

INFORME 2021: 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 DIRECTORA 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 MIGREUROPEA, 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 2021 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado
(CEAR)**

Las personas refugiadas en España y Europa

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

HAN COORDINADO ESTE INFORME:

RICARDO CANA, ÁLIVA DÍEZ, PALOMA FAVIERES, NURIA FERRÉ, ESTRELLA GALÁN, MIGUEL HERNÁNDEZ, ALBERTO SENANTE Y MAURICIO VALIENTE.

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:

KIMI AOKI, CLAUDIA ASSENS, JAUME DURÀ, LIDIA HERNÁNDEZ, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, ESTEL-LA PAREJA, CARMEN RUIZ, LAURA SERRANO Y TXEMA SANTANA.

EDICIÓN GRÁFICA: RICARDO CANA Y CARMEN ÁLVAREZ.

REVISIÓN, CORRECCIÓN Y EDICIÓN GENERAL: MARIO AMORÓS.

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A ÁNGEL GONZÁLEZ NAVAS, BERTA MENDIGUREN DE LA VEGA, JESÚS GARCÍA LUENGOS, ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA Y GEMA SERÓN AIRES Y A LAILA BEN CHAOUAT EL FASSI, AMANDA GÓMEZ CARRUTHERS, CRISTINA ORTEGA MARTÍNEZ Y NATALIA PELAZ BELIZÓN POR LOS ARTICULOS QUE HAN ESCRITO PARA EL CAPÍTULO 7.

IMAGEN DE PORTADA Y CONTRAPORTADA: EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2020, UNA LANCHA DE LA GUARDIA CIVIL INTERCEPTÓ CERCA DE LA COSTA MERIDIONAL DE GRAN CANARIA DOS PATERAS LLENAS DE MIGRANTES, A LAS QUE ESCOLTÓ HASTA EL CAMPAMENTO DEL MUELLE DE ARGUINEGUÍN, QUE ENTONCES ALBERGABA A MÁS DE 2000 PERSONAS LLEGADAS EN ANTERIORES EMBARCACIONES. © EFE / QUIQUE CURBELO.

LOS INFORMES ANUALES ANTERIORES DE CEAR ESTÁN DISPONIBLES EN

<https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/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-17558-2021.

OFICINAS CENTRALES DE CEAR

AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º 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.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financiado por



ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR	9
PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS	13
1. EL ÉXODO GLOBAL	17
1.1. Las personas desplazadas de manera forzada en el mundo.	17
1.2. La Agenda 2030 y las personas refugiadas.	28
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS	39
2.1. Las personas desplazadas de manera forzada en la UE. La reducción de llegadas por vía marítima.	42
2.2. El descenso de las solicitudes de asilo.	44
2.3. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.	48
3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	59
3.1. Luces y sombras de la protección internacional.	60
3.2. El acceso al procedimiento.	69
3.3. La situación en Ceuta y Melilla.	79
3.4. La crisis humanitaria de Canarias.	90

4. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ACOGIDA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS	99
4.1. Los protocolos de actuación frente a la COVID-19 en frontera.	100
4.2. Las consecuencias en el proceso de acogida e inclusión.	106
5. CONCLUSIONES	125
6. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	133
7. PARA SABER MÁS	139
7.1. Un análisis crítico sobre el objetivo de “Movilidad ordenada, regular y segura” del III Plan África del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por Ángel González Navas, Berta Mendiguren de la Vega, Jesús García Luengos, Itziar Ruiz-Giménez Arrieta y Gema Serón Aires.	139
7.2. Fronteras exteriores de la Unión Europea: El caso griego. Por Laila Ben Chaouat El Fassi, Amanda Gómez Carruthers, Cristina Ortega Martínez y Natalia Pelaz Belizón.	151
8. APÉNDICE ESTADÍSTICO	161
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA	169
TELÉFONOS Y DIRECCIONES DE CEAR	171

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Presentamos nuestro decimonoveno Informe anual. Y lo hacemos todavía conmocionados por la reciente agresión militar israelí contra Gaza, ante la pasividad de la comunidad internacional y la inacción de una Unión Europea incapaz de actuar fuera del paraguas de Washington. Junto con la cruda realidad de esta franja territorial, sometida a un bloqueo permanente por Egipto e Israel desde 2007 y la persistencia del muro erigido por las autoridades de este país en Cisjordania (rechazado por Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia), conviene recordar que solo bajo la protección de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) viven hoy 5,7 millones de personas. Nos duele Palestina.

Escribimos estas líneas también pocas semanas después de la emergencia humanitaria en Ceuta, de la dramática entrada en territorio español de más de ocho mil migrantes y de las “devoluciones en caliente” (contrarias al Derecho Internacional) de más de la mitad de ellas. Marruecos vuelve a mostrar su importante papel en el control fronterizo, negociando con España mientras utiliza a jóvenes como moneda de cambio¹.

Y nos conmueve la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en un planeta sacudido por la pandemia de la COVID-19 y por una difícil situación económica y social. En junio de 2020, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 79,9 millones de personas habían abandonado sus hogares de-

1 Véase la posición de CEAR: <https://www.cear.es/aprender-llegada-miles-migrantes-ceuta/>

bido a la persecución, las violaciones de los derechos humanos y las guerras. Jamás se había alcanzado una cifra de proporciones similares, que prácticamente duplica la de hace una década. Un año más, nuestro análisis se dirige a Siria, país devastado por un conflicto que ya cumple diez años y en el que más de trece millones de personas (el 75% de su población) ha emprendido el camino del destierro, dentro o fuera de sus fronteras. Venezuela, Colombia, Afganistán, República Democrática del Congo o Yemen tienen también su espacio en el primer capítulo, que ofrece una reflexión amplia sobre la trascendencia y los límites de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de Naciones Unidas, así como su aplicación en España.

Tampoco llegan buenas noticias desde Bruselas. La propuesta de contenidos expuesta por la Comisión Europea para el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo introduce elementos muy preocupantes, que acentúan la restricción de los derechos de las personas necesitadas de protección internacional y profundizan la opción por las políticas de retornos sin garantías y por la externalización del control de las fronteras. En 2020, descendieron las llegadas irregulares de migrantes a las costas europeas y el número de personas que solicitaron protección internacional, pero ambos datos se explican por los efectos de la pandemia y por la ausencia de vías legales y seguras, no por la corrección de las causas estructurales que originan estos movimientos de población.

