DEL PROCESO DE INCLUSIÓN.

La inclusión social es un proceso bidireccional en el que influyen tanto las herramientas y capacidades de la persona protagonista, como el contexto y el esfuerzo de la sociedad de acogida para remover obstáculos y favorecerla. Dentro del programa integral de asilo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Sistema de Acogida e Integración para personas solicitantes de asilo y refu-

giadas es un apoyo determinante en el proceso de inclusión, pues contribuye al fortalecimiento de las herramientas con las que cuentan las personas y les presta un apoyo profesional, proporcionándoles información y conocimiento del contexto del país de acogida. No obstante, la participación en el programa es limitada en el tiempo (entre dieciocho y veinticuatro meses en aquellos casos de situación de grave vulnerabilidad) y es importante destacar qué sucede cuando finaliza, resaltando cómo influye la situación económico-laboral de la comunidad autónoma donde la persona desarrolla el proceso de inclusión y qué apoyos, programas o prestaciones ofrece cada comunidad a las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional para favorecer su paso definitivo hacia la autonomía.

En el momento de asignar una plaza de acogida en el SAI (la puerta de ingreso más habitual al programa), la falta de disponibilidad de plazas suficientes para dar respuesta a la demanda existente impide que se tenga en cuenta la preferencia de la persona en cuanto a la provincia donde será acogida, obviando la existencia de redes familiares o sociales o si la persona ya había iniciado un proceso de inclusión en un territorio[256]. En estos casos se produce un nuevo desarraigo, especialmente en el caso de familias con niños y niñas que sufren una interrupción de su proceso de inclusión en el ámbito educativo al tener que trasladarse de provincia para aceptar la plaza de acogida.

Igualmente, es destacable la dificultad para lograr un cambio de provincia por parte de personas que ya participan en el programa y que, en la mayoría de las ocasiones, tienen que optar entre aceptar el apoyo del programa donde se les haya asignado o renunciar para poder así reunirse con sus familiares o sus redes de apoyo. Estas limitaciones territoriales causan un efecto negativo, pues las redes tienen un papel fundamental en el proceso de inclusión, ya que es una de las principales vías de acceso al empleo y a la vivienda, como lo reconoce la Directiva de Acogida[257].

Durante el tiempo en que están en el programa tienen cubierta la necesidad de alojamiento: en la primera fase en dispositivos de acogida de las entidades

256 Tal y como se ha expuesto en el primer epígrafe de este capítulo, pese a que el tiempo previsto para el Programa de primera acogida es de un máximo de treinta días, el retraso en las citas para la formalización de la solicitud de protección internacional está generando que las personas permanezcan en el programa a la espera de asignación de plaza entre sesenta y noventa días, un periodo excesivamente prolongado.

257 El artículo 12 del capítulo II de la Directiva de Acogida establece: "En la medida de lo posible, los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para mantener la unidad familiar tal como se encuentre presente en su territorio, en caso de que el Estado miembro de que se trate facilite alojamiento a los solicitantes. Las medidas previstas en el presente artículo se aplicarán con el acuerdo de los solicitantes".

SHARIFER, DE AFGANISTÁN, Y ANNAS, DE SIRIA, HAN OBTENIDO PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA Y AHORA TRABAJAN EN LA EMPRESA SOCIAL CAUSAS CEAR, CUYO OBJETIVO ES LA INTEGRACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES. © CEAR / ABRAHAM BLÁZQUEZ.

que gestionan el programa y en la segunda a través de ayudas económicas para el alquiler de vivienda. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un aumento notable de los precios del alquiler y un endurecimiento de las condiciones para acceder a una vivienda (exigencia de documentación como avales, anticipo de varios meses en concepto de fianza, gestión de agencia, informe de vida laboral, contratos de trabajo indefinidos, nóminas…), lo que dificulta enormemente el tránsito de la primera a la segunda fase; o se accede a viviendas cuyo precio excede el límite máximo establecido en las ayudas de alquiler, por lo que para asumir este pago se tiene que destinar una parte de otros conceptos de ayuda, como la prevista para la atención de las necesidades básicas.

Además, la subida de los precios de alquiler ha llevado a estas personas a encontrar vivienda en las zonas periféricas de las ciudades, donde los recursos públicos son menores o están más saturados. A menudo, son zonas en riesgo de exclusión o barrios especialmente castigados por la crisis económica, con el consiguiente perjuicio en su proceso de inclusión y el clima de hostilidad que, en ocasiones, se vive.

Marizabel, solicitante de protección internacional procedente de Venezuela, lo expresa así: "Teníamos mucho temor a la búsqueda de vivienda, porque sabíamos que pedían mucha documentación. Y los precios son costosos para lo

que luego se puede ganar en sueldo, están un poco altos…". Se observa también que, ante el aumento en el precio de los pisos de alquiler y de las habitaciones compartidas, se están "sobreocupando" pisos para poder asumir el gasto[258].

No hay que olvidar tampoco la discriminación por nacionalidad u origen que sufren muchas de las personas solicitantes de asilo y refugiadas cuando pretenden alquilar una vivienda. Tal y como menciona la última memoria anual del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica[259], entre los casos de incidentes discriminatorios individuales destacan los producidos en los ámbitos del empleo, el acceso a bienes y servicios, en medios de comunicación e Internet y, especialmente, en el ámbito de la vivienda (el 39% de estos casos).

La vivienda es, por tanto, una de las principales barreras en el proceso de inclusión, tanto el acceso a ella como su mantenimiento cuando finaliza la ayuda de alquiler del SAI. Las familias que la pueden conservar afrontan situaciones de estrés sin tener garantías de cómo pagar el alquiler cada mes (endeudamientos, préstamos…) y llegando incluso, en algunos casos, a quedar en situación de calle cuando finaliza el programa integral de asilo.

El aprendizaje del idioma es otra de las herramientas determinantes en el proceso de inclusión. En este sentido, se ha puesto en marcha un servicio transversal que se ofrece desde la entrada de las personas en el programa a través de un trabajo especializado con una amplia oferta de clases, niveles adaptados y actividades complementarias, lo que permite a las personas adquirir competencias lingüísticas para favorecer su inclusión. No obstante, para alcanzar un nivel elevado que permita acceder al mercado laboral se necesita más tiempo del previsto en el programa (dieciocho o veinticuatro meses).

En cuanto al acceso a un puesto de trabajo, el SAI ofrece formación y orientación para la búsqueda, lo que permite a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional desarrollar habilidades para la búsqueda de empleo adaptadas al contexto de acogida, mejorar su formación y adaptar su

258 Los datos al respecto de la subida de precio son alarmantes. Según Fotocasa, el precio de alquiler se ha incrementado un 18% en los últimos cuatro años en España y esta subida ha sido aún más acusada en Barcelona y Madrid, con aumentos del 49% y del 27%, respectivamente. Fuente: http://prensa.fotocasa.es/precio-del-alquiler-se-ha-incrementado-49-cataluna-27-madrid-los-ultimos-cuatro-anos/

259 Servicio enmarcado en el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, un órgano colegiado adscrito al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Subdirección General para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. En aplicación del artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE. Memoria anual de resultados 2016. https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/05/MEMORIA-2016-DEL-SERVICIO-final.pdf

perfil al mercado laboral. No obstante, es insuficiente ante la precaria realidad del mercado laboral en España. En consecuencia, muchas veces no tienen más remedio que aceptar ocupaciones dentro de la economía sumergida como única vía de obtener ingresos; o puestos de trabajo de inferior calidad a la de su formación debido a la dificultad para la homologación de títulos y para el reconocimiento de la experiencia profesional previa; o empleos con un elevado grado de temporalidad o siniestralidad, llegando incluso a condiciones de explotación en sectores altamente precarizados como el servicio doméstico, la hostelería o la logística de almacenes. En este sentido, Marizabel explica: "He hecho un curso de camarera de pisos y alojamientos y mi marido lo hizo de fontanería, calefacción y climatización. Él no está trabajando y yo he conseguido algunas horitas sueltas en algunas viviendas, pero nada estable. En Venezuela era docente, trabajaba en una escuela de educación especial y también como administrativa, que es otra de mis profesiones".

La tasa de desempleo en el último trimestre de 2017 se situaba en el 16,5% (del 14,97% para los hombres y del 18,35% para las mujeres), aunque con notables diferencias entre comunidades como Euskadi y Navarra, por una parte, y Andalucía y Canarias, por otra[260]. Estas cifras son poco esperanzadoras y aún menos lo es la tasa de desempleo para personas extracomunitarias, que en el último trimestre de 2017 se situaba en el 23,56% para los hombres y el 28,39% para las mujeres.

Otra variable que conviene tener presente es la incertidumbre en lo relativo al estatus jurídico. En 2017, únicamente el 35% de personas solicitantes lograron el reconocimiento de la protección internacional. Es un obstáculo de primer orden para diseñar y desarrollar un itinerario de inserción sociolaboral a largo plazo, puesto que la posibilidad de que la solicitud de protección internacional sea finalmente denegada es un factor desestabilizante y puede hacer fracasar todos los esfuerzos. Esta realidad, con la elevada probabilidad de la denegación (y la pérdida, por tanto, del permiso de estancia y trabajo), desincentiva a la empresa o persona que desea contratar.

"Es un poco difícil porque yo tengo tarjeta roja temporal y es difícil para buscar trabajo en fábricas, porque el contrato mínimo es de un año y yo renuevo la tarjeta cada seis meses. Las empresas no dicen que no en mi cara, pero dicen tú tienes tarjeta temporal… puedes renovar, pero no es seguro", explica Shoaib, solicitante originario de Pakistán.

260 Fuente: Instituto Nacional Estadística. http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4249

Por su parte, respecto al temor de la denegación de la protección internacional (la respuesta que en 2017 el Gobierno dio al 99% de las personas solicitantes originarias de Venezuela), Marizabel señala: "Aún no tenemos resuelta nuestra situación jurídica… En principio creo que se me caería el mundo anímicamente, es un temor que siempre sientes cuando vas a renovar la tarjeta, qué te van a decir, porque escuchas lo que les sucede a otras personas…".

Además de las disimilitudes entre las comunidades autónomas en relación al acceso al empleo, cabe destacar las diferencias en cuanto a los sistemas de protección social durante el desarrollo del itinerario dentro del programa SAI y respecto a las posibilidades de acceder a programas sociales una vez finalizados los dieciocho o veinticuatro meses del programa.

Las rentas mínimas o rentas garantizadas son competencia exclusiva de las comunidades autónomas y cada una establece normativamente los requisitos de acceso, los tipos de prestación y su seguimiento.

