



Resumen ejecutivo Informe 2013

La situación de las personas
refugiadas en España.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado



Resumen ejecutivo

Informe 2013

La situación de las personas
refugiadas en España.

1. Introducción





En 2012 se ha registrado un mínimo histórico en el número de solicitudes de asilo realizadas en nuestro país. Frente al aumento de las peticiones de asilo en el conjunto de la Unión Europea, los tres países de su frontera sur, Italia, España y Grecia, reducían significativamente el número de las mismas. Coincidentemente, es en estos países dónde con mayor vigor se están implementando las “políticas de externalización de fronteras” impulsadas por el conjunto de la Unión Europea. Políticas de control de los flujos migratorios que en la práctica están dificultando enormemente la llegada a territorio europeo de las personas refugiadas así como su acceso al derecho de asilo.

Ese fenómeno se sustenta en una compleja arquitectura de políticas complementarias entre sí, cuyos efectos son convergentes en su impacto. La obsesión por el control de los flujos migratorios está provocando que la vigilancia de las fronteras europeas cada vez se realice más lejos del propio territorio europeo, en las mismas costas y fronteras de los países de tránsito y origen. A este hecho se suma el control férreo de nuestras propias fronteras y el uso perverso de la política de asilo como instrumento al servicio de ese control.

El undécimo informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) sobre la situación de las personas refugiadas en España, analiza en profundidad el impacto de esas políticas, desmenuzando los efectos que tienen sobre cada uno de los aspectos relacionados con el acceso al procedimiento de asilo y la concesión de la protección internacional en nuestro país •

2. Las personas refugiadas en el mundo.

2.1. La mayoría de las personas necesitadas de protección internacional son acogidas en países empobrecidos.

Aunque los últimos datos sobre personas refugiadas en el mundo disponibles al cierre del informe son de 2011, las cifras totales son muy parecidas año tras año, lo que permite ofrecer una mirada global sobre el fenómeno del desplazamiento forzado.

En 2011 había un total de 42,5 millones de personas en situación de desplazamiento forzado en el mundo: 15,2 millones personas refugiadas (10,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 4,8 millones de refugiados y refugiadas palestinas bajo la responsabilidad de la UNRWA), 26,4 millones desplazadas internas y aproximadamente 895.000 personas cuyas solicitudes de asilo estaban pen-

dientes de resolución. Además, se estimaba en 12 millones las personas en situación de apatridia.

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

De las 876.100 solicitudes de asilo que se realizaron en el mundo, los 44 países más industrializados recibieron 441.300 solicitudes, el número más alto desde el año 2003 en el que fueron presentadas más de 505.000 solicitudes. Sudáfrica, país en vías de desarrollo, fue el mayor receptor de solicitudes de asilo, con 107.000. Tras este país se situó Estados Unidos, que recibió el mayor número de



solicitudes de los países más industrializados por sexto año consecutivo, con 76.000.

Mohamed se negó a obedecer la Sharia y tuvo que huir:

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

2.2. Los conflictos más mediáticos: Siria y Malí.

El conflicto interno sirio, fruto de la “primavera árabe”, fenómeno que tanta atención mediática despertó en 2011, acaparó, junto con la internacionalización del conflicto en Malí, la atención de los medios españoles por encima de otras crisis humanitarias. Ambos

conflictos tuvieron su impacto en las estadísticas de solicitudes de asilo en España, colocando a los y las solicitantes de origen sirio como el principal colectivo, con 255 solicitudes, frente al maliense que se situaba en sexto lugar con 101 peticiones de protección internacional.