En el caso de España, 2020 fue un año de luces y sombras. Nuestro país atendió a un número considerable de solicitantes de protección internacional (88 762), de hecho continuó como el tercero de la Unión Europea, tras Alemania y Francia. Asimismo, se produjo una notable agilización de la instrucción de los expedientes, que permitió resolver las solicitudes de 114 919 personas. Sin embargo, de ellas solo el 5% logró la concesión de la protección internacional, mientras el 60% quedó en el limbo de la irregularidad y el 45% (el 99% originarias de Venezuela) obtuvo una autorización de residencia por razones humanitarias. En cambio, la media comunitaria de concesión de la protección internacional volvió a situarse en el 33% y este es, sin duda, el horizonte al que España debería aproximarse.

A lo largo de 2020, desde CEAR expresamos nuestra preocupación por la improvisación y descoordinación de las que fuimos testigos para gestionar la llegada de personas migrantes a Canarias, donde, desde agosto, con el campamento improvisado de Arguineguín, se vivió una auténtica crisis humanitaria, examinada en el capítulo tercero y, de manera monográfica, en un reciente informe de nuestra organización². En este muelle centenares de migrantes vivieron unas situaciones y en unas condiciones inadmisibles, que no pueden volver a repetirse.

2 CEAR: *Migración en Canarias, la emergencia previsible*. 1 de marzo de 2021. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf

Al mismo tiempo, tras la controvertida sentencia del Tribunal Constitucional sobre las denominadas “devoluciones en caliente” que se producen en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, estimamos que el Gobierno debería promover el fin de estas prácticas y, además, abordar el cierre definitivo de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), que sí fueron clausurados el año pasado en el momento más agudo de la pandemia, e implementar medidas alternativas a la detención, previstas ya en la Ley de Extranjería, que han demostrado ser eficaces. Asimismo, consideramos esencial que el Ejecutivo valore la puesta en marcha de una regularización extraordinaria de personas migrantes en situación administrativa irregular para evitar el objetivo perseguido tras el inicio de la pandemia, que nadie se quede atrás³.

En el capítulo cuarto, destacamos también el esfuerzo que las administraciones públicas, al igual que las organizaciones especializadas como CEAR, realizaron a lo largo del año pasado para adaptar los programas de atención humanitaria, acogida e inclusión de las personas migrantes y solicitantes y beneficiarias de protección internacional a la dura realidad de la pandemia y los condicionamientos impuestos por la emergencia sanitaria y social. Conviene tener presente que las personas refugiadas son aún más vulnerables a sus efectos que el conjunto de la sociedad.

Como siempre, nuestro Informe aporta un amplio conjunto de propuestas para fortalecer el compromiso de España y de la Unión Europea con las personas refugiadas y favorecer su inclusión en nuestra sociedad. Y un año más ofrecemos dos artículos de fondo sobre diferentes aspectos relacionados con nuestro objeto de análisis. Por una parte, Ángel González Navas, Berta Mendiguren de la Vega, Jesús García Luegos, Itziar Ruiz-Giménez Arrieta y Gema Serón Aires (miembros del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid) presentan un análisis crítico sobre el objetivo de “Movilidad ordenada, regular y segura” del III Plan África del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Por otra, Laila Ben Chaouat El Fassi, Amanda Gómez Carruthers, Cristina Ortega Martínez y Natalia Pelaz Belizón (integrantes de la organización *Holes in the Borders*) examinan lo que sucede en los campos de migrantes y solicitantes de protección internacional de las islas griegas.

La pandemia ha sacudido completamente nuestro mundo y nuestra forma de convivencia. Se ha llevado por delante la vida de millones de personas en todo el planeta. Pero no puede poner en peligro también ni el respeto a los derechos humanos, ni el derecho de asilo, el último escudo para las personas perseguidas, violentadas o amenazadas.

3 Véase: <https://www.cear.es/40-mil-firmas-regularizacion-urgente/>

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.

LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo.

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. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

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.

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

ERTE: Expediente de Regulación Temporal de Empleo.

FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

HRW: Human Rights Watch.

IMV: Ingreso Mínimo Vital.

LGTBIQ+: Siglas que designan colectivamente lésbico, gay, bisexual, trans, intersexual, queer, incluyendo a través del + cualquier otra identidad.

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

OAR: Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU: Naciones Unidas.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

PCR: Prueba de diagnóstico del coronavirus. Siglas en inglés de Reacción en Cadena de la Polimerasa.

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal.

TC: Tribunal Constitucional.

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

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 ÉXODO GLOBAL

En junio de 2020, había en el mundo casi 80 millones de personas desplazadas de manera forzada a consecuencia de las violaciones de los derechos humanos, las guerras, la violencia y las persecuciones. Se trata de la mayor cifra jamás alcanzada históricamente, que casi duplica la registrada solo una década atrás. En el planeta azotado por la pandemia de la COVID-19, existen 20,7 millones de personas refugiadas bajo el amparo del ACNUR, la tercera parte de ellas originarias de Siria, y 45,7 millones de personas desplazadas dentro de sus países, principalmente en Colombia, Siria, República Democrática del Congo y Yemen, como se explica en el primer epígrafe de este capítulo, al igual que la evolución de la situación en Siria, Afganistán y Venezuela. El segundo apartado examina la importancia de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para el compromiso con las personas refugiadas y la protección de un derecho humano esencial como es el de asilo. Más allá de los documentos y la retórica oficial, tanto de Naciones Unidas como de los gobiernos nacionales, el desarrollo de este programa aún es una asignatura pendiente para la próxima década.

1.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN EL MUNDO

A lo largo de 2019 y durante el primer semestre de 2020, el número de personas desplazadas de manera forzada en el mundo a consecuencia de las guerras y

otros conflictos armados, las violaciones de los derechos humanos, las persecuciones o los acontecimientos que perturban de manera grave el orden público aumentaron en 9,1 millones respecto a fines de diciembre de 2018, hasta alcanzar los 79,9 millones de personas en junio de 2020, según los datos del ACNUR⁴. Esta última cifra, casi el doble que la registrada una década atrás, en 2010, cuando fue de 41 millones⁵, es la mayor alcanzada desde que existen registros y significa que una de cada 97 personas en el mundo ha debido abandonar su hogar en búsqueda de seguridad y protección⁶.