En Cataluña, por ejemplo, a las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas se les exige doce meses de empadronamiento para el acceso a la Renta Mínima de Inserción, aunque para el resto de la población el requisito es de dos años, y no se les computan las ayudas recibidas en el SAI. Otras ayudas que pueden pedir son las de emergencia de los servicios sociales y la pensión no contributiva en el caso de personas con diversidad funcional reconocida cuando lleven cinco años de residencia en España. Además, cabe destacar la existencia de proyectos destinados a personas solicitantes y refugiadas que no han podido acceder al SAI, que han recibido la denegación de su solicitud o a las que se aplicó el Convenio de Dublín[261].

En Euskadi, se requieren tres años de empadronamiento continuado para que las personas solicitantes o refugiadas puedan acceder a la Renta de Garantía de Ingresos (con excepciones en los casos de violencia de género o perceptores de pensiones no contributivas) y de dos años para la Renta de Garantía de Ingresos por vivienda. Por tanto, son escasas las personas solicitantes y refugiadas que pueden acceder a la RGI durante el itinerario o a su conclusión y las ayudas públicas a las que más suelen optar son las de emergencia social gestionadas por los servicios sociales de los ayuntamientos, con diferentes

261 Programas Tenderol y Naussica:
http://www.ccar.cat/el-programa-tenderol-ya-esta-en-marcha/?lang=es
http://ciutatrefugi.barcelona/ca/noticia/el-programa-nausica-dacollida-a-refugiats-presentat-a-la-comissio-europea_463561

criterios según el municipio. También existe un programa financiado por la Diputación de Vizcaya (el Proyecto Gohiabe 2016-1019) que cuenta con fondos, aunque escasos y limitados, para apoyar a personas solicitantes y refugiadas durante un máximo de tres meses en casos de emergencia.

En Andalucía, desde el 19 de diciembre 2017 las personas solicitantes de protección internacional, apátridas y refugiadas ya pueden solicitar la Renta Mínima de Inserción, sin necesidad de acreditar un tiempo mínimo de empadronamiento.

En la Comunidad Valenciana, el requisito para que las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas puedan acceder a la Renta Garantizada de Ciudadanía es llevar dos años empadronadas en la comunidad. Sin embargo, el plazo para la resolución de la solicitud es excesivamente prolongado, en ocasiones hasta de doce meses, y, como se concede por un periodo de seis, una vez concluido debe presentarse una nueva solicitud y volver a esperar... De este modo, se interrumpe cualquier proceso de intervención familiar o inserción laboral vinculado a la prestación que se haya trabajado. Por su parte, el Ayuntamiento de Valencia financia un proyecto del que pueden ser beneficiarias personas solicitantes o refugiadas que no puedan acceder al SAI o hayan finalizado el tiempo máximo de percepción de ayudas dentro del mismo[262].

En la Comunidad de Madrid, durante 2017 el Gobierno regional ordenó que no se valoraran las solicitudes de la Renta Mínima de Inserción por parte de personas solicitantes de protección internacional al considerar que, en términos jurídicos, no tienen permiso de residencia, sino de estancia, y por este motivo únicamente la pueden solicitar aquellas personas que ya la tengan reconocida. Se trata de un cambio negativo, pues previamente podían acceder a esa ayuda tras un año de empadronamiento, incluso antes de finalizar el itinerario del programa SAI.

En Canarias, las personas solicitantes o refugiadas pueden lograr la Prestación Canaria de Inserción después de un periodo de empadronamiento superior a un año.

En Navarra, pueden acceder a la Renta Garantizada si cumplen el requisito de empadronamiento de veinticuatro meses en la comunidad autónoma, doce en el caso de tener menores a su cargo. En casos excepcionales, las personas en situación de exclusión pueden obtenerla sin necesidad de llevar el tiempo de empadronamiento exigido, una opción que también pueden utilizar las

262 Proyecto "La Nostra Ciutat el teu refugi": http://lanostraciutatelteurefugi.com/

personas solicitantes y refugiadas al finalizar el itinerario del Sistema de Acogida e Integración.

En ocasiones, existen reticencias de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional a solicitar estas ayudas autonómicas, ya que afirman que desean buscar un trabajo para dejar de depender de las ayudas sociales y conquistar la autonomía. Así lo expresó el paquistaní Shoaib tras preguntarle por la Renta de Garantía de Ingresos que ofrece el Servicio Vasco de Empleo: "... yo no quiero esa ayuda, porque prefiero trabajar ocho horas con contrato".

El paso por el SAI contribuye a reforzar aspectos esenciales para la inclusión, como el aprendizaje del idioma, el acompañamiento psicosocial, la mediación en el acceso a la vivienda, la dotación de ayudas económicas, la orientación y mediación formativa laboral... En resumen, una vez finalizado este itinerario, el horizonte de la inclusión de las personas solicitantes de protección internacional está condicionado por la alternancia entre trabajos temporales en sectores altamente precarizados, ayudas municipales de emergencia, acceso a bancos de alimentos y a la renta básica en algunas comunidades autónomas.

Sin embargo, resulta frustrante que no se consiga el objetivo de la inclusión después de la inversión económica realizada, el esfuerzo profesional de los técnicos y entidades y sobre todo la implicación de estas personas. Es necesario profundizar y señalar también la falta de medidas concretas para favorecer una inclusión efectiva por parte de los recursos públicos de las distintas comunidades autónomas y ayuntamientos, con especial énfasis en el acceso y el mantenimiento de la vivienda y en medidas concretas para lograr un puesto de trabajo.

El proceso de inclusión es bidireccional y depende en gran medida del contexto de acogida. Existen diferencias notables en función de la situación socioeconómica de la provincia o comunidad de acogida, de las oportunidades de empleo que ofrecen, pero también de los programas de protección social existentes y de los requisitos de acceso en igualdad de condiciones.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

1. EL MAYOR ÉXODO JAMÁS REGISTRADO: MÁS DE 70 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA.

La agudización de los conflictos en Siria, Sudán del Sur, República Centroafricana, Afganistán o República Democrática del Congo, la represión contra la minoría rohingya en Myanmar, el interminable éxodo del pueblo palestino, agravado por la creciente espiral de violencia, y la situación en Colombia explican una diáspora que no cesa de crecer. Según datos del ACNUR, a 30 de junio de 2017 ya había más de 70 millones de personas desplazadas de manera forzosa en el mundo. Esto supuso un aumento del 9% (1,9 millones de personas refugiadas y 4,6 millones de desplazadas internas) en el primer semestre de 2017 con respecto al año anterior. A finales de 2016, 65,6 millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares a causa de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos. De ellas, 22,5 millones eran personas refugiadas, 40,3 millones eran personas desplazadas dentro de las fronteras de su país y 2,8 millones eran solicitantes de protección internacional.

Una parte significativa de las personas refugiadas ve en Europa un lugar donde encontrar protección y seguridad para intentar reconstruir sus vidas. Sin embargo, la progresiva impermeabilización de las fronteras y la apuesta por medidas cada vez más contundentes de externalización del control de las

migraciones han convertido la travesía del Mediterráneo en la más peligrosa del planeta. En 2017, más de tres mil personas perdieron la vida en sus aguas cuando navegaban hacia las costas europeas.

2. DE SIRIA A SUDÁN DEL SUR Y MYANMAR.

A 30 de junio de 2017, tres países sumaban más de la mitad de las casi 18,5 millones de personas bajo amparo del ACNUR: Siria (6 millones), Afganistán (2,6 millones) y Sudán del Sur (1,9 millones).

Siria sufre la mayor diáspora desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Desde el inicio del conflicto en 2011, más de doce millones de personas han tenido que abandonar sus hogares: 6,3 millones de personas son desplazadas y 6 millones viven como refugiadas en más de cien países, mayoritariamente en Turquía, Líbano, Jordania, Egipto e Irak.

También en Sudán del Sur la guerra civil se agudizó y se extendió a lo largo de 2017. De sus doce millones de habitantes, más de la mitad depende de la ayuda humanitaria para sobrevivir y la desnutrición severa afecta a más de un millón de sus niños y niñas. Desde que logró la independencia de Sudán en 2011, casi la tercera parte de su población se ha visto afectada por el desplazamiento forzado. A 30 de junio de 2017, tenía 1,9 millones de personas refugiadas (la mitad de ellas asentadas en Uganda) y 1,9 millones de personas desplazadas internamente.

La situación de la minoría musulmana rohingya en Myanmar (alrededor de un millón de personas) empeoró gravemente el año pasado. Duramente discriminada desde hace décadas en este país asiático, en agosto de 2017 el ejército birmano lanzó una nueva operación con ataques indiscriminados contra la población civil rohingya y la quema de cerca de 340 pueblos enteros en los meses siguientes. Entre agosto y diciembre, cerca de 700.000 personas se refugiaron en Bangladesh, unas 120.000 se habían desplazado dentro de los límites de Myanmar y al menos 10.000 fallecieron a consecuencia de la represión.

3. LA UNIÓN EUROPEA: OTRO AÑO PERDIDO.

2017 fue otro año desperdiciado por las instituciones y los gobiernos europeos para definir una política de migración y asilo común realmente comprometida con las personas refugiadas y respetuosa de los compromisos internacionales

MUJERES Y NIÑOS DE LA COMUNIDAD DE MOCOA, EN COLOMBIA, ENCIENDEN VELAS DURANTE UN EVENTO COMUNITARIO ORGANIZADO POR LA ALIANZA DE MUJERES TEJEDORAS DE VIDA EL 7 DE DICIEMBRE DE 2017. AÚN HOY, CON 7,5 MILLONES, COLOMBIA SIGUE SIENDO EL PAÍS CON UN MAYOR NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS © ACNUR / RUBÉN SALGADO ESCUDERO.

adquiridos. Los líderes europeos marginaron estas materias y pospusieron las decisiones relevantes en las sucesivas cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Desde luego, el crecimiento de las fuerzas políticas xenófobas y su influencia en las decisiones de no pocos gobiernos (principalmente en Europa oriental), así como la convicción, instalada en los centros del poder comunitario, de que el momento más agudo de la mal llamada *crisis de los refugiados* ya ha pasado no ayudan a avanzar hacia ese objetivo. En 2017, concluyeron los programas de reasentamiento y reubicación, con un fracaso evidente respecto a los objetivos que los gobiernos asumieron en 2015.

En 2017, el número de personas que solicitaron protección internacional en la UE se redujo casi a la mitad respecto a 2016 y 2015 debido a las políticas de cierre de fronteras. A imagen y semejanza del controvertido Acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016, en febrero de 2017 la Unión Europea suscribió un convenio con Afganistán para promover el retorno "voluntario" de personas refugiadas, cuyo Plan Operativo permanece protegido por el secretismo. Un mes después, se anunció el *EU Action Plan on Return*, que sugiere a los Estados miembros medidas para acelerar los procedimientos de retorno y mejorar la

colaboración con los países de origen con esta misma finalidad.