Mientras nuestro país paralizaba las expulsiones de nacionales de Malí ante la dramática situación que se vivía en esa zona del Sahel, inexplicablemente mantenía la exigencia de visado de tránsito para las personas que procedían de Siria. Frente al millón de personas que han tenido que huir de Siria, la llegada de 255 personas buscando protección en España no justificaba de ningún modo una medida así. Sobre todo por su condición de refugiadas, condición que obligaba a nuestro país a acogerlas y a facilitar su acceso al procedimiento de asilo. En ningún caso a obstaculizar su llegada a territorio español •



3. Europa y las personas refugiadas.

3.1. Aumentan las solicitudes de asilo en Europa, mientras disminuyen en España.

Existe un marcado desequilibrio entre los países de la Unión Europea en cuanto al número de solicitudes de protección internacional y en cuanto a los porcentajes de concesión de la misma. La efectividad de los derechos reconocidos a las personas solicitantes y las condiciones de acogida son muy dispares entre los diferentes Estados. En algunos casos, como el griego, se sitúan por debajo de los estándares internacionales y europeos. Todavía queda mucho por hacer a nivel práctico y legislativo para lograr el establecimiento de un sistema de protección homogéneo, justo y eficaz, para toda la Unión Europea.

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

La mayoría de las solicitudes de protección internacional se concentraron en unos pocos Estados: Alemania, con 77.540 solicitudes, Francia, con 60.560, Suecia, con 43.865, Reino Unido, con 28.175, y Bélgica

Las cifras de asilo en Europa:

- Cinco Estados concentraron el 72% de las solicitudes de protección internacional presentadas en la UE: Alemania, Francia, Suecia, Reino Unido y Bélgica.
- Sólo seis Estados europeos recibieron menos solicitudes de protección internacional que en 2011, destacando Italia, con un descenso del 53,94%, y España, con el 25%.
- España, con 2.565 peticiones (según Eurostat), se sitúa muy por debajo de las 77.540 de Alemania, las 60.560 de Francia o las 43.865 de Suecia.
- España se sitúa en el puesto 26 de la Unión Europea con 55 peticiones por millón de habitantes, muy por debajo de la media europea de 660 peticiones.

con 28.105, recibieron el 72% del total de solicitudes de protección internacional presentadas en la UE.

Teniendo en cuenta la población del país de acogida, Malta fue el Estado que mayor número de solicitudes por millón de habitantes recibió en 2012, con 4.980, seguido de Suecia, con 4.625 o Luxemburgo, con 3.905. La media de la Unión Europea se situó en 660 peticiones por millón de habitantes, contrastando enormemente con las 55 solicitudes de España. Este dato sitúa a nuestro país en el puesto número 26 de la UE, a la cola del club europeo, junto con Portugal, que ocupa el puesto 27, y Estonia, en el 25.

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

Las estadísticas españolas quedan muy por debajo de los estándares europeos en todos sus parámetros, resultando especialmente preocupante el número de solicitudes de asilo realizadas en nuestro país. Las 2.565 peticiones recibidas en España frente a las 77.540 de Alemania o las 60.560 de Francia, evidencian, con respecto a los países de su entorno, una preocupante falta de compromiso de nuestro país con las personas refugiadas y el derecho de asilo.

3.2. Los gendarmes de Europa: España, Italia y Grecia.

El hecho de que las solicitudes de asilo hayan descendido de manera significativa en Italia (53%) y en España (25%), y se hayan mantenido extremadamente bajas en Grecia, cuando estos tres países ejercen de frontera de la Unión Europea con dos regiones especialmente convulsas, norte de África y Oriente Próximo, reflejan la prioridad otorgada a las políticas securitarias y de control de fronteras por encima de la protección de los derechos humanos y del derecho de asilo.

El éxito de las políticas de externalización de fronteras de la Unión Europea en su frontera sur, ha trasladado buena parte de la presión migratoria hacia Grecia. Los acuerdos de readmisión suscritos por Italia y España con los principales países de emisión y tránsito de las migraciones hacia sus fronteras, así como el blindaje de las costas, gracias a la vigilancia desplegada por FRONTEX, y la militarización de zo-

¿Qué es la externalización de fronteras?

Es una arquitectura de políticas complementarias entre sí que desde hace unos años Europa está poniendo en práctica con la finalidad de contener los flujos migratorios internacionales hacia su territorio. Estas políticas priorizan la obsesión por la seguridad y el control de las fronteras por encima de cuestiones de índole humanitaria o relacionadas con los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Políticas que están dificultando enormemente el acceso de las personas necesitadas de protección internacional al procedimiento de asilo.