De los 79,9 millones de personas desplazadas forzosamente que había en junio de 2020, 26,4 millones eran refugiadas: 20,7 millones estaban bajo el mandato del ACNUR y 5,7 millones de personas refugiadas palestinas bajo la protección de la UNRWA. 45,7 millones de personas se hallaban desplazadas internamente dentro de su propio país⁷; 4,2 millones eran solicitantes de asilo y había, además, 3,6 millones de personas originarias de Venezuela desplazadas en el extranjero. A pesar de la pandemia, en el primer semestre del año pasado aumentaron en 400 000 las personas refugiadas respecto a diciembre de 2019, cuando había 20,4 millones bajo el mandato del ACNUR y 5,6 millones bajo la protección de la UNRWA. En cambio, las cifras de desplazamiento interno, personas solicitantes de asilo y naturales de Venezuela expatriados de manera forzada se mantuvieron estables. A fines de 2019, el total de personas desplazadas forzosamente en el mundo era de 79,5 millones.

A mediados de 2020, el 82,2% de las personas que se habían visto obligadas a exiliarse procedían de diez naciones: Siria (6,6 millones), Venezuela (3,7 millones), Afganistán (2,7 millones), Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1 millón), Somalia (910 000), República Democrática del Congo (822 000), Sudán (772 000), República Centroafricana (609 000) y Eritrea (514 000). Y el 67% del total era natural de

4 ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo durante el primer semestre de 2020 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento. Desde junio de 2019, el informe anual del ACNUR incluye las nuevas situaciones de desplazamiento forzado, así como a los 3,6 millones de personas venezolanas desplazadas en el extranjero y que se enfrentan a riesgos de protección independientemente de su situación. Esta categoría no se contempló en sus ediciones anteriores. ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento humano en el mundo durante 2019 citados a lo largo de este epígrafe proceden de este documento.

5 ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

6 Para apreciar la magnitud de estas cifras, sirva este ejemplo: casi el 1% de la población mundial se ha visto desplazada de manera forzada con el objetivo de sobrevivir. Y, a 7 de marzo de 2021, según datos de la Organización Mundial de la Salud, el 1,48% de la población mundial se había visto afectada por la COVID-19. Mientras que la primera realidad es casi invisible, la segunda se considera, sin discusión alguna, una situación crisis y emergencia. Fuente: <https://COVID19.who.int/>

7 Este dato corresponde a diciembre de 2019.

esas cinco primeras naciones. Se trata de unas cifras prácticamente idénticas a las de diciembre de 2019⁸.

Varias crisis humanitarias contribuyeron al crecimiento del desplazamiento forzado, como la persistencia de la guerra en Siria, la huida masiva de refugiados y refugiadas apátridas de Myanmar a Bangladés, los conflictos armados y la crisis medioambiental en el Sahel, la violencia y la inseguridad en Afganistán, Irak, Libia y Somalia, la situación en Yemen o la salida masiva de población venezolana, principalmente a otros países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, en el primer semestre de 2020 persistió la tendencia de la última década y tres de cada cinco personas exiliadas fueron acogidas en solo diez países. Turquía se mantuvo como primer receptor, con 3,6 millones (principalmente sirias), seguido de Colombia con casi 1,8 millones (sobre todo venezolanas), Pakistán (1,4 millones), Uganda (1,4 millones) y Alemania (1,1 millones)⁹. Por tanto, las naciones empobrecidas siguieron albergando al 85% de las personas refugiadas y venezolanas desplazadas internacionalmente (este porcentaje se ha mantenido, tanto a finales de 2019 como a mediados de 2020). Asimismo, a finales de 2019, el 73% de estas eran acogidas en los países limítrofes al de origen.

Más aún, a finales de 2019 los “países menos desarrollados”, según el concepto creado por la ONU (Bangladés, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda y Yemen, entre otros¹⁰), que aportaban el 1,25% del PIB mundial¹¹, acogían a 6,6 millones de personas refugiadas y venezolanas desplazadas internacionalmente. Por otro lado, los “países de bajos ingresos” (término del Banco Mundial¹²) amparan de manera estable desde hace años a cerca del 20%.

Por su parte, los clasificados como “países de ingresos medianos altos”¹³ (Turquía, Colombia, Irán, Líbano y Jordania, entre otros) acogían al 44% de las personas refugiadas y venezolanas desplazadas en el extranjero a fines de 2019, frente al 16% de personas refugiadas de 2010. En cambio, en 2019 los definidos como “países de altos ingresos”¹⁴ solo albergaban al 17% de las personas refugiadas.

8 A fines de diciembre de 2019, Siria tenía 6,6 millones de personas refugiadas; Venezuela, 3,7; Afganistán, 2,7; Sudán del Sur, 2,2; Myanmar, 1,1; Somalia, 905 000; República Democrática del Congo, 807 000; Sudán, 735 000; República Centroafricana, 610 000 y Eritrea, 505 000.

9 La relación sigue con Sudán, con más de 1 millón de personas, Irán con casi 1 millón, Líbano, con 889 700, Bangladés, con 860 400, y Etiopía con 770 800.

10 Véase <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (en inglés) para una lista de los países menos desarrollados

11 Fuente (en inglés): <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

12 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/country/XM>

13 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>

14 Véase esta relación: <https://data.worldbank.org/country/XD>





UNA NIÑA MIGRANTE ORIGINARIA DE HONDURAS EN UN CENTRO DE ACOGIDA EN CIUDAD JUÁREZ (MÉXICO).
© ACNUR / JEOFFREY GUILLEMARD.

En este contexto, la imparable extensión global de la pandemia de la COVID-19 a partir del primer trimestre de 2020 hizo temer que tendría un mayor impacto en las zonas urbanas densamente pobladas, en los campos de personas refugiadas y en aquellas regiones del planeta con sistemas de salud pública muy precarios o casi inexistentes, donde viven la mayor parte de las personas desplazadas forzosamente.

No obstante, la pandemia sí ha propiciado el aumento de las desigualdades, la pobreza, el racismo y la xenofobia y, por supuesto, ha dificultado aún más la huida de personas necesitadas de protección internacional, que han quedado atrapadas en zonas inseguras para ellas. Durante la primera ola global, cuyo punto más agudo se alcanzó en abril de 2020, 168 países cerraron total o parcialmente sus fronteras¹⁵. A fecha de febrero de 2021, todavía 144 países las tenían cerradas o aplicaban algún tipo de restricción de acceso a personas refugiadas o solicitantes de asilo¹⁶. A pesar de que muchos establecieron mecanismos para aceptar a las personas con necesidades de protección, fijando medidas sanitarias de prevención, como fue el caso de Uganda, noventa naciones denegaron el acceso sin excepciones a las personas solicitantes durante la primera ola¹⁷. Por tanto, su número descendió a escala global un 33% en relación con el mismo periodo del año anterior.