En consecuencia, la peligrosidad de las rutas migratorias hacia Europa sigue creciendo y las fronteras europeas se han convertido en el escenario de graves violaciones de los derechos humanos. En este contexto, es especialmente preocupante la criminalización creciente de aquellas personas y organizaciones que defienden los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Ejemplo de ello fue la aprobación, por parte del Gobierno italiano, del Código de Conducta para Operaciones en el Mediterráneo en agosto de 2017.

En cuanto a la situación en Grecia, persiste la desprotección de miles de personas refugiadas y es especialmente grave en las islas. Bajo el paraguas del acuerdo suscrito con Turquía, cinco islas griegas se han convertido en lugares de confinamiento para quienes han solicitado protección internacional, que deben aguardar allí la resolución de su expediente.

Por último, la difusión de noticias falsas y de un discurso xenófobo y racista a través de Internet terminó de sellar el retroceso del derecho de asilo en la UE. El punto de partida fue lo sucedido en Colonia la noche del 31 de diciembre de 2015 y las mentiras acerca de la participación de personas refugiadas. Desde entonces, después de cada atentado terrorista, las falsedades difundidas crecieron exponencialmente para convertir en sospechosas por su origen y por sus creencias religiosas a las personas migrantes y refugiadas, principalmente a las originarias de países de mayoría musulmana.

4. ESPAÑA: UN AÑO DE RÉCORDS EN UN SISTEMA COLAPSADO.

En 2017, España recibió a más solicitantes de protección internacional que ningún otro año desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984: 31.120. Por primera vez, ocupó el sexto lugar entre los países de la UE que más solicitantes atendieron, por delante incluso de países con tanta tradición de asilo como Suecia, aunque muy lejos aún de los primeros puestos, ostentados por Alemania (222.560), Italia (128.850) y Francia (98.635).

Venezuela, con 10.350, fue de nuevo el país de origen de un mayor número de solicitantes, si bien, de las 1.545 personas de este país cuya solicitud resolvió la OAR, solo 15 lograron el estatuto de refugiado. El resto obtuvo una resolución denegatoria.

En el caso de Siria, el segundo país de origen, el número de solicitantes pasó de 2.975 en 2016 a 4.225. Un año más, fueron muy pocas las personas

que lograron el estatuto, apenas 20, a pesar de las proporciones de la guerra que ha devastado este país, si bien es cierto que 3.470 obtuvieron la protección subsidiaria y solo 150 una respuesta negativa.

Si bien en 2017 España otorgó el estatuto de refugiado a 595 personas (la mayor cifra desde 1994), el porcentaje de las que recibieron algún tipo de protección internacional cayó casi a la mitad respecto a 2016, al pasar del 67% al 35%, y quedó también claramente por debajo de la media de la Unión Europea (45%).

Otro aspecto especialmente preocupante, que mereció también la atención del Defensor del Pueblo, es la acumulación de solicitudes de protección internacional pendientes de resolución. A finales de febrero de 2018 eran nada más y nada menos que 42.025 las personas afectadas, otra cifra récord en términos históricos, principalmente naturales de Venezuela, Ucrania, Colombia y Siria. Por último, es preciso alertar sobre las esperas prolongadas para formalizar la solicitud dentro del territorio español, que el año pasado alcanzaron una media de cinco meses y que tienen consecuencias terribles para las personas. Todo ello ha causado un colapso del sistema de asilo que ha originado dificultades para acceder al Sistema de Acogida e Integración.

5. DE LA FRONTERA SUR AL AEROPUERTO DE BARAJAS, LOS CIE Y LOS POLIZONES.

Después de Italia y Grecia, España fue el tercer país de la Unión Europea con un mayor número de llegadas de personas migrantes a sus costas en 2017, principalmente a las provincias de Cádiz y Almería. Como CEAR ha expuesto en su informe *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur* (hecho público en enero de 2018 después de un estudio exhaustivo en terreno), la respuesta ante la llegada de estas personas estuvo caracterizada por la improvisación y la falta de coordinación, así como por lagunas tan graves como la falta de información acerca del derecho a solicitar protección internacional, la no identificación de posibles víctimas de trata y la detención de menores.

En cuanto a Ceuta y Melilla, un año más, los CETI tuvieron que acoger a muchas más personas de las que su capacidad puede soportar y continuaron las llamadas "devoluciones en caliente" de personas interceptadas en el perímetro fronterizo, una práctica absolutamente ilegal, como lo señaló el

Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia del 3 de octubre de 2017 en el caso *N. D. y N. T. contra España*. Asimismo, y a pesar de la jurisprudencia de los últimos años, persistió la prohibición de que las personas solicitantes de protección internacional pudieran trasladarse a la Península tras la admisión a trámite de su solicitud. Y la impunidad sigue planeando, cuatro años después, sobre la tragedia de El Tarajal, puesto que el 26 de enero de 2018 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6 de Ceuta volvió a archivar la causa.

Por otra parte, aumentó de manera considerable el número de solicitantes en el aeropuerto de Madrid-Barajas y el colapso del sistema de asilo quedó de nuevo patente, ya que en el 14,2% de los casos atendidos por el Servicio Jurídico de CEAR la admisión a trámite se produjo porque la OAR no comunicó su resolución en el plazo legalmente estipulado. Además, como constató también el Defensor del Pueblo, las dependencias de la Terminal 1 del aeropuerto destinadas a acoger a las personas que solicitan protección internacional y el personal con que cuentan no son los adecuados, especialmente en el caso de los niños y niñas, las mujeres embarazadas y las personas enfermas.

La situación en los Centros de Internamiento de Extranjeros y de los polizones que llegan a los puertos españoles continuó siendo un especial motivo de preocupación para las organizaciones de defensa de los derechos de humanos. A pesar de la movilización de la sociedad civil y del apoyo a su clausura por instituciones públicas de ámbito municipal o autonómico, el Gobierno anunció la apertura de tres nuevos CIE y apostó por reforzar un modelo que priva de la libertad a seres humanos que tan solo han cometido una falta administrativa.

6. LA ACOGIDA Y LA INCLUSIÓN: DESAFÍOS PENDIENTES.

La falta de cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Asilo para la resolución y el retraso de las citas para formalizar la solicitud de protección internacional han provocado el colapso del sistema de asilo en España, originando dificultades a numerosas personas solicitantes de protección internacional para acceder al Sistema de Acogida e Integración (SAI), a pesar de que duplicó sus plazas desde las cuatro mil de diciembre de 2016 a las más de ocho mil de doce meses después.

PERSONAS REFUGIADAS ROHINYÁ CRUZAN LA FRONTERA ENTRE MYANMAR Y BANGLADESH EL 9 DE OCTUBRE DE 2017.
© ACNUR / ROGER ARNOLD.

La experiencia de la persecución y del exilio, así como la incertidumbre mientras esperan la resolución de su solicitud tiene un impacto durísimo en la salud mental de las personas refugiadas. Detenciones, torturas, violencia, abusos, violaciones de los derechos humanos tanto en el país de origen como durante el desplazamiento configuran entre esta población cuadros de estrés, procesos de duelo, ansiedad, depresión o estrés postraumático. Pese a que el SAI incorporó el fortalecimiento de los equipos psicosociales de las entidades, las necesidades para abordar la recuperación de la salud mental y el bienestar psicosocial de las personas solicitantes y refugiadas aumentaron de manera considerable. Esto hace muy difícil que en los plazos que marca el SAI sea posible la reconstrucción del proyecto vital de muchas de estas personas.

El contexto socioeconómico general y las características del procedimiento de asilo tampoco ayudan, ni mucho menos, a lograr este objetivo. El encarecimiento de las viviendas en alquiler y las exigencias para la firma del contrato, las dificultades para acceder a un puesto de trabajo en condiciones dignas, la incertidumbre que acompaña la prolongada y sinuosa instrucción de la solicitud en un país que en 2017 denegó la protección internacional a

dos de cada tres personas o los obstáculos para acceder a las ayudas sociales de ámbito autonómico tras finalizar el periodo de estancia en el SAI definen un horizonte muy complejo para la inclusión en España.

CAPÍTULO 6

PROPUESTAS

Las siguientes propuestas están orientadas a promover cambios institucionales y normativos para la mejora de la protección internacional en España y del respeto y garantía de los derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y necesitadas de protección internacional.

PROPUESTAS DE MEJORA DE LA ACTUACION DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

1. Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras e impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, prestando especial atención al incremento de personas fallecidas en el último año cuando intentaban llegar a las costas españolas.

2. Adoptar un Plan de Acción a nivel estatal para dar respuesta adecuada al incremento de llegadas de personas migrantes y refugiadas a las costas españolas, en el que se incluya un protocolo unificado de actuación que sirva para mejorar la gestión de las llegadas por vía marítima, asegurar la identificación de necesidades de protección y derivar a los canales de protección adecuados. Este Plan debe incluir también una dotación presupuestaria que permita incrementar los medios materiales y humanos existentes.

3. Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma adecuada e individualizada en los puntos fronterizos

marítimos y terrestres. Al mismo tiempo, se debe asegurar el acceso a asistencia letrada e interpretación desde el momento de la llegada, así como una identificación adecuada y temprana de personas con necesidades especiales, antes de su puesta a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de asegurar un tratamiento apropiado de las mismas.

4. Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de víctimas de trata con la participación y asistencia de equipos multidisciplinares junto con la aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas.

5. Garantizar una adecuada protección de los niños y niñas en puestos fronterizos y territorios, evitando que sean detenidos bajo ninguna circunstancia y asegurando una apropiada identificación de aquellas y aquellos no acompañados, así como la aplicación de pruebas adecuadas de determinación de la edad.

6. Reconocer la persecución por maras y pandillas en Centroamérica como motivo de concesión de protección internacional, en línea con las sentencias de la Audiencia Nacional.

7. Garantizar unos estándares de calidad adecuados en el procedimiento, evitando entre otras cuestiones que se produzcan dilaciones excesivas tanto en la formalización de la solicitud como en la resolución de la misma. En este sentido, es urgente concluir la instrucción de los más de 42.025 expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada.

8. Poner en marcha vías legales y seguras de acceso al procedimiento de asilo: habilitar la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles, facilitar la emisión de visados humanitarios, cumplir los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento y aprobación de un programa ambicioso y permanente de reasentamiento.

9. Eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos.

10. Suprimir las restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios para realizar traslados a la Península y garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras españolas

11. Garantizar el acceso físico a las embajadas españolas en situación de seguridad de los familiares a los que se extiende la protección internacional y el trato correcto a los mismos por parte de todo el personal de las misiones diplomáticas.

12. Valorar en la instrucción del expediente de extensión familiar el contenido del expediente de solicitud de protección internacional del titular de la protección y comunicar por escrito a la persona titular de la protección internacional y a la abogada o abogado actuante la recepción de la documentación presentada en las embajadas y la asignación del número de expediente de extensión familiar.