La externalización de fronteras está teniendo como consecuencia más visible que la vigilancia de las fronteras esté cada vez más alejada del territorio europeo y la disminución de las personas que logran llegar al sur de Europa solicitando asilo. Las medidas desplegadas son las siguientes:

- el reforzamiento de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX);
- la firma de acuerdos de readmisión de inmigrantes con los países de tránsito y origen;
- la vinculación de la ayuda al desarrollo a la colaboración en el control de los flujos migratorios por parte de los gobiernos de origen y tránsito;
- y la impermeabilización de las fronteras en el propio territorio europeo (muros y vallas, espectaculares dispositivos de vigilancia y control, exigencia de visados)

La suma de las mismas está teniendo un importante impacto en las estadísticas de personas migrantes y refugiadas que consiguen llegar a las fronteras europeas. Éste éxito está ocasionando que las rutas que siguen las personas migrantes y refugiadas sean cada vez más peligrosas y la proliferación de las redes de tráfico de personas. Todos estos factores persiguen disuadir a las personas migrantes y refugiadas de buscar una vida más segura en Europa.

¿Cuáles son las políticas de externalización de fronteras aplicadas en España?

Son las mismas descritas para el conjunto de la Unión Europea, si bien deben sumarse unas políticas restrictivas en la concesión de asilo y toda una serie de medidas adaptadas a las características de las zonas fronterizas de nuestro país.

Estas últimas medidas se aplican en los aeropuertos, Centros de Internamiento de Extranjeros, puertos o las ciudades fronterizas de Ceuta y Melilla, consistiendo en unas restrictivas políticas de acceso al procedimiento de asilo.

El escaso número de concesiones del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria y, por tanto, el elevado número de personas que no obtienen protección internacional en nuestro país, actúa disuadiendo a las personas refugiadas de elegir España como destino. De esta forma se está utilizando la política de asilo como un instrumento de control de fronteras.

Este hecho, junto con la externalización de fronteras, ayuda a explicar el bajo número de solicitantes de asilo en España respecto de los países de su entorno.

nas fronterizas, baste el ejemplo de las vallas de Ceuta y Melilla, han tenido como consecuencia una significativa disminución de la llegada de personas migrantes y refugiadas hacia las penínsulas ibérica e itálica.

Se estima que 9 de cada 10 personas que entran irregularmente a Europa, lo hacen a través de Grecia, siendo la principal puerta de entrada para personas vulnerables necesitadas de protección internacional. En cambio, el país heleno tiene una de las estadísticas más bajas de la Unión Europea en cuanto a concesiones de asilo y protección internacional. De las 9.575 personas que solicitaron asilo en Grecia en 2012, sólo 95 personas obtuvieron algún tipo de protección internacional, un 1% escaso. Un dato alarmante, pues implica que el 99% de solicitantes fueron denegados.

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



4. Las personas refugiadas en España.

4.1. La cifra de solicitudes de asilo más baja en 25 años.

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

Una tendencia que se ha agudizado desde la aprobación de la nueva Ley de Asilo en 2009, siendo los cua-

Abdoulaye no quería empuñar las armas contra su pueblo:

“En agosto de 2012 conseguí salir de Mali. No quería abandonar Tombuctú porque es mi ciudad, la ciudad en la que nací, la ciudad de mi padre; pero mi vida corría peligro. Los rebeldes me capturaron y me amenazaron con que si no combatía con ellos me matarían. Yo no quería usar las armas contra mi pueblo y afortunadamente conseguí huir y llegar a Argelia, donde estuve trabajando aproximadamente un mes y medio. Después me dirigí a Marruecos cruzando la frontera por Oujda hasta que llegué a Nador, donde junto con otras 14 personas viajamos hasta Melilla en patera. De allí, me trasladaron a Madrid donde solicité asilo. Mi pueblo está sufriendo, muchas personas han huido a otras regiones de Mali y otros a países cercanos como Níger. Mi pueblo sufre por la guerra, por los combates y por tener que abandonar sus ciudades. Esta claro que si te ves obligado a abandonar tu hogar, vas a sufrir”.

tro últimos años los que han registrado las estadísticas más bajas desde 1988, primer año del que se tiene constancia del registro de estadísticas de asilo: 3.007 solicitudes en 2009, 2.744 en 2010, 3.422 en 2011 y las citadas 2.580 de 2012.