Por otro lado, a lo largo de 2019 el desplazamiento interno aumentó en 4,4 millones de personas hasta situarse en 45,7 millones. De nuevo, Colombia fue uno de los países más afectados por esta situación, según el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, con 5,6 millones de personas a 31 de diciembre de 2019¹⁸. Por su parte, el Gobierno de este país, en su Registro Único de Víctimas, contabiliza, según los últimos datos disponibles, un total acumulado de más de 8,1 millones de personas en situación de desplazamiento forzoso, en el marco de la violencia producida por el conflicto armado interno, a las que reconoce el derecho a la reparación que corresponda en cada caso¹⁹.

En 2019 Siria sumó casi 2 millones de personas más desplazadas internamente hasta alcanzar los 6,5 millones²⁰. Y la violencia generalizada y el conflicto armado en la República Democrática del Congo originó que más de 1,6 millones de personas se marcharan a otros puntos del país y ya sumaba 5,5 millones²¹. Otros países con una

15 Fuente: ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

16 Fuente: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Global%20COVID-19%20Emergency%20Response%2017%20February%202021.pdf>

17 Fuente: ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

18 *Informe anual sobre desplazamiento interno 2020*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>

19 Registro de Víctimas del Conflicto Interno Armado oficialmente reconocidas por el Gobierno de Colombia, gestionado por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco del Sistema Nacional homónimo. Más información: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

20 Véase: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inlinefiles/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf.

21 Véase: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf

situación extremadamente preocupante son Yemen (3,6 millones), Somalia (2,6 millones), Afganistán (2,6 millones) y Nigeria (2,2 millones).

Tradicionalmente, las soluciones duraderas a las crisis de personas refugiadas han sido el retorno voluntario, el reasentamiento en un tercer país y la integración local en el de acogida. Sin embargo, las guerras y los conflictos armados se han prolongado y su fin está menos claro, por lo que es más difícil que las personas refugiadas retornen voluntariamente. Así, entre 2010 y 2019 apenas 3,8 millones de personas refugiadas regresaron a sus hogares, cuando en la década anterior lo hicieron 10 millones y dos décadas antes (1990-1999), 15 millones²².

En 2019 tan solo volvieron 317 200 personas refugiadas a 34 países, pero tres de cada cuatro lo hicieron a Sudán del Sur (31%), Siria (30%, a pesar de que en este caso el ACNUR no lo promueve) y República Centroafricana (15%). En cuanto al reasentamiento en terceros países, en 2019 solo el 0,5% de la población mundial de personas refugiadas fue incluida en estos programas²³. Por último, la integración local de las personas refugiadas es todo un reto para la mayoría de países receptores, principalmente si se tiene en cuenta que el 85% se encuentra en países empobrecidos que presentan sus propios desafíos económicos y sociales.

SIRIA

Una década después de la represión por parte del régimen de Bashar al Assad de las reivindicaciones de la población siria de mayor libertad y democracia y del inicio del conflicto, este ha adquirido una mayor complejidad debido a la proliferación de actores armados de diferente signo, así como una dimensión y proyección regional e internacional. Los enfrentamientos en diversas zonas del país obedecen a lógicas diferentes en función de tales factores, pero en todos los casos tienen un grave impacto sobre la población civil. Por ejemplo, la ofensiva desplegada por Rusia y el régimen sirio en Idlib el 19 de diciembre de 2019 generó el desplazamiento forzado interno de 235 000 civiles en tan solo dos semanas; y la ofensiva aérea y terrestre por parte de Turquía en el norte del país contra las fuerzas kurdas el 9 de octubre de 2019 originó el de más de 200 000²⁴.

22 ACNUR: *Tendencias globales. El desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

23 Cálculo de elaboración propia realizado a partir de distintas fuentes del ACNUR.

24 Fuentes: https://elpais.com/internacional/2019/10/09/actualidad/1570627986_677310.html; <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/displacement-and-despair-turkish-invasion-northeast-syria>





AHMED RECORRE LAS RUINAS DE UNA VIVIENDA JUNTO AL TALLER DE COCHES DE SU PADRE EN LA CIUDAD SIRIA DE KOBANE, QUE FUE DESTRUIDA EN 2015 PARA EXPULSAR AL ESTADO ISLÁMICO. CIENTOS DE PERSONAS MURIERON Y MÁS DE 300 000, EN SU MAYORÍA KURDAS, SE VIERON FORZADAS A BUSCAR REFUGIO CRUZANDO LA FRONTERA CON TURQUÍA, UN PAÍS QUE TAMPOCO BRINDA SEGURIDAD NI RECONOCE LOS DERECHOS DEL PUEBLO KURDO. © PABLO TOSCO.

Desde 2014, Siria es el país de procedencia de un mayor número de personas refugiadas: más de 6,6 millones de personas acogidas en 127 países al término del primer semestre de 2020. Además, tiene casi 6,7 millones de personas desplazadas internamente. Por tanto, diez años después del inicio del conflicto armado, más de 13 millones de personas sirias, en un país de 17 millones de habitantes, están en situación de desplazamiento forzado.

A mediados de 2020, Turquía continuaba siendo el país que acogía a un mayor número de personas refugiadas de Siria, con 3,6 millones. Naciones más pequeñas y menos populosas como Líbano (884 000) o Jordania (658 000) seguían albergando un volumen importante, al igual que Irak y Egipto, con 245 000 y 130 000 respectivamente. En Europa, Alemania (562 000) y Suecia (114 000) eran los principales países de acogida del exilio sirio²⁵.

VENEZUELA

En 2020, prosiguió la crisis política, económica, social y humanitaria que sufre este país sudamericano, que un año antes estuvo al borde incluso de un grave conflicto armado, cuando el recién nombrado presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamó presidente de la República, fue reconocido como tal por decenas de gobiernos²⁶ (entre ellos el de España) y en abril de 2019 exhortó a las Fuerzas Armadas a sublevarse contra el Ejecutivo y derrocar al presidente Nicolás Maduro. La crisis política y la polarización social, los enfrentamientos, la represión de la actividad de la oposición política²⁷, unidos al deterioro de la situación humanitaria (falta de alimentos, de medicamentos y precariedad de los servicios esenciales), han agudizado la inseguridad y la violencia²⁸.

