

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES**1. EL ÉXODO GLOBAL: LA CULMINACIÓN DE UNA DÉCADA DE CRECIMIENTO ACELERADO**

Un año más, se han alcanzado cifras de desplazamiento forzado sin precedentes a nivel global. En 2018 se produjo un aumento de 2,3 millones de personas desplazadas respecto al año anterior y se alcanzó la cifra de 70,8 millones. El incremento acelerado que se ha producido en el último lustro plantea importantes retos a los que la comunidad internacional debe ofrecer respuesta. Uno de ellos es la efectividad del principio de responsabilidad compartida, a fin de aliviar la situación de los principales países de acogida, los más próximos a los de origen de las personas refugiadas y que actualmente albergan a la mayoría de estas. Es importante destacar que en 2018 el 84% vivían en países empobrecidos.

El conflicto sirio, que ya se prolonga más de nueve años, sigue forzando a millones de personas a abandonar sus hogares. La mayoría de ellas se ha dirigido a países vecinos como Turquía, Jordania y Líbano, donde uno de cada ocho habitantes ha huido de Siria. Es especialmente preocupante la estrategia desplegada por el gobierno de Beirut para promover el retorno de las personas refugiadas originarias de Siria a pesar de la ausencia de condiciones de seguridad.

Por otro lado, el incremento del desplazamiento interno sigue siendo alarmante. Cerca de 41,3 millones de personas se encontraban en esa situación a finales de 2018, lo que supone un aumento de 1,3 millones respecto a diciembre de 2017. Un año más, Colombia fue el país que registró mayores cifras (7,8 millones de personas), puesto

que, a pesar del acuerdo de paz suscrito en 2016 por el Gobierno y las FARC, la violencia y la persecución no han cesado y decenas de miles de personas se vieron obligadas a marcharse a otros puntos del país.

Asimismo, a finales de 2018, 3,4 millones de personas habían abandonado Venezuela (a mediados de 2019 ya eran 4 millones), en el que es el mayor éxodo en América y una de las mayores crisis de desplazamiento a escala mundial. Así, se convirtió en el primer país de origen de nuevos solicitantes a escala global, una tendencia que se mantuvo en el primer semestre de 2019.

Por su parte, Centroamérica requiere una especial atención porque de nuevo la violencia de las maras y otras bandas organizadas originó una situación de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que explican los importantes éxodos en Honduras y El Salvador.

El primer Foro Mundial sobre Refugiados, celebrado en diciembre de 2019, tuvo lugar en el momento histórico en que se registran las cifras más elevadas de desplazamiento forzado global y, al mismo tiempo, se acentúan las políticas de cierre de fronteras para las personas refugiadas, se reducen las vías legales de acceso a la protección internacional y persisten los conflictos y las situaciones de vulneración masiva de los derechos humanos. Una de las iniciativas consensuadas fue la creación de una Plataforma de Apoyo a las respuestas regionales para situaciones de desplazamiento forzado en Centroamérica y México, el este y el Cuerno de África y para las personas refugiadas originarias de Afganistán.

Es el momento de que la comunidad internacional actúe y los Estados reviertan la crisis de solidaridad y de cooperación que la mal llamada “crisis de los refugiados” ha puesto en evidencia. Es una tarea ineludible para ofrecer una respuesta adecuada a la emergencia mundial creada por la COVID-19 y preocupa sobre todo su impacto en los países que acogen a un mayor número de personas desplazadas de manera forzada, cuyas capacidades están a menudo desbordadas.

2. UNIÓN EUROPEA: LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA COMISIÓN

En 2019 se interrumpió la sostenida tendencia decreciente del número de solicitantes de protección internacional que se registraba en la Unión Europea desde la cota histórica de 2015, cuando se sobrepasaron los 1,3 millones. El año pasado el 57% de las 721 090 personas solicitantes formalizaron su petición en solo tres países: Alemania (165 615), Francia (128 940) y España (118 264).