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

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

4.2. El éxito de las políticas de externalización de fronteras en España.

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

España y las personas refugiadas en cifras:

- En 2012 sólo se realizaron 2.580 peticiones de asilo en España, la cifra mas baja que se ha registrado en los últimos 25 años.
- Tras la aprobación de la actual Ley de Asilo en 2009, los cuatro últimos años han registrado las estadísticas más bajas desde 1988, primer año del que se tiene constancia del registro de estadísticas de asilo (3.007 solicitudes en 2009, 2.744 en 2010, 3.422 en 2011 y las citadas 2.580 de 2012).
- El país del que llegaron más personas buscando asilo fue Siria, con 255, seguido de Nigeria con 204, de Argelia con 202, Camerún con 121, Costa de Marfil, con 106 y Malí, con 101.
- 1.841 peticiones se realizaron en territorio nacional, 402 en puestos fronterizos, 160 en CIE y 177 en Embajadas
- Se ha producido un descenso del 90% desde 2006 en las llegadas por medio de embarcaciones, pasando de 39.180 a 3.804 en 2012, de las que sólo 173 llegaron a las Islas Canarias.
- 26.457 personas fueron repatriadas en 2012.
- Se ha reducido en un 15% las personas extranjeras llegadas a Ceuta y Melilla, descendiendo de 3.343 en 2011 a 2.841 durante el año 2012.
- Las solicitudes de asilo en Melilla han pasado de 42 a 33 en 2012.
- En Ceuta el descenso de solicitudes fue de un 63,5%, pasando de 505 en 2011 a 184 durante 2012.
- En los Centros de Internamiento para Extranjeros se presentaron un total de 160 solicitudes, lo que representa un descenso del 40% frente a las 261 solicitudes de 2011.
- En 2012 el 80,29% de las solicitudes de asilo fueron admitidas a trámite.
- El 95% de las solicitudes presentadas en territorio fueron admitidas a trámite frente a sólo el 44% de las presentadas en frontera o CIE.
- En 2012 se concedieron 220 estatutos de refugiado, lo que representa el 9'24% de las resoluciones acordadas por la CIAR y un 8,53% con respecto al total de los solicitantes de asilo (un descenso de casi un punto con respecto al 9,5% del año anterior)
- 2012 ha sido el año con el menor numero de concesiones de estatutos de refugiado desde la aprobación de la actual Ley de Asilo (220 frente a las 245 de 2010 y las 326 de 2011).
- Hubo 289 resoluciones de concesión de la Protección Subsidiaria que representan el 12'14% del total de resoluciones (un 11,20% si se compara con el total de solicitantes de protección internacional).
- Las concesiones de Razones Humanitarias fueron 13, el 0'54% del total de resoluciones, mientras que se produjeron 4 concesiones de la reagrupación familiar, el 0'16% del total de resoluciones.

El férreo control fronterizo y su externalización, en cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, ha supuesto un descenso considerable en el número de embarcaciones llegadas a las costas españolas. Si en 2006, año de la denominada “crisis de los cayucos”, fueron 39.180 las personas llegadas por medio de embarcaciones, en 2012 el número ha sido de 3.804, de las que sólo 173 llegaron a las Islas Canarias. Un descenso de más del 90% en 6 años.