Después de Siria, Venezuela representa el exilio más numeroso del mundo, 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; aunque con situaciones muy diversas, muchas de estas últimas encajan en las ca-

25 ACNUR: *Mid-year Trends 2020*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>

26 56 países lo reconocieron al finalizar 2019, principalmente americanos y europeos, al igual que el Parlamento Europeo y la Organización de Estados Americanos. No lo hicieron China, Turquía y Rusia.

27 Escola Cultura de Pau: *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/alerta20e.pdf>

28 Con 57 homicidios por cada 100 000 habitantes en el conjunto del país, Venezuela tiene, después de El Salvador, la segunda tasa más elevada de América. Y su capital, Caracas, supera los 122 homicidios por cada 100 000 habitantes. Naciones Unidas: *Estado global de homicidios, 2020*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

tegorías de protección internacional incluidas en la Convención de Ginebra o en la Declaración de Cartagena de Indias sobre los Refugiados de 1984.

Sin embargo, numerosas venezolanas y venezolanos que se han visto obligadas a expatriarse, a pesar de cumplir los criterios para solicitar asilo u otras formas de protección internacional, han optado por otros procedimientos legales para lograr algún tipo de protección, más sencilla y rápida de obtener y que permite el acceso al trabajo, la educación y los servicios esenciales. Ciertamente, también cientos de miles viven en otros países sin la documentación administrativa requerida y, por tanto, carecen de los servicios más básicos y se hallan en situaciones de vulnerabilidad ante la explotación laboral y sexual, la trata, la violencia, la discriminación y la xenofobia²⁹.

A fecha de junio de 2020, la diáspora venezolana se repartía por 66 países, aunque el 97% se concentraba en América Latina y el Caribe. Colombia es el principal país receptor, con 1,8 millones de personas, seguido de Chile (454 000), Ecuador (366 000) y Perú (334 000).

AFGANISTÁN

En 2020, los constantes enfrentamientos entre las Fuerzas de Seguridad y de Defensa Nacional Afganas, con apoyo internacional³⁰, y los distintos grupos armados antigubernamentales (milicias talibanes, “señores de la guerra”, Al-Qaeda y Estado Islámico-Provincia Khorasan) agudizaron el conflicto y lo han convertido en uno de los de mayor gravedad a escala global³¹. La virulencia de los enfrentamientos ha persistido incluso en el marco del diálogo de paz entre el Gobierno y los grupos talibanes, iniciado en septiembre de 2020, y así la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas se mostró muy preocupada ante el aumento de los atentados y los ataques armados dirigidos contra civiles durante las negociaciones en curso³².

29 Véase: <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>

30 Si bien el mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad finalizó el 31 de diciembre de 2014, la Misión “Resolute Support” de la OTAN, en la que España participa conjuntamente con 37 otros países, continúa operando con el objetivo de entrenar, asesorar y asistir a las instituciones afganas. Estados Unidos sigue teniendo una presencia de 2500 soldados, a 15 de enero de 2021, con el objetivo de llevar a cabo misiones bilaterales y de cooperación contraterrorista con las fuerzas afganas, pero también operaciones contraterroristas unilaterales. Véase: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-afghanistan/>

31 Escola Cultura de Pau: *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/alerta20e.pdf>

32 Fuente: <https://unama.unmissions.org/afghanistan-peace-talks-fail-slow-civilian-casualty-toll>

Este escenario contribuyó a que en el primer semestre de 2020 Afganistán fuera el tercer país de origen de un mayor número de personas refugiadas, un éxodo que se inició hace cuatro décadas y que afecta a varias generaciones. En junio de 2020, había 2,7 millones de personas refugiadas originarias de este país repartidas por 96 naciones, principalmente en Pakistán (1,4 millones), Irán (951 000) y Alemania (133 000). Y tenía casi 3 millones de personas desplazadas internamente, de las que 461 000 lo hicieron a lo largo de 2019 a consecuencia de los últimos episodios del conflicto y de la violencia³³.

1.2. LA AGENDA 2030 Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*³⁴, un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que busca fortalecer la paz universal. Este programa incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dan continuidad a los anteriores Ocho Objetivos del Milenio. La Agenda 2030 es un documento no vinculante, pero su enfoque se fundamenta en el sistema de protección de los derechos humanos que deriva de los tratados internacionales, que sí son exigibles y tienen mecanismos específicos de protección. El principio básico que la inspira es el de “no dejar a nadie atrás”, situando a la persona en el centro y reconociendo la dignidad humana de todos y todas, con independencia del lugar donde se encuentren.

En relación a la movilidad humana, su meta más importante es la 10.7, que expresa la aspiración a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Conviene tener presente que la Agenda 2030 se aprobó en 2015, en el momento de la mal llamada “crisis de los refugiados”, por lo que, si hubiera hecho más referencias a las personas en situación de movilidad, posiblemente hubiera obtenido una menor aceptación de los ODS por parte de los Estados.

Fue, sin embargo, una oportunidad perdida para vincular con mayor profundidad la movilidad humana con el desarrollo sostenible, puesto que están estrechamente relacionados. De hecho, la promoción de este, con la reducción de las consecuencias del cambio climático y la degradación medioambiental, ayudaría a aminorar los movimientos forzados de población por estas causas. Asimismo,

33 Véase: <https://www.internal-displacement.org/countries/afghanistan>

34 El texto completo de la Agenda 2030 (*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*) está disponible en línea: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

garantizar una movilidad regular, segura y ordenada, tal y como propugna la meta 10.7, mejoraría las condiciones en los países de origen, tránsito y destino y favorecería el cumplimiento de la Agenda 2030 en términos globales.

En consecuencia, su enfoque en materia migratoria es restrictivo, puesto que carece de una perspectiva asociada a los derechos humanos y desvincula la movilidad humana de los problemas de desarrollo. Además, es preocupante que la única meta referida explícitamente a esta se formule en clave de control y ordenación de las migraciones.

Al mismo tiempo, son escasas las referencias que la Agenda 2030 hace a las personas desplazadas de manera forzada. Su preámbulo se refiere a la importancia de la paz para lograr el desarrollo sostenible y la intención de propiciar “sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, libres de violencia. Y en la introducción se cita la necesidad de empoderar a las personas vulnerables, entre las que se incluye a las refugiadas, desplazadas internas y migrantes, y se menciona el compromiso de cooperar internacionalmente para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, asegurando los derechos humanos de estos colectivos y fortaleciendo a las comunidades de acogida.

Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados de manera indirecta con la movilidad humana son el 5º (igualdad de género), el 8º (trabajo decente y crecimiento económico), el 16º (paz, justicia e instituciones sólidas) y el 17º (alianzas para lograr los objetivos).