13. Para la valoración de la extensión familiar, establecer criterios uniformes para la acreditación de la relación de parentesco y, en su caso, dependencia o existencia de convivencia previa. Estos criterios han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares y a las condiciones de seguridad de los mismos. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos en que se van a requerir pruebas de ADN (por nacionalidad, por falta de documentación de identidad, por falta de documentación de parentesco…), para así agilizar su realización desde un inicio.

14. Eliminar los límites a la extensión familiar no previstos en la ley y que han originado que haya solicitudes de extensión presentadas hace años y que no se están instruyendo y agilizar la tramitación de expedientes de extensión familiar que actualmente se demoran más de un año tanto en la OAR como en las embajadas. Esto es incompatible con el principio de reagrupación familiar, derecho a la vida en familia y el principio humanitario de ayudar a que las personas refugiadas reconstruyan su vida en el país de destino.

15. Defender una posición garantista en las negociaciones de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para que no suponga un retroceso en los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

16. Garantizar la articulación de un sistema de acogida flexible y sostenible que asegure a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de inclusión efectivo, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas con necesidades especiales.

17. Diseñar políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas teniendo en cuenta la tasa de desempleo en esta población, la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión y la valoración de los recursos existentes, contemplando de forma necesaria un incremento del presupuesto actual destinado al sistema de protección social con el fin de garantizar una protección adecuada y eficaz. También es fundamental

garantizar el diseño e implementación de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación.

18. Evitar que la incertidumbre política afecte la agenda de asilo y a las personas refugiadas y prevenir su criminalización en el discurso político en las próximas elecciones europeas, autonómicas y locales.

PROPUESTAS EN MATERIA LEGISLATIVA

19. La aprobación del Reglamento de Asilo, que lleva casi nueve años de demora, con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. Este retraso está dificultando sobremanera aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.

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

CAPÍTULO 7

PARA SABER MÁS

7.1. CINCO PUNTOS CLAVE PARA EL RESPETO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EN LAS FRONTERAS.

Diversas organizaciones con amplia experiencia en el trabajo con personas migrantes y refugiadas en las fronteras se reunieron los días 17 y 18 de enero de 2018 en Mérida (España): Consejo Griego para los Refugiados -GCR- y Abogados Europeos en Lesvos (Grecia), Asociación Estudios Jurídicos de las Migraciones –ASGI- y Asociación Recreativa y Cultural Italiana -ARCI- (Italia), Asociación Marroquí de Derechos Humanos -AMDH- y Grupo Antirracista para la Defensa y Acompañamiento de Extranjeros y Migrantes -GADEM- (Marruecos), Comisión Española de Ayuda al Refugiado -CEAR- (España) y Programa de Asuntos Migratorios –PRAMI- de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova –CDHFMC- (México).

En este encuentro internacional se adoptó el presente documento conjunto en el que se recogen cinco cuestiones esenciales que los Estados deben poner en marcha para garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en las fronteras.

1. RESCATE, SALVAMENTO Y VIDAS HUMANAS EN TRÁNSITO Y FRONTERA.

En lo que se refiere a las operaciones de rescate y salvamento:

- Incrementar los recursos técnicos y económicos destinados a las operaciones de rescate.
- Favorecer un enfoque multidisciplinar y no militarizado en el rescate y salvamento de las personas migrantes y refugiadas.
- Establecer un mecanismo que garantice una mayor transparencia, control y monitoreo de las operaciones de rescate.
- Cambiar el enfoque de las políticas migratorias basadas puramente en la seguridad hacia un enfoque de protección y derechos humanos.
- Facilitar la observación de las organizaciones de la sociedad civil en las operaciones de rescate.
- Garantizar que los trámites de información e identificación se produzcan una vez en puerto seguro y nunca durante el rescate ni en la embarcación.
- Establecer mecanismos de intercambio de información entre las organizaciones de la sociedad civil garantizando la confidencialidad y un tratamiento adecuado de los datos.

En los países de tránsito y en fronteras:

- Eliminar los obstáculos a la ayuda humanitaria, poner fin a la criminalización de las ONG que trabajan en el rescate y acompañamiento de personas migrantes y solicitantes de asilo.
- Proteger la vida de las defensoras y defensores de los derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- Poner en marcha programas de formación continua en derechos humanos a todos los agentes implicados que operan en tránsito y en frontera, especialmente a policías, autoridades migratorias y fuerzas de seguridad.
- Favorecer la libre circulación y poner en marcha más vías seguras para evitar el riesgo y la pérdida de vidas humanas.
- Garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes, así como de

REFUGIADOS DE HONDURAS Y EL SALVADOR EN UN ALBERGUE DE PALENQUE, EN EL ESTADO MEXICANO DE CHIAPAS.
© ACNUR / SANTIAGO ESCOBAR JARAMILLO.

personas que pertenezcan a grupos vulnerabilizados como la comunidad LGTB y mujeres.

- Sensibilizar y capacitar a los medios de comunicación en el tratamiento apropiado de la información sobre personas migrantes y refugiadas.

2. EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS Y ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES.

- La Unión Europea y Estados Unidos deben poner fin a las políticas de externalización de fronteras.
- Los países de tránsito como México y Marruecos deben poner fin a la implementación de las políticas de externalización de fronteras.
- La Unión Europa y Estados Unidos deben evaluar y visibilizar públicamente el impacto negativo de los acuerdos con terceros países.
- Poner fin a la presencia militar y de otros cuerpos de seguridad de terceros países en regiones fronterizas, que tienen por objeto impulsar o reforzar las políticas de externalización.
- Garantizar un tránsito seguro y evitar la situación de riesgo y mayor vulnerabilidad de personas en los países de tránsito. De esta situación, se alimentan las redes de tráfico y trata.

- Evitar el uso del discurso de "lucha contra las redes de tráfico y trata" para justificar las políticas de control migratorio.
- No adopción de textos a nivel internacional y regional sin valor jurídico y con naturaleza indefinida que supongan un impacto en los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Estos textos deben además proveer mecanismos de garantía efectivos.
- Garantizar que los acuerdos bilaterales con terceros países se sometan a los trámites parlamentarios establecidos en cada país.
- Asegurar una mayor transparencia en la adopción y publicación de acuerdos con terceros países.
- Garantizar que la Ayuda Oficial al Desarrollo no se condicione al control migratorio y a la seguridad.
- Eliminar las listas de países seguros y garantizar el estudio individualizado de cada caso en base a tratados internacionales y regionales en materia de asilo.
- No vincular migración con terrorismo, pandillas y crimen organizado.
- Dejar de destinar cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia para hostigar e investigar a personas merecedoras de protección.
- Garantizar que las funciones de control migratorio en territorio y frontera son ejercidas por funcionarios del Estado soberano facultado legalmente para ello, y no por otros cuerpos policiales o militares, respetando los derechos humanos.

3. VIOLENCIA Y DEVOLUCIONES ILEGALES.

- Poner fin a las devoluciones ilegales en frontera.
- Acabar con cualquier forma de violencia en las fronteras.
- Asegurar el acceso a la justicia a personas migrantes víctimas de violencia, el acceso a atención psicológica y rehabilitación.
- Poner fin a la violencia en el proceso de identificación (toma de huellas).
- Garantizar el acceso a los procedimientos legales establecidos y a las garantías debidas: acceso a la información, asistencia letrada, intérprete, acceso a tutela judicial y posibilidad de solicitar protección internacional.
- Asegurar mayor transparencia y precisión en el procedimiento de identificación (evitar la asignación de nacionalidad, presunción mayoría de edad, etc.).

- Garantizar que la detención sea una medida excepcional, no discriminatoria en función de la nacionalidad y que no se utilice nunca en el procedimiento de identificación. En ningún caso podrá detenerse a niños y niñas.
- Valorar el tiempo de estancia, los vínculos familiares y del proceso de integración en los procesos de expulsión de personas en situación irregular a fin de evitar expulsiones.
- Eliminar las restricciones geográficas en los países de tránsito y destino.

4. VÍAS LEGALES Y ACCESO A LA PROTECCIÓN.

- Favorecer una política de apertura en la concesión de visados.
- Impulsar la emisión de visados humanitarios para que exista un procedimiento legal con garantías y posibilidades de recurso.
- Potenciar y facilitar el reconocimiento de protección internacional por razones humanitarias en los países de destino.
- Garantizar el acceso a las embajadas y consulados de países de destino en países de tránsito para facilitar el traslado y formalizar las solicitudes de asilo en destino.
- Favorecer la reunificación familiar, agilizar los procedimientos y ampliar el concepto de unidad familiar.
- Garantizar la asistencia jurídica gratuita desde el inicio del proceso de registro e identificación.
- Poner fin a la detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.
- Asegurar un adecuado funcionamiento de los sistemas de asilo.
- Dar seguimiento a las condiciones de vida de las personas refugiadas, garantizar el acceso de derechos.

5. PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES.

- Garantizar e implementar sistemas de alerta temprana para la detección y protección inmediata de personas con necesidades especiales.
- Asegurar un tratamiento diferenciado que responda a las necesidades de personas en situación de especial vulnerabilidad en la tramitación de solicitudes de asilo.

- Garantizar recursos humanos y presupuestos suficientes para la identificación de necesidades y creación de equipos multidisciplinares con formación específica y continuada.
- Evitar que las condiciones de acogida aboquen de forma sistemática a todas las personas a situaciones de vulnerabilidad.
- Asegurar que en todo momento sea protegido y garantizado el interés superior de la infancia.
- Garantizar en todo momento la aplicación del enfoque de género para determinar la situación de las mujeres y personas LGTB.

7.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL ANTE LA PERSECUCIÓN POR LAS MARAS CENTROAMERICANAS: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.

Por Alba Hernández Lacoma, licenciada en Derecho y Máster en Acción Internacional Humanitaria

I. ESPAÑA ANTE LA PERSECUCIÓN POR LAS MARAS.

España es el país europeo que recibe más solicitudes de protección internacional de personas procedentes de Honduras y el segundo en el caso de las originarias de El Salvador, solo por detrás de Italia, según los datos de Eurostat. Detrás de la gran mayoría de estas solicitudes se encuentran relatos personales de huida ante la violencia ejercida por organizaciones criminales, principalmente por las denominadas maras.

A pesar del papel que España podría haber desempeñado en el amparo a este colectivo, durante más de una década las resoluciones del Ministerio del Interior, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo les han denegado la protección internacional de manera sistemática. Sin embargo, como ya se ha anticipado en el Capítulo 3, a finales de 2017 (año en el que las solicitudes de nacionales de Honduras y El Salvador se duplicaron ampliamente tras un crecimiento sostenido y notorio desde 2014) tuvo lugar, por primera vez, el reconocimiento del asilo a personas solicitantes de Honduras y El Salvador perseguidas por las maras.