Al descenso de entradas, hay que sumar, como traba en el acceso al procedimiento de asilo, la práctica sistemática de repatriaciones que en 2012 dieron un balance de 26.457 personas repatriadas. Esta cifra es la suma de la puesta en práctica de los distintos mecanismos que recoge la Ley de Extranjería para “expulsar” del país a la población indocumentada: 1.409 personas fueron readmitidas (expulsadas de España en virtud de acuerdos de readmisión con terceros países), 6.271 devueltas, 8.647 sufrieron una denegación de entrada y 10.130 fueron expulsadas. Estas prácticas muestran cómo las autoridades españolas priorizan lo que han dado en denominar *lucha* contra la inmigración irregular frente al cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos, vulnerando el derecho de protección internacional que ampara a las personas refugiadas y a otras personas en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de trata o los menores no acompañados.

4.3. Las “ciudades-carcel” de Ceuta y Melilla.

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

La valla de separación, la vigilancia perimetral en la zona y el control de las fron-

terras con la colaboración de Marruecos y Argelia, dificultan cada vez más la llegada de personas necesitadas de protección internacional a territorio español y, con ello, la posibilidad de solicitar protección en un lugar seguro.

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

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

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

4.4. Las dificultades de acceso al procedimiento de asilo en los CIE y en los puertos.

En los Centros de Internamiento para Extranjeros se presentaron un total de 160 solicitudes, lo que representa un descenso considerable, de un 40%, en relación con el año anterior, en que se presentaron 261. La cifra es especialmente preocupante, ya que muchas personas internadas lo son por llegar a las costas es-

En los montes de Oujda:

Las mayoría de personas migrantes subsaharianas que se encuentran en Oujda, han sido expulsadas a Argelia y retornadas a la ciudad. Gran parte acampan en los montes cercanos a Oujda, en tiendas de campaña improvisadas o donadas por organizaciones como Médicos Sin Fronteras. Sin luz, sin agua, con los utensilios básicos para poder prepararse la comida y unas cuantas mantas para soportar el frío. En el campamento todos eran hombres procedentes de diversos países del África subsahariana y algunos llevaban viviendo en esas condiciones cerca de tres años. En repetidas ocasiones han sido expulsados con violencia por parte de la policía marroquí y en todas han regresado de nuevo. En otras, la policía ni siquiera les expulsa, se dedica a hacer batidas para amedrentarles a base de palizas y malos tratos, e incluso robarles sus escasas pertenencias.

pañolas de manera irregular, corriendo el riesgo de ser devueltas a un lugar donde su vida, integridad física o libertad corran peligro. En una mayoría de casos son internadas sin que se haya puesto en marcha un procedimiento para identificar sus posibles necesidades de protección internacional.

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

4.5. Isla de Tierra: una expulsión colectiva prohibida.

La entrega a las autoridades marroquíes de las 73 personas de origen subsahariano que habían arribado al pequeño islote de Isla de Tierra, en septiembre de 2012, supuso la violación de la legislación española al imposibilitar su acceso a las garantías establecidas en la Ley de Extranjería y en la Ley de Asilo. Supuso, también, la vulneración de la legislación internacional, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otras normativas, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas. Además, la expulsión se produjo hacia un país, Marruecos, que viola sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Este hecho atrajo la atención de los principales medios de comunicación españoles y provocó la denuncia pública de diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas.

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

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

4.6. La desigualdad del procedimiento en frontera.

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

La inadmisión y la denegación:

La inadmisión a trámite, en general, impide la posibilidad de que una solicitud de asilo pueda ser estudiada cuando se cumplan una serie de condiciones tasadas por ley, sin entrar en el fondo de lo alegado. La denegación, en cambio, es la resolución final del procedimiento de asilo. Se deniega la concesión del asilo o de la protección subsidiaria por no existir indicios suficientes del temor alegado. Sin embargo, en el procedimiento de protección internacional en frontera (aplicable también a las solicitudes en CIE) no existe esa diferenciación tajante sino que ambas figuras, inadmisión y denegación, de un modo u otro, se superponen, pudiendo una solicitud presentada en puesto fronterizo o CIE, bien inadmitirse (por unos motivos), bien denegarse (por otros).

