

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES**1. EL ÉXODO GLOBAL: UNAS CIFRAS JAMÁS ALCANZADAS... A PESAR DE LA PANDEMIA.**

En junio de 2020, existían en el mundo 79,9 millones de personas desplazadas de manera forzada debido a la violencia, las violaciones de los derechos humanos, las guerras y las persecuciones; eran 9,1 millones más que a fines de diciembre de 2018. De ellas, 26,4 millones eran refugiadas: 20,7 millones estaban bajo el amparo del ACNUR y 5,7 millones de personas refugiadas de origen palestino bajo la protección de la UNRWA. Había también 45,7 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países, 4,2 millones de solicitantes de protección internacional y 3,6 millones de personas venezolanas en el extranjero.

Siria (6,6 millones), Venezuela (3,7 millones), Afganistán (2,7 millones) y Sudán del Sur (2,3 millones) eran los principales países de origen de las personas refugiadas. Por su parte, Turquía (3,6 millones), Colombia (1,8 millones), Pakistán (1,4 millones) y Uganda (1,4 millones) eran los que acogían a un mayor número de ellas.

En 2019 el desplazamiento interno se incrementó en 4,4 millones de personas en términos globales. Un año más, Colombia fue una de las naciones más afectadas, con cifras que oscilan entre los 5,6 millones y los 8,1 millones de habitantes en esta situación, según las fuentes. En Siria se produjo un aumento de casi 2 millones hasta alcanzar los 6,5, por lo que, después de una década de guerra, tres de cada cuatro habitantes de este país han tenido que abandonar su hogar. República Democrática del

Congo (5,5 millones) y Yemen (3,6 millones) también padecen este drama en grandes proporciones.

Junto con Siria, que tiene a más de 6,6 millones de personas refugiadas repartidas por 127 países, Venezuela representa el exilio más numeroso, con 138 600 personas reconocidas como refugiadas, 808 200 solicitantes de asilo y 3,6 millones de personas desplazadas internacionalmente a fecha de junio de 2020, todas ellas distribuidas por 66 países, principalmente en Colombia (1,8 millones) y Chile (454 000). Preocupa también la evolución de uno de los conflictos más antiguos, el de Afganistán, con 2,7 millones de personas refugiadas en 96 naciones, sobre todo Pakistán (1,4 millones) e Irán (951 000).

Ante esta realidad, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*, con sus 17 Objetivos, es una referencia necesaria en el mundo azotado por la pandemia. Aunque este programa de Naciones Unidas, definido en septiembre de 2015, contiene un enfoque en materia migratoria excesivamente generalista, es una oportunidad para, más allá de la retórica, avanzar en el compromiso internacional de las personas migrantes y de las desplazadas forzosamente. Igualmente, el Pacto Mundial de Migraciones y el Pacto Mundial de Refugiados, así como la *Agenda 2035 para facilitar la movilidad humana*, propuesta por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, fortalecen esos esfuerzos.

Desde 2017, los sucesivos gobiernos de España han definido diferentes responsabilidades de cara al cumplimiento de los compromisos en el marco de la Agenda 2030, hasta el punto de que hoy existe una Secretaría de Estado específica para este programa. En 2020, en el Informe de Progreso, se incluyeron referencias a iniciativas positivas desarrolladas en el ámbito local, como la creación de la Red de Municipios de Acogida de Refugiados, o autonómico, como el Pacto Social para la Migración de Euskadi. Pero la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala nacional y global exige abordar las migraciones y la llegada de personas en necesidad de protección internacional esencialmente desde la perspectiva de los derechos humanos.

2. UNIÓN EUROPEA: LA OPORTUNIDAD PERDIDA DEL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO.

A lo largo de 2020, la llegada irregular de migrantes a la Unión Europea descendió un 23% respecto a 2019. De las 99 475 personas registradas, el 86% lo hicieron por vía marítima: 85 809. De estas, 40 106 (el 47% del total) arribaron a las costas españolas

y más de la mitad de ellas (23 023) a Canarias, una ruta migratoria que se reactivó con fuerza a partir de septiembre de 2019.

El año pasado, 1417 personas murieron o desaparecieron en el Mediterráneo, de las que 330 navegaban hacia España. A estos fallecimientos se unieron los de 539 personas en la costa noroccidental de África, que principalmente se dirigían hacia Canarias. Son las cifras de una tragedia inaceptable, que obedece a la ausencia de vías legales y seguras para el acceso a la Unión Europea de las personas en necesidad de protección internacional.

En 2020, 471 270 personas solicitaron protección internacional en la UE, un 32,5% menos que en 2019. De nuevo Alemania (121 955), Francia (93 470) y España (88 762) fueron los países que atendieron a un mayor número de solicitantes. Y Siria (64 540), Afganistán (48 578) y Venezuela (30 643) repitieron como los principales de origen. En cuanto a la tasa de reconocimiento de la protección internacional se mantuvo estable en el 33%, aunque en el caso de España volvió a ser de un exiguo 5%.