Aunque ciertamente es una evolución positiva indiscutible en la comprensión por parte de los órganos decisorios del fenómeno de la migración forzada en América Central, se observan ciertos déficits valorativos de la normativa y

FAMILIARES DE UN TRANSEXUAL ASESINADO EN TEGUCIGALPA (HONDURAS) LLORAN FRENTE A LA MORGUE DE LA CIUDAD EN EL MOMENTO EN QUE FUNCIONARIOS TRASLADAN EL FÉRETRO. © CEAR / EDU PONCES. RUIDO PHOTO.

de los parámetros sobre protección internacional en estos supuestos, como también una técnica de argumentación cuestionable.

II. SOLICITUDES DE LAS PERSONAS PERSEGUIDAS POR LAS MARAS: UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS.

En el análisis de las resoluciones administrativas y judiciales en los supuestos de persecución por las maras destacan ciertas prácticas que han ido facilitando la sistematicidad de las denegaciones y convirtiendo la solicitud de protección internacional en una carrera de obstáculos introducidos por los órganos decisorios.

a. Primera barrera: las causales de asilo y la "delincuencia común".

Toda solicitud de asilo debe partir de un temor fundado a ser perseguido o de una persecución ya materializada. Los actos de persecución perpetrados por las maras pueden constituir violaciones graves de los derechos fundamentales como los atentados contra la vida, la violencia física y sexual, el reclu-

tamiento forzoso, los delitos contra la propiedad, el secuestro, la trata y muy frecuentemente la extorsión, llamada "renta" o "impuesto de guerra".

Existe una vasta información que señala el poder que estos grupos ejercen sobre el territorio, las consecuencias de oponerse a los mismos y el carácter focalizado de las persecuciones. Ante tal contexto, las opiniones políticas y la pertenencia a un grupo social determinado son las causales alegadas con mayor frecuencia para incardinar las persecuciones dentro de la figura jurídica del asilo.

Hasta el actual cambio de criterio, tanto las decisiones del Ministerio del Interior como las de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo rehusaron sistemáticamente toda posibilidad de subsumir la persecución efectuada por las maras en los motivos de persecución protegibles. Tal negativa, especialmente en lo referido a las persecuciones por motivo de "pertenencia a un grupo social determinado", carecía de un argumento razonado.

Este posicionamiento también contrastaba con el criterio del propio Tribunal Supremo, que reconoce el carácter evolutivo y abierto del concepto "grupo social" y la necesidad de adaptarlo a las circunstancias de cada sociedad[263]. Del mismo modo, se obviaban las indicaciones específicas del ACNUR al respecto: su Nota de Orientación de 2010 y sus Directrices de 2016[264]. Estos documentos, aportados y citados con frecuencia en los expedientes, señalan los perfiles y grupos sociales determinados. Precisamente, la asunción de las Directrices del ACNUR de 2016 ha sido el elemento de convicción que ha motivado el cambio de criterio, a pesar de que las orientaciones de 2010 apuntaban en el mismo sentido, como reconoce la nueva jurisprudencia.

Cabe añadir que la inobservancia de parámetros y recomendaciones en torno a las causales del asilo en la persecución por el crimen organizado no hubiera tenido un impacto tan negativo si la protección subsidiaria hubiera sido debidamente contemplada. Pero esta figura fue descartada también ante las elevadas exigencias de individualización, la remisión a los motivos de denegación del asilo y el vacío argumental.

263 STS de 24 de octubre de 2011, R 3414/2009. Véase también: ACNUR (2002): Directrices sobre la Protección Internacional: *"Pertenencia a un determinado grupo social"*. HCR/GIP/02/02.

264 ACNUR (2010): *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas.* ACNUR (2016): *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador.* HCR/EG/SLV/16/01. pp. 47-49. Y ACNUR (2016): *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Honduras.* HCR/EG/HND/16/03.

Así, a pesar de la existencia de un marco jurídico habilitante y suficiente para justificar la protección internacional en estos supuestos, la rigidez hermenéutica mostrada por los órganos decisorios les llevó a considerar reiteradamente la persecución por parte de las maras como mera "delincuencia común" o "inseguridad ciudadana"[265] en el país de origen, fenómenos que no dan lugar a la posibilidad de otorgar protección internacional.

Los términos eufemísticos como "delincuencia común" no solo se esgrimen ante la inobservancia de las causales del asilo, sino especialmente ante el segundo obstáculo que han encontrado estas solicitudes: la presunción de la capacidad de proteger del Estado.

b. Segundo obstáculo: la capacidad de proteger del Estado.

El Tribunal Supremo ha reconocido la capacidad de las maras para actuar como agente persecutor a partir de la propia Ley de Asilo y de la doctrina jurisprudencial anterior, que señaló a los grupos terroristas argelinos, los paramilitares colombianos y la delincuencia organizada ucraniana como posibles agentes de persecución[266]. En los supuestos en que el agente de persecución es de naturaleza no estatal, resulta esencial para el reconocimiento del estatuto de persona refugiada valorar la capacidad de proteger del Estado de origen.

El segundo obstáculo, y motivo de denegación por excelencia en los casos de persecución por parte de las maras, estriba en las exigencias de acreditación sobre la impotencia o pasividad de las autoridades de Honduras y El Salvador a la hora de proteger a las personas solicitantes.

Las resoluciones del Ministerio del Interior y la jurisprudencia han afirmado genéricamente la existencia de protección únicamente a partir de su vertiente formal, mediante enumeraciones de cuerpos legislativos y políticas para combatir la delincuencia, que se calcan de unas resoluciones a otras. En el ejercicio de tal valoración, se ha obviado examinar si realmente las medidas del Estado para evitar o mitigar la persecución son efectivas o si, por el contrario, se trata de una tutela inútil o ilusoria que llevaría a reconocer la incapacidad de proteger del Estado[267]. En esta línea, la praxis más preocupante la

265 Ejemplos recientes en: SAN del 7 de septiembre de 2017, R 143/2016; en la SAN del 14 de septiembre de 2017, R 340/2016; o en la SAN del 23 de marzo de 2017, R 241/2016.

266 STS de 15 de febrero de 2016, RC 2821/2015 en referencia a las STS de 30 de noviembre de 2006, R 5713/2003; STS de 26 de julio de 2006, R 5202/2003 y STS de 16 de febrero de 2009, R 6894/2005.

267 En la STS de 15 de junio de 2011, RC 1789/2009, se reconoce el asilo por violencia doméstica al constatarse que la tutela dispensada por las autoridades del país resulta un amparo inútil o ilusorio.

protagonizan algunas sentencias que, a pesar de mostrar dudas sobre la operatividad de leyes, políticas o cuerpos de seguridad, no cuestionan o terminan afirmando la capacidad de protección de las autoridades[268].

Tanto la información sobre el país de origen como los relatos de las personas solicitantes alertan de una falta de confianza generalizada hacia las autoridades, como corroboran los elevados índices de corrupción e impunidad, así como la inoperancia de las medidas de seguridad para proteger a las víctimas. De acuerdo con los parámetros establecidos por el ACNUR en 2010, estas variables pueden resultar suficientes para constatar una ineficacia en la protección que en las Directrices de 2016 ya se afirmó rotundamente para Honduras y El Salvador. A pesar de ello, la Audiencia Nacional ha exigido un grado de individualización y acreditación en las circunstancias de la persona solicitante que supere las referencias a la corrupción o a la imposibilidad de las autoridades de controlar el territorio[269].

Además de sobrepasar la capacidad probatoria de la mayor parte de personas, tal exigencia conduce a preguntarse cómo se puede acreditar e individualizar la falta de protección si no es esperando una segunda agresión o amenaza contra la vida, en muchas ocasiones dirigidas hacia menores de edad. En este sentido, la denuncia deviene el medio de prueba más frecuente y, como se abordará a continuación, no está exenta de vicisitudes.

c. Tercer obstáculo: la insuficiencia probatoria y el valor de las denuncias.

La dificultad probatoria afecta a una gran parte de los casos de persecución por parte de las maras, pues en múltiples ocasiones únicamente se ha podido aportar documentación identificativa e información relativa al país de origen.

En el análisis casuístico se evidencian las grandes dificultades que supone acreditar actos como la extorsión o sus motivos, especialmente ante el miedo a acudir a las autoridades y a participar en sus operativos, pues los relatos ya advierten de la corrupción policial y la frecuencia de asesinatos de testigos protegidos. Así, la Audiencia Nacional ha valorado negativamente la falta de denuncia ante la persecución por parte de las maras a los efectos de que la per-

268 Véanse a modo de ejemplo las SAN 4849/2008, del 3 de diciembre de 2008, R 232/2008; SAN del 8 de noviembre de 2011, R 672/2010; STS 5189/2011, del 14 de julio de 2012, RC 2461/2010; y STS 8821/2012, del 20 de diciembre de 2012, RC 2610/2012.

269 Véanse ejemplos en SAN del 27 de marzo de 2017, R 210/2016; STS de 15 de febrero de 2016, RC 2821/2015; SAN de 26 de diciembre de 2013, R 28/2013; SAN de 22 de marzo de 2012, R 395/2011; SAN del 28 de octubre de 2011, R 1326/2010; SAN de 26 de noviembre del 2008, R 252/2006.

sona solicitante demuestre la ausencia de actuación del Estado, los fundados temores de persecución y la credibilidad de los mismos[270]. Por tanto, las probabilidades de éxito en el reconocimiento de la protección internacional quedan supeditadas a una exigencia de denuncia que puede resultar sumamente onerosa y arriesgada para las personas solicitantes.

Otro obstáculo para la efectividad de la protección internacional lo plantea la respuesta judicial dada en los supuestos en que la persona solicitante denuncia y huye poco tiempo después. La Audiencia Nacional ha entendido que no puede entonces alegarse la imposibilidad de las autoridades para brindar protección[271]. Y el Tribunal Supremo, en casos de otra procedencia, ha llegado a afirmar que huir del país poco tiempo después equivale a no haber denunciado, puesto que se impide la actuación de la autoridad[272].

Finalmente, tampoco contribuye a construir un sistema de protección eficaz que se desvirtúe el valor probatorio de la denuncia contra las maras. Así, la Audiencia Nacional reprocha a la persona solicitante que la denuncia no acredita la realidad de los hechos que constan en ella y le recuerda que, al no ser el Estado el agente de persecución, podría reclamarle más medios de prueba[273].