Este descenso se explica, en gran parte, por el procedimiento diferenciado en frontera, donde se contempla, además de la inadmisión, la posibilidad de denegar la protección internacional. El elevado número de denegaciones, produce un desequilibrio en las estadísticas. Así, las personas que solicitaron protección internacional en territorio tuvieron muchas más opciones de ser admitidas a trámite, el 95% lo fueron, que las personas que formalizaron la solicitud en frontera o CIE, sólo el 44% fueron admitidas.

La conclusión evidente de las estadísticas es que el acceso a la protección internacional se ve determinado, en esta primera fase, por el lugar de petición, más que por lo que se alegue, cómo se alegue y la documentación que se aporte. Este tratamiento diferenciado vulnera el principio de igualdad.

4.7. La negación de protección internacional a las víctimas de trata.

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

Las autoridades españolas, en cambio, consideran que su situación debe regularse por lo establecido en la Ley

de Extranjería para obtener permiso de residencia y por las medidas, existentes en la legislación española, de protección a favor de las víctimas que colaboran en la lucha contra las redes de tráfico y explotación de seres humanos.

4.8. El año con menor concesión de protección internacional desde la aprobación de la actual Ley de Asilo.

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

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

Por otro lado, las concesiones por Razones Humanitarias fueron 13, el 0'54% del total de resoluciones (un 0,50% si se compara con el total de solicitantes), mientras que se produjeron 4 concesiones de la reagrupación familiar, el 0'16% del total de resoluciones (un 0,15% sobre el total de solicitantes). Finalmente también hubo 18 concesiones de la Protección Subsidiaria en virtud de la disposición transitoria segunda de la ley de asilo (cambio de la Protección del art 17.2 de la antigua ley de asilo, a la Protección Subsidiaria de la actual), y 25 denegaciones de dicha concesión.

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

4.9. Descienden los recursos ante los tribunales.

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

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

Debe destacarse las resoluciones desfavorables dictadas por la OAR sobre las solicitudes presentadas por nacionales de Costa de Marfil. Resoluciones dictadas desoyendo las recomendaciones realizadas por el ACNUR y obviando la jurisprudencia sentada por la Audiencia Nacional al respecto. Numerosos casos de

Ahmed, saharai, solicitó apatridia:

Ahmed tuvo que abandonar su país en 1975, a causa de la guerra y la ocupación del Sahara Occidental por parte de Marruecos, y ser acogido en los campamentos de refugiados de Tinduf. Unas décadas más tarde, en 2007, Ahmed llegaría a España portando pasaporte argelino. Fue entonces cuando solicitó el estatuto de apátrida en virtud del artículo primero de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

Solicitud que fue denegada por el Ministerio del Interior, decisión ratificada posteriormente por la Audiencia Nacional.

Finalmente, el Tribunal Supremo acogióse a la doctrina jurisprudencial sentada sobre el reconocimiento de la apatridia, determinó, *“que la concesión y uso del pasaporte argelino como título de viaje con la finalidad humanitaria de poder desplazarse, no supone el reconocimiento de la nacionalidad argelina a los saharais, acto que además precisa de una relación de voluntariedad y mutua aceptación que en el caso no se da, y que la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se creó la MINURSO, en modo alguno reconoce al recurrente la protección y asistencia exigida, que esta se limita a determinados ámbitos de la mencionada misión y en todo caso a los refugiados en Argel, y no al recurrente que reside en España”*, por lo que estimaba el recurso y concedía el estatuto de apatridia.

solicitantes marfileños que en el momento de realizar su petición de protección internacional estaban amparados por las citadas recomendaciones y jurisprudencia, debido a la inexplicable tardanza en resolver sus expedientes por parte de la OAR se han visto privados de ningún tipo de protección.