En este contexto, en septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó los contenidos del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que había sido anunciado por su presidenta, Ursula von der Leyen, en julio de 2019. A pesar de las esperanzas que despertó aquel discurso de Von der Leyen, el texto propuesto por la Comisión, que deberá ser debatido en el Parlamento Europeo y en el seno del Consejo, conserva el núcleo actual de las políticas comunitarias e incluso profundiza, desde una perspectiva aún más restrictiva de derechos, en materias clave como el retorno, sobre el que pone un énfasis desmedido, o la externalización del control de las fronteras, con el acuerdo UE-Turquía suscrito en marzo de 2016 como paradigma.

En concreto, el nuevo instrumento de control previo a la entrada propuesto (“pre-entry screening”), que se aplicará a todas las personas nacionales de terceros países que ingresen en territorio comunitario sin autorización a fin de señalar qué procedimiento les corresponde, así como la vía acelerada de resolución de determinadas solicitudes de protección internacional pueden suponer un grave riesgo de reducción de las garantías y para el cumplimiento del principio básico de no devolución. Además, con el uso excesivo de la detención, se corre el riesgo de extender la situación de las personas refugiadas en las islas griegas al conjunto de las fronteras comunitarias. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo dibuja un panorama aún más sombrío para la protección internacional en la Unión Europea.

3. ESPAÑA: LUCES Y SOMBRAS DE UN AÑO CRÍTICO.

En 2020, 88 762 personas solicitaron protección internacional en España, el 87% originarias de América Latina. Esta reducción del 25% respecto a las 118 264 de 2019 (el máximo histórico) puso fin a un crecimiento ininterrumpido desde 2012. Venezuela (28 365), Colombia (27 576) y Honduras (5536) fueron los países de origen de un mayor número de solicitantes. Ciertamente, el ritmo de formalización de las solicitudes se ajustó a la evolución de la pandemia y así, si en enero y febrero la media mensual se aproximaba a las 15 000, en abril y mayo apenas se registró una media de 60, entre junio y octubre se elevó hasta las 8000 mensuales y en noviembre y diciembre cayó a las 4000. Además, debido al cierre de las fronteras aéreas desde mediados de marzo, el porcentaje de las solicitudes formalizadas en los puestos fronterizos cayó del 6% de 2019 al 1,9%.

Uno de los aspectos más positivos fue el notable incremento de las solicitudes de protección internacional resueltas. En 2020, 114 919 solicitantes conocieron la resolución de su expediente, algo más del doble que en 2019 y casi diez veces más que en 2018. Esta agilización de la instrucción permitió reducir en más de un 20% el volumen de personas que aguardaban el resultado de su solicitud, que, no obstante, a fines de diciembre de 2020 aún eran 103 385.

Por otra parte, preocupa especialmente la baja tasa de aprobación de las solicitudes de protección internacional, que volvió a situarse en el 5%, muy lejos de la media comunitaria y aún más de países como Grecia (55%) o Alemania (44%). En España, de las 114 919 personas cuyo expediente fue resuelto, solo 4360 lograron el reconocimiento de la condición de persona refugiada y 1398 la protección subsidiaria. En el 95% de los casos, se negó la protección internacional, si bien a 40 726 personas (el 99% originarias de Venezuela) se concedió la autorización de residencia por razones humanitarias. En cambio, 68 435 se quedaron en situación de desamparo, el 60% del total, un porcentaje que en 2019 fue del 29%.

Un año más, preocupa especialmente la persistencia de obstáculos de acceso al procedimiento, que en 2020 se acentuaron a consecuencia de la pandemia. El confinamiento estricto de la primavera llevó aparejada la suspensión de todo trámite presencial de protección internacional ante la Oficina de Asilo y Refugio y las comisarías de policía competentes, incluidas la petición de cita para formalizar la solicitud, las entrevistas iniciales y la expedición y renovación de la documentación que acredita la condición de solicitante. A partir de junio, la situación se fue normalizando, aunque las dificultades derivadas de las medidas adoptadas para evitar la transmisión de la

COVID-19, como la limitación de aforos, añadieron nuevas trabas al acceso al procedimiento. Por otra parte, en 2020 continuaron las dificultades para garantizar a las personas que llegan como polizones a los puertos españoles el acceso al procedimiento de asilo y a la asistencia jurídica especializada.

4. DE CEUTA Y MELILLA A LA CRISIS HUMANITARIA DE CANARIAS.

La pandemia causó una reducción muy notable de la llegada de personas migrantes a Ceuta y Melilla, que disminuyó el 62% en el primer caso y el 75% en el segundo. Igualmente descendió de manera muy acusada el número de solicitantes de protección internacional: solo 285 en Ceuta (frente a los 579 de 2019) y 1412 en Melilla (respecto a las 4267 de 2019). La situación de emergencia sanitaria también afectó de manera directa a la gestión de sus respectivos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, que fueron descongestionados con medidas como los traslados de una parte de sus residentes a la península o a otros dispositivos de acogida en las mismas ciudades autónomas.