En la valoración de la prueba, además de haberse presumido de forma casi irrefutable la capacidad de proteger de Estados como Honduras y El Salvador, los tribunales han llegado a sobrepasar parámetros de enjuiciamiento como el carácter indiciario de la misma y en ocasiones han llegado a desvirtuar el principio del beneficio de la duda.

d. El último obstáculo sustantivo: la alternativa de huida interna

Otro de los motivos para denegar la protección internacional a personas procedentes de Honduras o El Salvador es la alternativa de la huida interna, es decir, la posibilidad de la persona de trasladarse a otra zona de su país en búsqueda de protección.

270 Véanse ejemplos en SAN del 18 de noviembre de 2011, R 672/2010; STS 20 de diciembre de 2012, R 2610/2012; STS de 24 de febrero de 2014, R 1658/2013; STS del 15 de febrero de 2016, R 2821/2015; SAN 15 de julio de 2015, R 225/2014; SAN del 23 de marzo de 2017, R 241/2016.

271 Ejemplos en SAN de 28 de octubre de 2014, R 492/2014 y SAN de 18 de abril de 2013, R 61/2012. Por el contrario, la nueva jurisprudencia considera que es creíble huir al denunciar por miedo a las represalias.

272 STS de 23 de diciembre de 2009, R 641/2006; STS del 19 de septiembre de 2011, RC 3201/2008; y STS de 17 de diciembre de 2008, RC 4483/2005.

273 Ejemplos en SAN de 28 de octubre de 2014, R 492/2014; SAN de 18 de abril de 2013, R 61/2012; o SAN de 26 de febrero de 2014, R 52/2012.

En observancia del fenómeno de las pandillas organizadas en El Salvador y Honduras, el ACNUR señaló a través de sus Directrices de 2016[274] que, cuando el agente de persecución son las maras, el desplazamiento interior deviene una opción poco viable ante el alcance nacional e incluso internacional de estos grupos, su capacidad de comunicación y las reducidas dimensiones de estos dos países[275]. Por otro lado, se establece que la razonabilidad de la medida no solo depende de la seguridad física y personal en el lugar de desplazamiento, sino también de aspectos socioeconómicos y de sostenibilidad de la vida en ese lugar.

En las resoluciones de los casos de persecución por las maras, la práctica habitual ha sido mencionar este motivo como cláusula de cierre de la denegación, argumentada de forma escueta o mediante fórmulas estereotipadas del estilo: "Esta Sala conoce por otros recursos sobre la misma problemática que dicho fenómeno de inseguridad ciudadana no abarca el total de la geografía del país, pudiendo eludirse la situación a través de un desplazamiento interno"[276]. La alternativa de huida interna se ha estimado a partir de "informes, constancias y previsiones" que sin embargo las resoluciones no citan.

Tanto la Directiva 11/95/UE sobre requisitos[277], como el ACNUR[278], el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[279] y hasta el propio Tribunal Supremo[280] en casos de otra procedencia han construido unos parámetros para valorar la posibilidad de desplazamiento interno. Sin embargo, en los de persecución por parte de grupos criminales centroamericanos dicho análisis no figuraba.

La jurisprudencia de la Audiencia Nacional por fin refleja un cambio de criterio, puesto que ya no contempla la alternativa de huida interna, o bien

274 ACNUR (2016): "*Directrices de elegibilidad… El Salvador*" op. cit. pp. 47-49; y UNHCR (2016): *Eligibility Guidelines…Honduras*", op. cit. pp. 66-68.

275 ACNUR: *Nota de orientación…", op. cit*.,párrafos 52-54.

276 Véanse a modo de ejemplo las SAN del 27 de marzo de 2017, R 210/2016; STS de 15 de febrero de 2016, RC 2821/2015; STS del 1 de octubre de 2015, R 1704/2015; SAN de 3 de diciembre de 2008, R 232/2008.

277 En su artículo 8 apunta que debe realizarse una valoración a partir de las circunstancias generales del país y de las personales de la solicitante, mediante información exacta y detallada de fuentes pertinentes.

278 ACNUR establece un análisis de pertinencia y razonabilidad para determinar la existencia de la alternativa. Véase ACNUR (2003): *Directrices sobre Protección Internacional:* La *"alternativa de huida interna o reubicación" en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. HCR/GIP/03/04 23 de julio de 2003.

279 Véase la sentencia del TEDH del 28 de junio de 2011. *Caso de Sufi y Elmi contra el Reino Unido;* y su sentencia del 11 de enero de 2007. *Caso de Salah Sheekh contra Holanda.*

280 Indica que el órgano decisorio debe proporcionar los datos necesarios que acrediten que el traslado a otra zona del país conllevaría una protección real y eficaz. Véanse al respecto STS del 29 de mayo de 2008, R10522/2004; o STS del 20 de marzo de 2009, R 1189/2006.

asume las prescripciones de las Directrices del ACNUR del 2016, a pesar de que reproducen lo mismo que las obrantes desde 2010[281].

Si bien es cierto que la alternativa de huida interna es un motivo de denegación al que la jurisprudencia se ha referido de forma intermitente, su empleo sin parámetro alguno es especialmente preocupante en la medida en que ha permitido y permitirá denegar solicitudes de protección internacional, independientemente del país de procedencia, con un esfuerzo argumental mínimo y sin necesidad de fundamento.

III. LA TÉCNICA SUBYACENTE.

Ante una apreciación global de las resoluciones en los casos de personas que han sufrido persecución por parte de las maras, más allá de matices que denotaban cierto recelo hacia las solicitudes y actitudes bastante incisivas[282], sorprende una evidente y poco rigurosa práctica de reproducir unas respuestas estereotipadas[283] presentes en sentencias anteriores[284].

Por otro lado, y a pesar de una notable mejora en los últimos años, las insuficiencias en la motivación de las resoluciones son otro punto especialmente preocupante. En este sentido, se han observado tres formas de motivación deficiente.

En primer lugar, la incongruencia omisiva, es decir, la inhibición del órgano en ofrecer repuesta a las peticiones demandadas, muy especialmente ante las de protección subsidiaria. La denegación de este estatuto de protección también se ha hecho mediante una remisión genérica a los motivos con que las resoluciones sustentan la denegación del asilo, a pesar de tratarse de figuras jurídicas que deben contemplar distintos elementos.

En segundo lugar, destaca la ya comentada argumentación a partir de informes y constancias que ni se reproducen en la resolución, ni constan en el expediente, ni se conoce su procedencia. Una técnica que merma la capacidad de defensa de la persona solicitante, que desconoce la información que debe rebatir.

281 ACNUR (2010). "*Nota de orientación…*" op. cit. pp. 21-22.

282 A modo de ejemplo, en la SAN de 16 de julio de 2015, R 225/2014, se advierte al solicitante, interno en un CIE, que sus "motivos sentimentales no se encuentran protegidos en la Convención de Ginebra".

283 Aunque véase cómo en la SAN del 16 de octubre de 2014, R 529/2013, en el caso de un marfileño, a la Audiencia Nacional le llaman la atención las respuestas estereotipadas de las resoluciones administrativas.

284 Véase cómo el recurso de copiar y pegar hace aparecer a las maras centroamericanas en el caso de una nacional de Venezuela que alegó persecución política en su país: SAN del 23 de marzo de 2018, R 437/2017, o lo contrario en la SAN del 19 de julio de 2012, R 325/2011.

Finalmente, en tercer lugar, se observa la motivación por objeción lacónica, mediante respuestas negativas que sobrepasan la "motivación sucinta" que admite el Tribunal Constitucional. En este sentido, las resoluciones señalan motivos de denegación sin que resulte posible conocer el proceso lógico-deductivo que los determina. Ejemplo de ello es la valoración de la pertenencia a un determinado grupo social o la persecución por opiniones políticas, cuyo descarte ha sido rotundo y persistente sin acudir a ningún tipo de análisis del concepto normativo y contexto.

Prácticas de los órganos decisorios como el vacío argumental, las respuestas estereotipadas, la transgresión del plazo de seis meses para resolver y las decisiones fundadas en informes no citados contrastan notablemente con las exigencias a las personas solicitantes de precisión en los relatos, el plazo máximo de un mes para solicitar protección internacional desde la entrada en el territorio so pena de comprometer su credibilidad y un ejercicio probatorio en la mayor parte de ocasiones inasequible. Por ello, existe una abismal desigualdad entre las partes que rige en estos procesos.

IV. REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Las nociones preconcebidas en torno a la situación en origen, la rigidez interpretativa y la adopción de estándares más altos son los factores que han llevado a negar la protección internacional a aquellas personas que han huido de la violencia en Centroamérica.

Sin embargo, tras más de diez años de abducción por el mantra de la delincuencia común, resulta sumamente esperanzador el cambio de criterio por parte de la Audiencia Nacional en las solicitudes de personas de El Salvador y Honduras[285]. Mediante una reconsideración de la situación del país ha reconocido el derecho de asilo a familias perseguidas por sus "opiniones políticas" y por pertenecer a un "determinado grupo social", a la vez que ha realizado un tímido acercamiento a la protección subsidiaria[286].

285 Para el caso de una familia de El Salvador: SAN del 8 de setiembre de 2017, R 342/2016, la SAN del 14 de septiembre de 2017, R 340/2016 y la SAN del 21 de septiembre de 2017, R 339/2016. En el caso de una familia de nacionalidad hondureña: SSAN del 22 de noviembre de 2016, R 599, 600, 601, 602 y 604 /2016.

286 Las sentencias de la familia de El Salvador hacen referencia a que la violencia en este país es una situación equiparable a la de un conflicto armado interno. La SAN del 22 de noviembre de 2017 hace la misma consideración para Honduras.

Ante este nuevo escenario tampoco cabe bajar la guardia, puesto que el cambio de criterio debe llegar también a sede administrativa (OAR, CIAR y Ministerio del Interior), cuyas resoluciones continúan siendo denegatorias.