4.10. La inactividad de la oficina de asilo ante las solicitudes de apatridia.

Hasta septiembre de 2012, fecha última en la que se tienen registro de las solicitudes de apatridia, se realizaron 87 solicitudes, 50 de ellas de personas de origen saharauí. La falta de estadísticas para el tercer cuatrimestre del año, no recogen las 322 solicitudes de apatridia de saharauis solicitadas por CEAR Euskadi. De tal suerte, que las cifras reales son muy superiores a las que aparecen en las estadísticas oficiales.

De todas las solicitudes de apatridia instruidas en 2012, sólo se firmaron 8 resoluciones, de las que 7 fueron desfavorables. Los datos evidencian una clarísima in-

actividad instructora por parte de la oficina de asilo, al tramitarse sólo 8 resoluciones de las más de 400 solicitudes presentadas en 2012. Reviste especial gravedad esta inactividad respecto a las solicitudes de las personas de origen saharauí, desoyendo la jurisprudencia reiterada de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. En el transcurso del año, ha habido 30 sentencias favorables al reconocimiento de la apatridia de ciudadanos saharauis por parte de la Audiencia Nacional y 2 del Tribunal Supremo.

4.11. Balance del programa de reasentamiento en España.

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

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

Los tiempos inicialmente marcados para la fase de acogida, de 6 meses, se han constatado insuficientes para la adquisición de las herramientas y habilidades necesarias para que las personas refugiadas reasentadas puedan dar el paso a una vida autónoma. Especialmen-

Ibrahim y su familia:

Ibrahim salió de su país de origen, Sudán, en el año 1992, a causa de los conflictos étnico-religiosos que comenzaron con la proclamación en ese año de la "guerra santa (yihad)" contra el sur del país. Residió en Libia durante casi 6 años, hasta 1998. En ese momento y ante las dificultades que veía para reunificar a su familia, decidió regresar a Sudán para intentar sacar a su familia. No sería hasta 2002 que conseguiría salir con su familia por culpa de interminables trámites administrativos. Se trasladaron a Trípoli, Libia, buscando la seguridad y protección que en ese momento no les otorgaba su país. Permanecerían en Libia cerca de 9 años, hasta 2011. No se hubiesen marchado de allí si no hubiese sido por el estallido del conflicto bélico en el país. En julio de 2011 abandonaron Libia y se dirigieron a Túnez, donde fueron acogidos en el Campo de Refugiados de Shousha. En diciembre, el ACNUR, ante la imposibilidad de retornarles a Sudán, les comunica que serían reasentados en España.

Ibrahim y su familia están agradecidos por las oportunidades que España les ha brindado, así como por la buena acogida que sienten haber tenido por parte de la población española en general. Confían poder labrarse un futuro profesional aquí.

También consideran como muy beneficioso el Programa de Reasentamiento *"por el echo de que nos han tendido una mano ya que estábamos atrapados, no podíamos volver a nuestro país ni a Libia donde habíamos vivido los últimos años"*.

te en lo relativo al aprendizaje del castellano.

Por último, se deberá tener más en cuenta las características específicas de cada familia, en cuanto a su tamaño, a la hora de procurar apoyos más adecuados para la adquisición de una vivienda. Sería conveniente que las administraciones autonómicas y municipales apoyasen al programa de reasentamiento con viviendas de protección pública.

4.12. La reforma laboral ha agravado la crisis del mercado laboral.

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

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

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

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

Mohamed quería llegar a Holanda:

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

En Damasco le resultó imposible obtener un visado para poder huir del país. Cuando el conflicto llegó a la capital, se vio obligado a recurrir a un tratante de personas para poder escapar. Utilizó todo su dinero para poder llegar a Holanda donde residían algunos familiares que podían ayudarlo. Salió de Damasco hacia Argelia y le aseguraron que le llevarían a Holanda. Le dijeron que no se preocupara, que le tramitaban el visado, pero de Argelia lo dejaron en el aeropuerto de Barajas sin pasaporte, sin dinero, sin nada. Él no sabía dónde estaba, hasta que la policía le explicó que se encontraba en España. Solicitó asilo en el aeropuerto y pudo entrar en territorio español.