Respecto a los mecanismos de seguimiento de la consecución de las metas y objetivos establecidos en la Agenda 2030, la Comisión de Estadística de la ONU acordó una relación de 232 indicadores, que fueron aprobados en 2017³⁵. Así, la meta 10.7 tiene cuatro. Uno de ellos, el 10.7.2, se refiere al número de países que han aplicado políticas para facilitar la movilidad y una migración ordenada, segura, regular y responsable. Y, como subcategoría suya, se proponen medidas para dar respuesta a la situación de las personas refugiadas o en búsqueda de protección internacional, planteándose aspectos como la existencia de un sistema de acogida e identificación adecuado o de permisos de residencia temporal para aquellas que no pueden retornar a sus países³⁶.

35 Pueden consultarse estos indicadores, que se actualizan periódicamente, en: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

36 Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-07-02.pdf>





MILES DE PERSONAS LLEGARON AL CAMPO DE PERSONAS DESPLAZADAS DE DAR AGG DESPUÉS DE HABER PERDIDO TODOS SUS ANIMALES Y PEREGRINAR POR EL DESIERTO HASTA ENCONTRAR ESTE VALLE, QUE CUENTA CON UNA ESCASA FUENTE DE AGUA. LAS CONSECUENCIAS DE LA SEQUÍA DE 2016, QUE AFECTÓ A TODO EL CUERNO DE ÁFRICA, PERSISTEN, SON EVIDENTES, SON IMPLACABLES. EN SOMALILANDIA Y SOMALIA, CASI 5 MILLONES DE PERSONAS PADECEN INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y EXISTEN 2,6 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE, DE UNA POBLACIÓN ESTIMADA EN 14-15 MILLONES. © PABLO TOSCO.

En octubre de 2019, en Addis Abeba (Etiopía)³⁷, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas³⁸, en su reunión de revisión de los ODS³⁹, propuso la inclusión de un indicador específico que midiese la proporción de personas refugiadas en relación con la población local; ya se había sugerido anteriormente y, después de tres años de respuestas negativas, finalmente se aceptó. El ACNUR es el organismo encargado de su implementación y ha iniciado la supervisión periódica y la elaboración de los informes semestrales. Es un gran paso, que permite incluir en el debate sobre el desarrollo sostenible la protección de las personas desplazadas forzosamente, así como mejorar la recogida de datos sobre esta población.

En Europa, Eurostat se ocupa de elaborar los indicadores para el seguimiento de los progresos alcanzados hacia la consecución de los ODS⁴⁰. En este sentido, ha propuesto uno específico que recoja el número de solicitudes de asilo por país de origen⁴¹.

Por último, en el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística ha diseñado 232 indicadores para el seguimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030⁴². No obstante, es imprescindible, además, la elaboración de indicadores de coherencia de políticas de desarrollo sostenible, a fin de mostrar la perspectiva sistémica y de interrelación de la Agenda, y resulta muy relevante el desarrollo de otros a escala autonómica y local. Son necesarios nuevos indicadores que superen las limitaciones de los empleados hasta el momento y que puedan reflejar el carácter multidimensional del desarrollo sostenible, así como los resultados y la coherencia de estas políticas. Es oportuno subrayar también que no existen indicadores que hagan referencias específicas a la situación de la población migrante y refugiada en España, sino que se emplean los genéricos marcados por Naciones Unidas.

Por otro lado, es importante hacer una mención a la trata de seres humanos, que tiene un espacio amplio en la Agenda 2030 y está relacionada con varios ODS, como la igualdad de género (ODS 5), el trabajo digno y el crecimiento económico (ODS 8) y la paz, la justicia y las instituciones sólidas (ODS 16). Según la ONU, el 70% de las víctimas de trata son mujeres y niñas⁴³, por lo que es evidentemente una práctica asociada al género. Así, la meta 5.2 insta a los Estados a “eliminar las

37 Fuente: <https://www.jips.org/news/10-iaeg-new-indicator-on-refugees-sdg-indicator-framework-a-game-changer/>

38 Es una entidad vinculada al Consejo Económico y Social de la ONU encargada de desarrollar e implementar los indicadores para los objetivos y metas de la Agenda 2030.

39 Fuente: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/2020-2-SDG-IAEG-S.pdf>

40 Véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

41 Véase: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg_10_60_esmsip2.htm

42 Véase: <https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.html>

43 Fuente: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>

formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. También la abordan de manera directa las metas 8.7⁴⁴ y 16.2⁴⁵.

La Agenda 2030 está perfectamente alineada con el Pacto Mundial de Migraciones y con el Pacto Mundial de Refugiados. El Foro Mundial sobre Refugiados⁴⁶ de diciembre de 2019 fue una gran oportunidad para cumplir con el principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030, mostrándose la relación existente entre ambas iniciativas⁴⁷.

Después de la aprobación de dicho Pacto, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes propuso elaborar una agenda, paralela a la Agenda 2030, en el marco de las Naciones Unidas. Se trata de un informe conocido como la *Agenda 2035 para facilitar la movilidad humana*⁴⁸, que reúne ocho objetivos basados en las metas 10.7 y 8.8 de la Agenda 2030 a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes⁴⁹. La Agenda 2035 también se apoya en los Pactos Mundiales de Migraciones y Refugiados y pone el énfasis en regular la migración y su control, de tal manera que se proporcionen a las personas migrantes canales de movilidad regulares, seguros, asequibles y accesibles.

Además, el Relator Especial puso de manifiesto la tendencia represiva de los Estados en la gestión de sus fronteras y en sus políticas de externalización. “La imposición de limitaciones a la movilidad es parte del problema, no de la solución”, señaló en su informe. Incidió, asimismo, en la necesidad de aprobar políticas a largo plazo para una adecuada gestión de la movilidad acorde con los derechos humanos.

Esta Agenda 2035, pese a ser únicamente un informe del Relator, es una hoja de ruta adecuada, complementaria a los Pactos Mundiales, para que los Estados concreten la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y garanticen

44 Meta 8.7: “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

45 Meta 16.2: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños y niñas”.

46 Para más información sobre los Pactos y el Foro, véase el epígrafe 1.2 del Informe 2020 de CEAR: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf

47 En diciembre de 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, vinculó ambos instrumentos: “Esta semana, durante el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, debemos concentrar todos nuestros esfuerzos de cara a la próxima década en construir sobre lo que hemos aprendido y en comprometernos con acciones concretas para apoyar a los refugiados, así como a los países y comunidades que los acogen. Este Foro es una oportunidad para mostrar y reafirmar nuestro compromiso colectivo con el Pacto Mundial sobre los Refugiados en línea con el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás”. Fuente: <https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2019/12/5df34f7c4/world-gathering-refugees-opens-geneva-decade-displacement.html>

48 Véase esta Agenda 2035: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/35/25>

49 El documento se refiere a “los migrantes, independientemente de su condición o circunstancias”.

que las personas migrantes y refugiadas tengan garantizados sus derechos humanos, independientemente de su estatus migratorio o del lugar donde se encuentren.