El 1 de diciembre, asumió sus funciones la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula Von der Leyen, quien atribuyó a la migración y el derecho de asilo un lugar preferente en su denominada "Agenda para Europa" y anunció, entre sus prioridades, la aprobación de un Pacto Europeo en estas materias. Pero, más allá de la retórica habitual acerca del compromiso con las personas refugiadas, la nueva cúpula comunitaria deberá enfrentar el bloqueo evidente del proceso de construcción de un nuevo Sistema Europeo Común de Asilo. Junto con unos procedimientos largos y tortuosos, atrapados en la telaraña de la burocracia, la posición obstruccionista de países como los integrantes del Grupo de Visegrado tan solo invita al pesimismo: en 2019 apenas hubo consenso en una reforma ajena al SECA, la del reglamento del Frontex, centrada en el refuerzo de la vigilancia policial de las fronteras exteriores de la UE.

En los próximos meses también será crucial la respuesta ante la crisis causada por la COVID-19. Hasta la fecha la Comisión Europea ha publicado una comunicación en la que señala que el acceso al territorio para personas solicitantes de asilo debe mantenerse y los procedimientos de asilo han de continuar. No obstante, algunos Estados han endurecido una parte de las medidas restrictivas que ya venían aplicando.

En 2019 las llegadas irregulares de migrantes a la Unión Europea, tanto por vía terrestre como marítima, se redujeron el 13% respecto a 2018, aunque en el caso de España este descenso fue ligeramente superior al 50%. Como ya sucedió en años anteriores tanto en nuestro país como en otros de la UE, la intensificación del control migratorio y de las relaciones de cooperación en esta materia con Marruecos llevó a la reactivación desde septiembre de 2019 de la ruta atlántica hacia Canarias desde el nordeste de África.

Mientras los países europeos blindan sus fronteras, la figura del reasentamiento es prácticamente la única vía legal y segura en marcha. A mediados de diciembre ya se había cubierto en un 83% el compromiso asumido por veinte países europeos (España entre ellos) de acoger a un total de 50 000 personas en el marco de estos programas, aunque es preciso mejorar su implementación y corregir los defectos detectados, como la larga duración de los procesos, la falta de información durante los mismos, la carencia de criterios únicos y en algunos casos su falta de flexibilidad. Al mismo tiempo, conviene recordar que el reasentamiento debe ser considerado una vía complementaria para obtener protección internacional, que tiene que convivir con un acceso eficaz al derecho de asilo en los países europeos y con otras opciones que se pueden potenciar, como la concesión de visados humanitarios y la posibilidad de solicitar asilo en consulados y embajadas.





EN MÁLAGA, AL IGUAL QUE EN EL RESTO DE ESPAÑA, LOS NIÑOS NO HAN PODIDO IR AL COLEGIO DESDE MEDIADOS DE MARZO. A PESAR DE ELLO, EN EL CENTRO DE ACOGIDA DE CEAR LAS NIÑAS Y NIÑOS HAN DIBUJADO ARCOÍRIS QUE DESPUÉS HAN COLOCADO EN LAS VENTANAS PARA ARRANCARLES UNA SONRISA A SUS COMPAÑEROS E INFUNDIRLES ÁNIMO DURANTE LAS SEMANAS DE CONFINAMIENTO. (CC) CEAR ANDALUCÍA.

3. ESPAÑA: UN BALANCE DESIGUAL

En 2019, con 118 264, España duplicó ampliamente su registro histórico de solicitantes de protección internacional alcanzado en 2018. El 77% del total procedió de seis países americanos: Venezuela (40 906), Colombia (29 363), Honduras (6792), Nicaragua (5931), El Salvador (4784) y Perú (3989). Por el contrario, la exigencia de un visado de tránsito explica el acusado descenso de las personas originarias de Siria y Palestina que pidieron asilo.