En el terreno judicial, hubo dos sentencias especialmente relevantes. Por una parte, en julio el Tribunal Supremo se pronunció a favor de las tesis de CEAR y reconoció el derecho fundamental de las personas solicitantes de protección internacional a la libre circulación por todo el territorio nacional. Cuatro meses después, el Ministerio del Interior acató este fallo y sus consecuencias y en diciembre el Gobierno se comprometió de manera expresa a garantizar dicho derecho.

El 19 de noviembre, el Tribunal Constitucional dio a conocer su sentencia por la que declaró la constitucionalidad de las llamadas “devoluciones en caliente” que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado realizan en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla. Estableció varias precisiones en el ejercicio de esta práctica: el respeto de la normativa internacional de protección de los derechos humanos y del derecho de asilo, con una atención especial a las personas vulnerables, debiendo aplicarse a las entradas individualizadas, con pleno control judicial. A juicio de CEAR, la disposición final primera de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, que establece un régimen especial de rechazo en frontera para Ceuta y Melilla, debería haber sido declarada inconstitucional y, por tanto, nula, puesto que tal y como se ejecuta, sin un protocolo de actuación en las vallas, es imposible cumplir con la normativa internacional, o con el propio precepto. Este debería modificarse para incluir un procedimiento claro sobre cómo ejecutar el rechazo en frontera, de manera que se respete la legali-

dad vigente y se asegure un verdadero acceso a la protección internacional, así como la garantía del principio de no devolución.

En materia de migraciones, lo más preocupante de lo sucedido en España en 2020 fue la crisis humanitaria que se desencadenó en Canarias a partir de agosto, cuando el muelle de Arguineguín, situado en la localidad gran Canaria de Mogán, se convirtió en un campamento improvisado en el que se hacinaban centenares de migrantes en condiciones infrahumanas. Especialmente dramática, y profundamente desafortunada, fue la decisión de separar a las familias llegadas, incluso a niños, niñas y bebés de sus padres, en algunos casos durante más de un mes.

Una vez desmantelado el campamento de Arguineguín a fines de noviembre, la solución propuesta por el Gobierno, el denominado Plan Canarias, que contempla la creación de 7000 plazas de acogida, la mayoría de ellas en condiciones muy precarias, ha sido claramente insuficiente. Es imprescindible redimensionar el programa de acogida humanitaria y dotarlo de una estructura estable y flexible y complementarlo, además, con una política de traslados de migrantes ágil y transparente y con unos protocolos adecuados de atención a los menores. Se requiere, también, una línea clara de comunicación política que destierre los bulos y las falsedades para contrarrestar el discurso del odio y prevenir los episodios de xenofobia.

5. EL DURO IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ACOGIDA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS.

Desde marzo de 2020, la irrupción de la pandemia perjudicó de manera evidente el largo y complejo proceso de inclusión de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en España. Además, obligó a las administraciones públicas y a las organizaciones especializadas a rediseñar sus programas para adaptarlos a unas circunstancias dramáticas, sobrevenidas y absolutamente inéditas.

Entre las primeras decisiones adoptadas, estuvieron todo un conjunto de medidas para proteger a las personas llegadas frente a la COVID-19 en los espacios adonde son conducidas inicialmente, como los Centros de Internamiento de Extranjeros, los CETI o las comisarías de Policía Nacional. Pronto, además, organismos internacionales como el ACNUR o instituciones como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo emitieron sus recomendaciones para unas circunstancias tan excepcionales. En España, las comunidades autónomas pusieron en marcha protocolos de actuación diferentes ante las llegadas de migrantes por vía marítima, mientras que el 5 de junio la Secretaría de

Estado de Migraciones difundió su guía de actuación ante los posibles casos importados de COVID-19 en el contexto de la inmigración irregular, que fue actualizada el 25 de julio. El aspecto más complejo y difícil de solventar fue la cobertura de la cuarentena de las personas migrantes recién llegadas por parte de las organizaciones de acogida humanitaria.

Igualmente, la pandemia tuvo una repercusión profunda en los programas del Sistema Estatal de Acogida e Inclusión para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, que al mismo tiempo demostraron una capacidad sin precedentes de adaptación y desarrollo de medidas protectoras. Merecen destacarse, singularmente, las medidas que el Gobierno implementó en favor de las personas solicitantes, como la prórroga de la documentación caducada durante el estado de alarma o la posibilidad de prolongar la estancia en los dispositivos de acogida.

En cualquier caso, como en toda crisis, la situación de emergencia sanitaria y social golpeó con más fuerza aún a este colectivo en términos psicosociales, de empleabilidad y de acceso a la vivienda y a la cobertura de otras necesidades básicas. Un perjuicio agravado, además, por la existencia de una evidente brecha digital durante los meses de confinamiento y aislamiento social y que fue más acentuada todavía en el caso de las mujeres solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