ESPAÑA Y LA AGENDA 2030

En mayo de 2017, el Gobierno designó un Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, que dependía del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Y en septiembre de aquel mismo año se creó el Grupo Interministerial de Alto Nivel, dependiente de la Comisión Económica Delegada de Presidencia del Gobierno, con el fin de coordinar los trabajos de implementación de la Agenda 2030 y de preparar los exámenes ante el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas⁵⁰. En noviembre de 2017, se aprobó una proposición no de ley, respaldada por casi todas las fuerzas políticas, que definía cómo debía aplicarse la Agenda 2030, comprometiéndose a llevar a cabo una estrategia de desarrollo sostenible con una dimensión internacional, así como a destinar en 2020 el 0,4% del PIB a la ayuda oficial al desarrollo⁵¹.

Con la toma de posesión de un nuevo Ejecutivo, en junio de 2018, se crearon el Alto Comisionado para la Agenda 2030, con rango de subsecretaría, y el Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, ambos dependientes de la Presidencia del Gobierno, se puso en marcha el Ministerio de Transición Ecológica y se recuperó el de Igualdad. Estas medidas supusieron un gran avance, puesto que, al conceder un mayor rango a las estructuras encargadas de la Agenda 2030, se otorga un papel más relevante a los ODS en la política nacional.

En enero de 2020, al formarse el actual Gobierno de coalición, se creó el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ostentado entonces por el vicepresidente segundo, que además incluye una Secretaría de Estado para la Agenda 2030 y, dentro de esta, una Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

Asimismo, España ha establecido un mecanismo de gobernanza reforzado de la Agenda 2030, compuesto por la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible. Y está complementado por la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible creada en las Cortes Generales.

50 El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible es la plataforma central de Naciones Unidas para el seguimiento y la revisión de la Agenda 2030.

51 Véase esta proposición no de ley: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-262.PDF#page=45

En 2018, el Gobierno aprobó un Plan de Acción para impulsar la Agenda 2030 y uno de sus objetivos era la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo⁵². Este Plan de Acción era bastante ambicioso y mostraba un compromiso con la creación de estructuras de gobernanza para el despliegue de la citada Agenda. En relación con la meta 10.7, establecía que se fomentaría la migración laboral en función de las necesidades del mercado de trabajo español y de los países de origen, desde un punto de vista del desarrollo. También se mencionaba la necesidad de fortalecer institucionalmente a los países emisores, abordando las causas profundas de la migración. En relación con las personas desplazadas forzosamente se recogía que “la política de inmigración no debe dejar de contemplar una actuación solidaria con aquellas personas que forzosamente se ven obligadas a abandonar sus países y para las que los Estados desarrollados deben adoptar las medidas oportunas”.

Al tener la Agenda 2030 un carácter universal, todos los países se comprometieron a rendir cuentas sobre su aplicación en el Foro Político de Alto Nivel, que se celebra con periodicidad anual. España se presentó al examen voluntario de este Foro en 2018⁵³, un año en el que solo quince de los cuarenta y seis países que lo hicieron incluyeron las necesidades y contribuciones de la población refugiada⁵⁴. En el caso de España, se hizo una mención genérica a la misma, pero sin referirse a sus necesidades, ni adoptar compromisos específicos, aunque sí se reiteró la apuesta por una política migratoria que considerase las necesidades del mercado de trabajo, así como apoyar a los países de origen en su desarrollo⁵⁵.

En 2020, en el Informe de Progreso de España, marcado por la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia, se hicieron varias referencias a la situación de las personas extranjeras⁵⁶. En primer lugar, se indicó que en 2018 los delitos de odio aumentaron un 12% respecto al año anterior y que sus motivaciones fueron la ideología, el racismo y la xenofobia (el 33,2% del total de delitos de odio registrados) y la orientación sexual y la identidad de género. Asimismo, se mencionaron las iniciativas de algunas comunidades autónomas en materia de integración de la población migrante (como por ejemplo el Pacto Social para la Migración

52 Véase este Plan de Acción: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

53 Véase: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf

54 Fuente (pág. 42): <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>

55 España mencionó en dicho examen (pág. 65) que “junto con ello, la política de inmigración no debe dejar de contemplar una actuación solidaria con aquellas personas que forzosamente se ven obligadas a abandonar sus países y para los que los Estados desarrollados deben adoptar las medidas oportunas”. Véase: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf

56 Véase: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun.pdf

de Euskadi), así como la puesta en marcha de la Red de Municipios de Acogida de Refugiados, impulsada por la Federación Estatal de Municipios y Provincias, y que a escala nacional se había reforzado la actividad del Foro para la Integración Social de Migrantes.

Finalmente, en 2021 el Gobierno ha aprobado el documento *Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*⁵⁷, que incluye “ocho retos país, políticas aceleradoras y prioridades de actuación” para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵⁸.

El Reto-País 7 se refiere a “poner fin a la injusticia global y a las amenazas a los derechos humanos, los principios democráticos y a la sostenibilidad del planeta” e incluye dos prioridades de actuación relacionadas con las migraciones y las personas refugiadas. En primer lugar, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de migración y asilo, promoviendo una política que establezca vías legales y seguras, garantice los derechos humanos y refuerce la solidaridad con las personas refugiadas y los países de acogida o de primer asilo. En segundo lugar, la necesidad de reforzar la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en la gobernanza migratoria de España.