En 2019, España solo ofreció protección internacional al 5,2% de las personas solicitantes cuyo expediente resolvió, en contraste con el 24% de 2018 y el 31% de media en el conjunto de países de la Unión Europea el año pasado. De las 60 198 personas afectadas por expedientes resueltos en 2019, 1653 (2,7%) lograron el estatuto de refugiada y 1503 la protección subsidiaria (2,5%). Asimismo, 39 776 personas solicitantes, el 66% del total de las afectadas por resoluciones de expedientes, obtuvieron una autorización de residencia por razones humanitarias (en su inmensa mayoría originarias de Venezuela), mientras que 17 266 (28,7%) quedaron sin ningún tipo de protección. Muchas de estas proceden de países donde la situación es especialmente grave: por ejemplo, el 98,9% de las personas solicitantes de Colombia, el 90,6% de las originarias de Palestina, el 88,5% de las nacionales de El Salvador, el 84% de las de Nicaragua y el 79,5% de las de Honduras no recibieron protección internacional, ni obtuvieron una autorización de residencia por razones humanitarias.

Por otra parte, y a pesar del refuerzo importante de los medios y del personal de la Oficina de Asilo y Refugio, continuó la enorme acumulación de expedientes pendientes de resolución, que a fines de 2019 ya sumaban 133 020, la mitad de ellos de dos nacionalidades: Colombia (34 110) y Venezuela (33 960). En la Unión Europea, solo Alemania tiene más solicitudes en trámite. Según Eurostat, a finales de abril de 2020 había 140 640 solicitudes pendientes en España.

En Ceuta y Melilla persistieron las restricciones a la libertad de movimiento de las personas solicitantes de protección internacional, a pesar de que desde 2010 los tribunales han subrayado su ilegalidad en numerosos pronunciamientos. Además, el 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, apartándose de su propia jurisprudencia, ha concluido en el caso N.D y N.T contra España que esta no habría vulnerado el Convenio Europeo de Derechos Humanos al entregar a las autoridades marroquíes a dos personas de origen subsahariano que saltaron la valla de Melilla en 2014. A pesar de tan desalentadora sentencia, CEAR sigue defendiendo la ilegalidad y la inconstitucionalidad de estas prácticas, entre otras razones porque privan a la persona migrante de su derecho a la tutela

judicial efectiva y vulneran el principio de no devolución, recogido en la Convención de Ginebra.

Al cierre de este Informe aún se desconocían dos decisiones judiciales de suma trascendencia: por una parte, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional debe adoptar acerca de las “devoluciones en caliente”; por otra, la resolución de los recursos de apelación presentados frente al archivo de la causa judicial por la muerte de quince migrantes en la playa ceutí de El Tarajal en febrero de 2014.

4. LA GRAN PARADOJA: LAS DIFICULTADES CRECIENTES PARA SOLICITAR ASILO

Las cifras expuestas no pueden ocultar una evidencia ciertamente paradójica: en el año en que España registró el mayor número de solicitantes también crecieron las dificultades de acceso al procedimiento. A pesar de que la normativa comunitaria, y en concreto la Directiva de Procedimientos, define un plazo ordinario de solo tres días, que puede ampliarse a seis, para el registro de las solicitudes de protección internacional formuladas, en ciudades como Barcelona este trámite se realizó con un retraso de hasta siete meses y en Madrid el registro de la solicitud no se concretó hasta su formalización.

Esta situación tan dispar puede tener consecuencias graves puesto que algunas de estas personas carecen de un documento que les acredite como solicitantes de protección internacional a la espera de la entrevista de formalización y, por tanto, no están amparadas por el principio de no devolución, ni tampoco pueden acceder al sistema de acogida como solicitantes de protección internacional. La divergencia de situaciones incluye también el tiempo de espera para hacer la entrevista de formalización de la solicitud: a 31 de diciembre de 2019, mientras en Madrid se daba cita para tres semanas después, en Bilbao se concedía para marzo de 2021 y en Valencia, en algunos casos, para junio de 2021.