No le quedó más remedio que solicitar asilo en España a pesar de que su objetivo era llegar a Holanda, donde podría vivir con sus familiares. Si hubiera podido continuar viaje hasta Holanda es probable que lo hubieran devuelto a España en aplicación del Convenio de Dublín, que obliga a que el estudio de la petición de asilo se realice en el primer país europeo que pisó el solicitante. Este Convenio, en una mayoría de casos, se aplica de forma automática, sin tener en cuenta las circunstancias personales del solicitante.



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

1. NIVEL LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO:

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

- Regular las condiciones de acceso al procedimiento de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional en embajadas y consulados.
- Eliminar la exclusión del derecho a solicitar asilo en España de los nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.
- Incluir un título específico dedicado a regular la apatridia, configurando así un marco general de esta figura de protección internacional en nuestro país, que hasta ahora solo tiene rango reglamentario.

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

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

2.1. Mejorar el programa de Reasentamiento:

- Ampliar el plazo de 6 meses de estancia en los Centros de Acogida, fundamentalmente para favorecer el aprendizaje del castellano. Los seis meses establecidos actualmente en la Primera Fase del Programa de Reasentamiento, se han constatado como insuficientes para el aprendizaje del idioma.
- Adaptar las medidas de acceso a la vivienda a las características específicas de cada familia reasentada y mejorar la coordinación entre la administración local, autonómica y estatal para facilitar el acceso a viviendas de protección pública.
- Aumentar el compromiso de nuestro país con el programa de reasentamiento, incrementando progresivamente las cuotas anuales de personas refugiadas a reasentar en consonancia con el peso económico y político de España dentro de la comunidad internacional.

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

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

2.3. Facilitar el acceso de solicitantes de asilo denegados a la regularización de su situación administrativa.

2.4. Crear un Comité Consultivo integrado por las organizaciones no gubernamentales de defensa del derecho de asilo como requisito preceptivo en el estudio de los casos sometidos a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

2.5. Garantizar que las dependencias fronterizas reúnan condiciones de habitabilidad y salubridad para una estancia digna de las personas que se ven obligadas a permanecer en esas dependencias.

2.6. Reconocer la trata de seres humanos y la persecución por maras como motivos para solicitar y en su caso, reconocer, la protección internacional en España.

2.7. Adoptar medidas concretas desde las administraciones públicas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo por motivos de origen étnico, racial o nacional.

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

3.1. Como norma general, las autoridades españolas deben respetar el principio de no devolución de ninguna persona que pudiera sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes en caso de ser devuelta a su país de origen o procedencia.

3.2. El gobierno español debe mantener la medida de suspensión de las expulsiones de personas procedentes de Mali, y de otros países en conflicto, así como facilitar el acceso al procedimiento de asilo en las zonas fronterizas españolas y en el territorio nacional de las personas pertenecientes a estos colectivos. Y en

su caso, conceder protección internacional subsidiaria a aquellas personas solicitantes de asilo que no reúnan los requisitos para ser consideradas refugiadas, pero para las cuáles el retorno a Malí, u otros países en conflicto, acarrearía serios riesgos para su vida o su integridad física.

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

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

3.4. Mejorar las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección de Política Interior y la Dirección General de Inmigración sobre el tratamiento a polizones extranjeros para garantizar el acceso a la asistencia letrada y al procedimiento de asilo en aquellos casos que estén necesitados de protección internacional.

3.5. Mejorar la información y acceso de los menores no acompañados al procedimiento de protección internacional gracias a la coordinación efectiva entre los servicios de protección de menores, la Oficina de Asilo y Refugio y los puestos fronterizos.

3.6. Establecer un procedimiento y medidas más garantistas que favorezcan el acceso de las organizaciones no gubernamentales a las dependencias fronterizas, Centros de Internamiento de Extranjeros y buques, en los casos en los que se detecten polizones, en cumplimiento del artículo 19.4 de la Ley de Asilo, para así facilitar la detección y el asesoramiento a personas susceptibles de solicitar protección internacional en nuestro país •