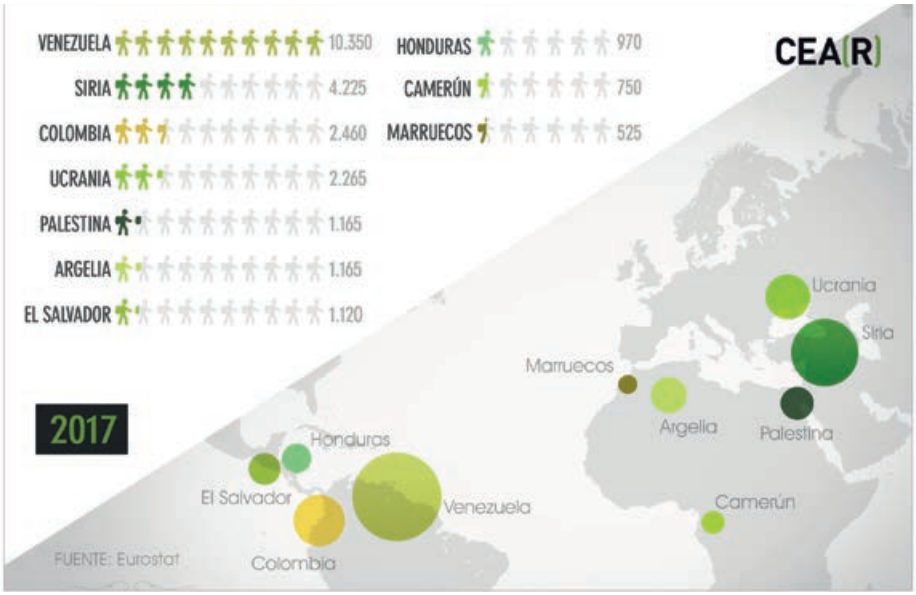
Finalmente, debe señalarse que se detectan sentencias que reproducen patrones y citas de la jurisprudencia anteriormente analizada, pero en solicitudes de protección internacional basadas en persecuciones por parte de estructuras criminales en otros contextos, como los cárteles en México o la violencia urbana en Colombia[287]. Ante una jurisprudencia que dista de ser ejemplar, en una casuística donde la debida consideración del contexto ha sido más bien tardía, el hecho de que pueda constituir un modelo de referencia despierta cierta preocupación.

287 Véase a modo de ejemplo la SAN del 18 de diciembre de 2015, R 284/2014; la SAN del 8 de septiembre de 2017, R 257/2015 (México); y la SAN del 27 de enero de 2017, R 474/2015 (Colombia).

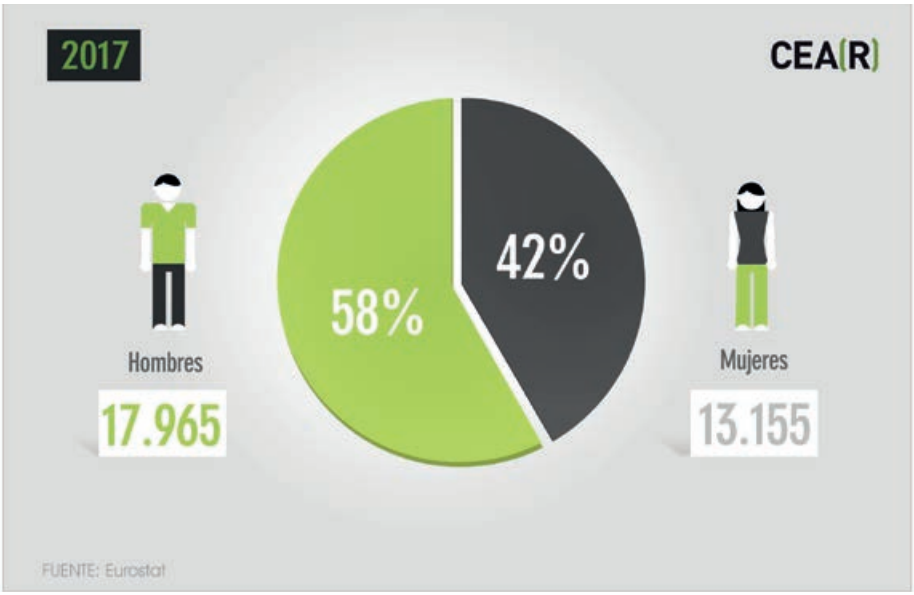
CAPÍTULO 8

APÉNDICE ESTADÍSTICO
8.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA.

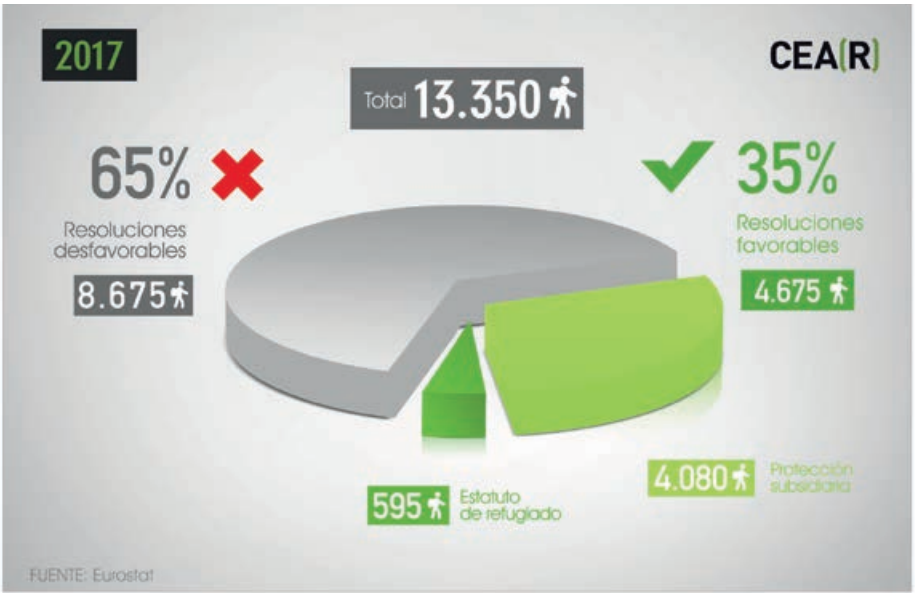
SOLICITANTES DE ASILO POR NACIONALIDAD



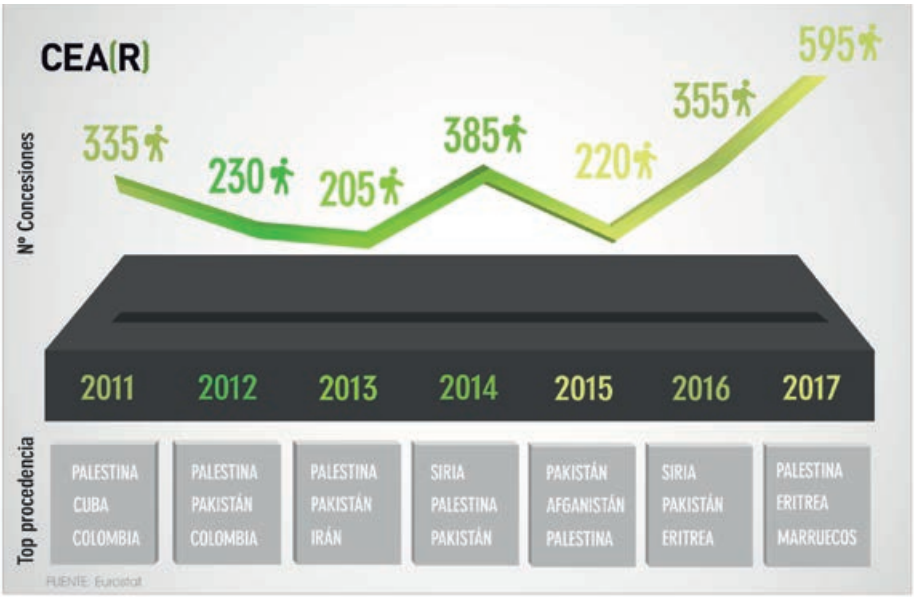
SOLICITANTES DE ASILO POR SEXO



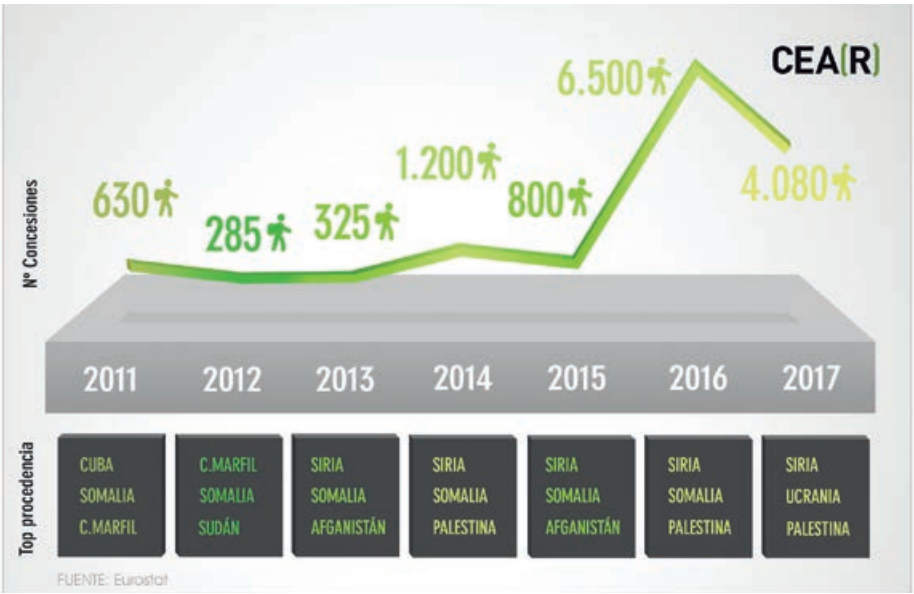
RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES



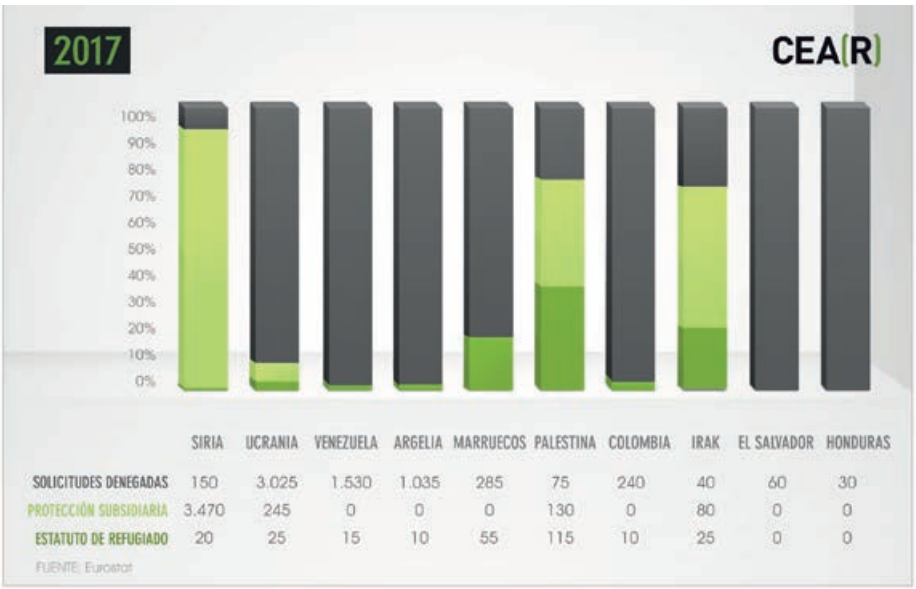
EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO



EVOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA



RECONOCIMIENTO DE ASILO POR PAÍS



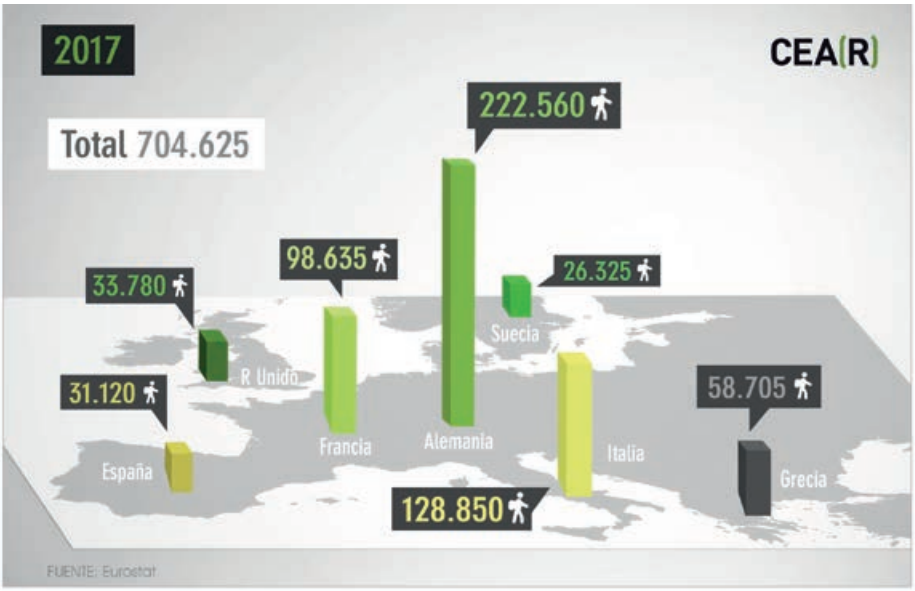
	SIRIA	UCRANIA	VENEZUELA	ARGELIA	MARRUECOS	PALESTINA	COLOMBIA	IRAK	EL SALVADOR	HONDURAS
SOLICITUDES DENEGADAS	150	3.025	1.530	1.035	285	75	240	40	60	30
PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	3.470	245	0	0	0	130	0	80	0	0
ESTATUTO DE REFUGIADO	20	25	15	10	55	115	10	25	0	0

FUENTE: Eurostat

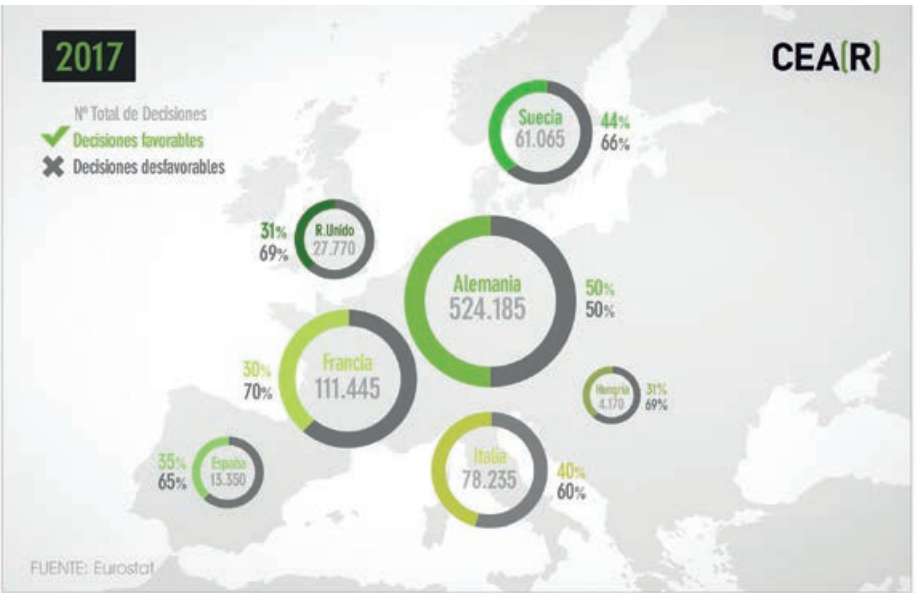
SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLUCIÓN POR NACIONALIDAD

8.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

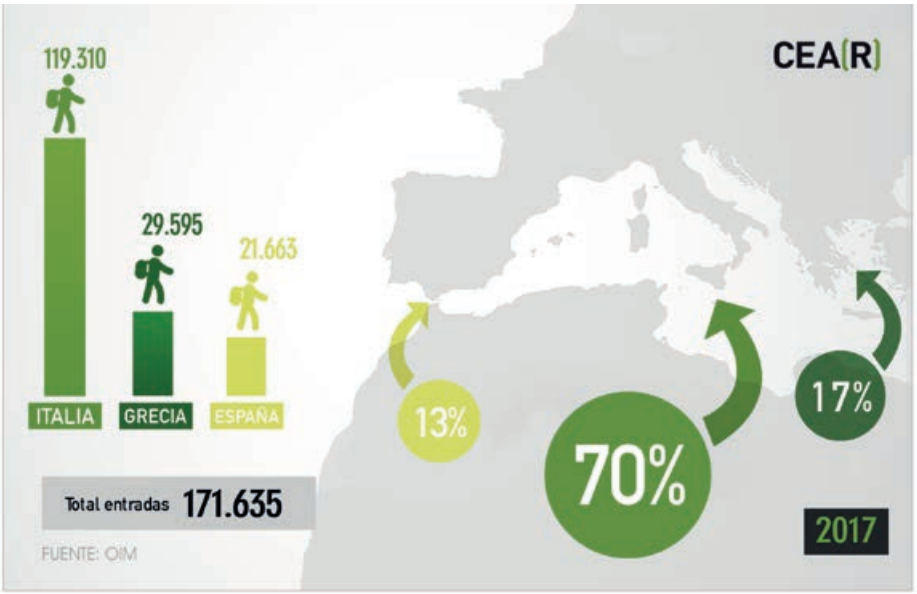
SOLICITANTES DE ASILO



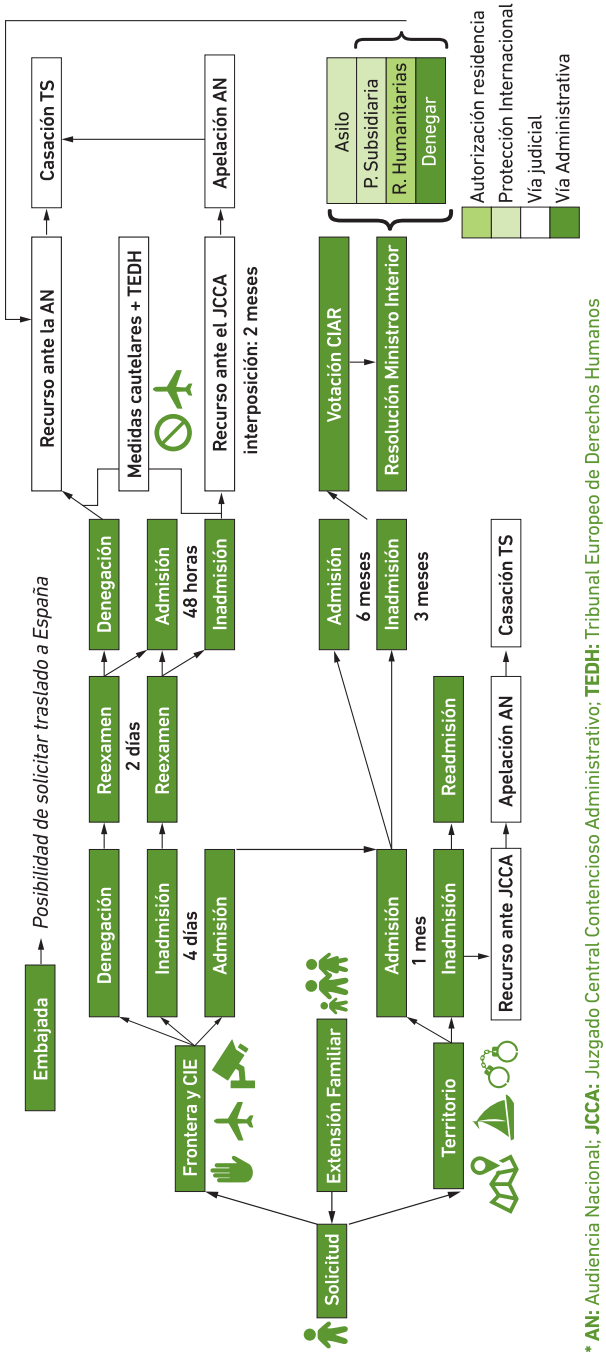
RESOLUCIONES FAVORABLES Y DEFAVORABLES



LLEGADAS POR COSTAS A LA UE



ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.



* **AN:** Audiencia Nacional; **JCCA:** Juzgado Central Contencioso Administrativo; **TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS.

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

ANDALUCÍA
C/ San Jorge, 7. Casa 2, bajo
41010 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64 - 95 491 24 96

CANARIAS
C/ Luis Antunez, 32, 1º
35006 Las Palmas de Gran Canaria
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

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

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

MADRID
Avda. de la Institución Libre de Enseñanza, 41. 8º
28037 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

NAVARRA
c/ Aoiz 16. Entreplanta.
31004 Pamplona

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

El decimosexto Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la situación de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España a lo largo del año pasado. A 30 de junio de 2017, según los datos del ACNUR, había más de 70 millones de personas desplazadas de manera forzada debido a los conflictos, la persecución y la violencia. Se trata del mayor éxodo registrado jamás, que tiene en Oriente Próximo, el África subsahariana y países asiáticos como Afganistán o Myanmar sus principales regiones de origen. Ya afecta a una de cada cien personas.

Una parte de ellas busca refugio en países de la UE, pero se encuentra con unas fronteras europeas erizadas de muros visibles e invisibles que restringen el acceso a la protección internacional y son el escenario de graves violaciones de los derechos humanos. El año pasado, más de tres mil personas perdieron la vida en la travesía del Mediterráneo, la ruta migratoria más peligrosa del planeta.

En 2017, España registró el mayor número de solicitantes de protección internacional desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984: 31.120. Sin embargo, el porcentaje de personas que finalmente recibió una respuesta positiva se redujo casi a la mitad respecto a 2016. Y el sistema de protección internacional, tanto en lo referido a la tramitación de las solicitudes como a los programas de acogida e inclusión, está colapsado. A fines de febrero de 2018, 42.025 personas aguardaban la resolución de su expediente, la respuesta que condicionará su presente y su futuro.

Un año más, CEAR expresa su preocupación por el aumento del desplazamiento forzado en el mundo, por el retroceso del derecho de asilo en la Unión Europea y por el insuficiente compromiso de España y de Europa, en general, con las personas refugiadas.

CEA(R)
Comisión Española de Ayuda al Refugiado

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES

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