Por otra parte, a lo largo de 2019 continuaron las dificultades para la solicitud de protección internacional tanto en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, como en la principal frontera aeroportuaria de España en materia de asilo: el aeropuerto de Madrid-Barajas. Asimismo, se produjo un sensible descenso de la admisión a trámite de las solicitudes asistidas por el servicio jurídico de CEAR: del 78,8% de 2018 se pasó al 64,84%. Especialmente preocupante es el cambio de criterio respecto a las posibles víctimas de trata: el año pasado solo once de las veinticuatro personas que solicitaron protección internacional y presentaban indicios de ser víctimas de

este delito fueron admitidas a trámite (el 45,8%), frente al 88% de 2018 y el 100% de 2017.

En el caso de Ceuta y Melilla, las personas de origen subsahariano no pudieron solicitar asilo en la oficina de El Tarajal (en funcionamiento desde septiembre) y un año más, tampoco en la de Beni Enzar.

5. ACOGIDA E INCLUSIÓN: AVANCES Y DESAFÍOS

En solo tres años, entre diciembre de 2016 y diciembre de 2019, las plazas del Sistema de Acogida e Integración de Personas Solicitantes de Protección Internacional del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones crecieron de cuatro mil a nueve mil. Un incremento sustancial, asumido por las ONG especializadas con financiación estatal, pero insuficiente para atender el crecimiento exponencial de las personas que solicitaron protección internacional: 205 753 entre 2017 y 2019 y 118 264 solo el año pasado.

La saturación originó que a lo largo de 2019 el plazo medio de espera para acceder a una plaza de acogida temporal creciera de cuatro a seis meses, a pesar de la utilización de vacantes en programas como el de Atención Humanitaria a las personas llegadas por vía marítima. En este sentido, fue importante el compromiso de ayuntamientos como los de Madrid y Barcelona y de gobiernos autonómicos como el de Euskadi, así como el convenio suscrito en abril por la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias.

El año pasado también hubo avances relevantes en cuanto a una atención más especializada a las personas solicitantes de protección internacional afectadas por situaciones de especial vulnerabilidad psicológica, física o social. Además, la acogida y el trabajo en red con solicitantes LGTBIQ+ continuaron mejorando a partir de diversas iniciativas de las ONG y con el impulso del grupo de trabajo creado en 2017 y liderado por el ACNUR.

En 2019, el Gobierno aumentó de manera sensible el presupuesto destinado a la acogida de las personas solicitantes y refugiadas. Sin embargo, su acceso a los derechos sociales más básicos y esenciales (pensiones, vivienda, empleo, educación –principalmente en los grados superiores–, salud o participación comunitaria) es un camino sinuoso, plagado de obstáculos difíciles de remover, como se demuestra año tras año. No obstante, ha habido avances, puesto que comunidades autónomas como Navarra favorecen el acceso de las personas solicitantes de protección internacional a la Renta Garantizada.

CAPÍTULO 6

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

En el escenario de emergencia sanitaria causada por la COVID-19, que plantea numerosos retos en materia de acceso al derecho de asilo, procedimiento, acogida e inclusión, CEAR ha elaborado un conjunto de propuestas dirigidas a las autoridades españolas para que se garanticen los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Ante la progresiva desescalada, que se está desarrollando a un ritmo diferente en cada territorio, urge seguir adoptando medidas que protejan y garanticen los derechos de estas personas. A continuación se exponen aquellas que desde CEAR consideramos urgentes y esenciales para este fin:

- 1.** Garantizar que las medidas adoptadas para la restricción de la libertad de circulación sean acordes con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de asilo.
- 2.** Dar continuidad a las labores de rescate en el mar e instar a que la Unión Europea garantice que los Estados miembros están cumpliendo esta labor, facilitando, en todos los casos, un desembarco seguro. El Gobierno español debe promover la aprobación a escala comunitaria de un protocolo de desembarco seguro y predecible por el que ninguna persona migrante pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda peligrar, en cumplimiento del principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.
- 3.** Garantizar, mientras permanezcan suspendidos los plazos administrativos, el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías a las per-

sonas que lo necesiten. El principio de no devolución debe seguir aplicándose en esta circunstancia y durante la desescalada.

4. Asegurar unos estándares de calidad adecuados a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional. Es fundamental evitar que, tras la finalización del estado de alarma, se produzcan dilaciones excesivas tanto en la formalización de la solicitud como en su instrucción y resolución. Además, es urgente concluir los más de 100 000 expedientes pendientes.

5. Garantizar las medidas de distanciamiento físico y preventivas establecidas por las autoridades en los CETI de Ceuta y de Melilla. Asimismo, debe ofrecerse una atención sanitaria adecuada y el traslado de sus residentes a la península. La situación actual de sobreocupación impide que se respeten las medidas de prevención y de distanciamiento social requeridas.

6. Asegurar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a Ceuta y Melilla y a islas como Chafarinas y retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería. Al amparo de esta norma, muchas personas merecedoras de protección internacional son expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto supone una grave vulneración de la normativa europea e internacional.

7. Puesta en marcha de medidas de regularización extraordinaria con el fin de garantizar los derechos de las personas extranjeras en España y articulación de un nuevo modelo de gestión migratoria flexible, ágil y eficaz, con medidas permanentes y accesibles que permitan a las personas migrantes y a las solicitantes de asilo denegadas acceder a un estatus legal regular.

8. Garantizar el acceso a la sanidad, la vivienda, la educación y los ingresos mínimos de todas las personas que se hallan en una situación de especial vulnerabilidad, entre las que se encuentran las solicitantes de asilo y refugiadas. Para ello, resulta fundamental reforzar y mejorar los mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas involucradas.

9. Asegurar la flexibilidad y sostenibilidad del sistema de acogida con el fin de garantizar a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de inclusión efectivo, que se adecúe a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, y proporcionar los medios oportunos para atender a aquellas con necesidades especiales y las diversidades de género y preferencia sexual, religiosa, cultural, de edad, entre otras.

10. Garantizar, vía real decreto, que, en un posible proceso de descentralización del sistema, todas las comunidades autónomas mantengan las mismas garantías, servicios y coberturas a las personas solicitantes.

- 11.** Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), contemplando la posibilidad de aplicar las medidas alternativas previstas en la Ley de Extranjería.
- 12.** Combatir los discursos discriminatorios y xenófobos con medidas de prevención y monitoreo y garantizar el diseño e implementación efectiva de planes de integración, convivencia, igualdad y no discriminación en todos los niveles de la administración desde un enfoque comunitario y con la asignación presupuestaria necesaria.
- 13.** Aprobación de la Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación y creación de un órgano independiente para favorecerla dotado de recursos suficientes para la atención, acompañamiento y reparación de víctimas de discriminación, así como para el trabajo de vigilancia e incidencia sobre políticas y agentes discriminatorios de diferente carácter y ámbito.
- 14.** Aprobación de la Ley Integral de Protección y Asistencia a las Personas Víctimas de Trata de Seres Humanos.
- 15.** Incrementar las plazas de reasentamiento cuando se retorne a la normalidad y activar otras vías legales y seguras, como la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados, la concesión de visados humanitarios y la flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar.
- 16.** Eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto como Siria, Palestina, Yemen, Gambia y Camerún, cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos y es susceptible de recibir protección internacional.
- 17.** Defender en el proceso de elaboración del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo una posición garantista en las reformas del Sistema Europeo Común de Asilo, la aprobación de un protocolo de desembarco seguro y posterior reubicación, el refuerzo del principio de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembros y la garantía del acceso al procedimiento de protección internacional y de respeto del principio de no devolución incluso en situaciones de emergencia sanitaria. La situación provocada por la COVID-19 no debe causar un retroceso en la garantía de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en las medidas que se adopten en el Pacto.
- 18.** Y, por último, garantizar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030, la Agenda del cambio climático, la Agenda de los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos globales de migración y refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.





PERSONAS REFUGIADAS DE SUDÁN DEL SUR MANTIENEN LA DISTANCIA SOCIAL MIENTRAS ESPERAN EL REPARTO DE ALIMENTOS EN EL CAMPO DE KAKUMA, EN KENIA, EL 1 DE ABRIL DE 2020. © ACNUR / SAMUEL OTIENO.