Por tanto, en los últimos años España ha ido otorgando una mayor importancia a la Agenda 2030, con la creación de los diferentes órganos mencionados. No obstante, su implementación exige garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos, y en concreto del derecho de asilo, de todas las personas que se encuentren en territorio español o que intenten acceder al mismo, de acuerdo con las obligaciones adquiridas a partir de los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, para una adecuada consecución de los ODS en el plano nacional, la movilidad humana no debería ser tratada fundamentalmente desde la perspectiva de atender las necesidades del mercado laboral.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil, por su experiencia acumulada en el ámbito del desarrollo sostenible, pueden contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 con acciones como el traslado al Gobierno de diferentes propuestas o la participación en los mecanismos de seguimiento, como el Foro Político de Alto Nivel. Además, estas entidades generan espacios de debate y de seguimiento a escala nacional, regional e internacional y así ayudan a avanzar en

57 Véase: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Directrices_EDS.pdf

58 La futura Estrategia de Desarrollo Sostenible, articulada en el marco del Sistema de Gobernanza para la Agenda 2030, arriba citado, será presentada en el Foro Político de Alto Nivel de 2021, en el marco del Examen Nacional Voluntario al que España se presentará.

la consecución de los ODS. Tienen también un papel importante y complementario al de los institutos de estadística en cuanto al desarrollo del sistema de indicadores de medición del seguimiento e implementación de la Agenda 2030. Un ejemplo es el Observatorio de ODS, creado por la plataforma Futuro en Común⁵⁹, cuya finalidad es realizar un seguimiento de la aplicación de la Agenda 2030 en España.

En la actualidad, ante la emergencia sanitaria y una severa crisis social y económica, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son aún más necesarios para construir un mundo más equitativo y justo, que corrija las graves desigualdades existentes. Desde luego, con la pandemia ha quedado en evidencia la necesidad de un sistema sanitario público y universal al que puedan acceder todas las personas, con independencia de su situación administrativa.

Y las personas migrantes y refugiadas son uno de los grupos más vulnerables y afectados, por lo que en ningún caso puede producirse un retroceso en el reconocimiento y la garantía de sus derechos. Sin embargo, muchos países han aprovechado esta situación para aplicar medidas restrictivas a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales como el ACNUR. Por ejemplo, el principio fundamental de no devolución debe seguir respetándose, también en aquellos países que hayan decretado el cierre de sus fronteras.

59 Futuro en Común es una plataforma innovadora intersectorial de diálogo y trabajo en favor del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la profundización del espacio cívico democrático, compuesta por más de cincuenta organizaciones de todos los ámbitos, entre ellas CEAR. Véase: <https://futuroencomun.net/>

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

En 2020, la llegada irregular de migrantes a la Unión Europea se redujo notablemente, tanto por los efectos de la pandemia, como, sobre todo, por el endurecimiento de los controles fronterizos y los acuerdos con terceros países de origen y tránsito, principalmente del Magreb y de la costa occidental africana, para lograr su colaboración en la contención de las migraciones. Pero como se puntualiza en el primer epígrafe, y se remite al siguiente capítulo para un análisis en profundidad, la excepción fue lo sucedido en Canarias. Asimismo, un año más, las solicitudes de protección internacional formalizadas en el conjunto de la Unión Europea volvieron a descender de manera acusada y se concentraron, de manera muy notoria, en Alemania, Francia y España, según se examina en el segundo apartado. En cambio, la tasa de reconocimiento de la protección internacional se mantuvo estable en el 33%. El capítulo se cierra con una valoración exhaustiva del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado formalmente por la Comisión Europea en septiembre de 2020, y que no es sino otra oportunidad perdida para definir un compromiso claro, irrestricto, de la Unión Europea con la protección de las personas refugiadas. El horizonte para la protección internacional en la UE es cada día más sombrío.





NOURSAID HUYÓ DE SU CIUDAD NATAL CON EL MIEDO A CUESTAS: ESCAPÓ DE LA GUERRA Y LA POBREZA. RECORRIÓ CASI SEIS MIL KILÓMETROS DESDE KABUL (AFGANISTÁN) A BIHAĆ (BOSNIA HERZEGOVINA) PARA NO SER FORZADO POR LOS TALIBANES A UNIRSE A SUS FILAS. VIAJÓ A PIE, EN TREN, EN BUS, EN MOTO. LE PERSIGUIERON. ATRAVESÓ MONTAÑAS, BOSQUES Y DESIERTOS. PERO AHORA ESTÁ ATRAPADO POR EL FRÍO. ESTE INVIERNO INTENTÓ CRUZAR LA FRONTERA CUATRO VECES: UN SALTO ARRIESGADO AL QUE LLAMAN *THE GAME*. ES EL PENÚLTIMO LÍMITE ANTES DE ENTRAR EN LA EUROPA DE LOS PAÍSES DE PRIMERA: EL ESPACIO SCHENGEN. © PABLO TOSCO.

2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UE. LA REDUCCIÓN DE LLEGADAS POR VÍA MARÍTIMA

En 2020, llegaron a la Unión Europea 99 475 personas en situación irregular, un 23% menos que en 2019, cuando fueron 128 536, según los datos de la OIM⁶⁰. Por primera vez en el último lustro, desde el máximo de 390 005 llegadas alcanzadas en 2016, tras la mal llamada “crisis de los refugiados”, esta cifra desciende por debajo de las 100 000. Del total indicado de llegadas en 2020, 85 809 (86%) lo hicieron por vía marítima, mientras que las 13 666 restantes por vía terrestre. En su conjunto, el peso proporcional de los distintos Estados miembros fue el siguiente: España (42%), Italia (34%), Grecia (15%), Chipre (3%), Bulgaria (3%) y Malta (2%).

De las 85 809 llegadas por vía marítima, 23 023 se produjeron a través del Atlántico hacia Canarias⁶¹, una cifra casi nueve veces superior a la registrada en 2019 (2687). Y 62 786 llegaron por las distintas rutas del Mediterráneo: el 58% a través de la central (34 154 a Italia y 2281 a Malta)⁶², el 27% de la occidental (17 083 llegadas a España) y el 15% de la oriental (9238 a Grecia y 30 a Chipre).

Si bien en 2020 España fue el segundo país que más llegadas tuvo por el Mediterráneo (por el Estrecho de Gibraltar y Mar de Alborán, 16 610; Ceuta, 430; Melilla, 43), si se suman las ya citadas a Canarias (23 023), las llegadas a España en el conjunto de todas las rutas marítimas ascendieron a 40 106, el 47% del total de la UE, frente al 40% de Italia, el 11% de Grecia y el 2% de Malta.

En cuanto a las 13 666 llegadas por vía terrestre, el 40% se dieron en Grecia (5547), el 25% en Bulgaria (3399), el 22% en Chipre (2965) y el 13% en España (1755⁶³), un descenso del 72% en este último caso respecto a 2019, cuando fueron 6346.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas a España (41 861) queda en evidencia la elevada preponderancia de las que se producen por vía marítima (96%) respecto de las que utilizan una vía terrestre. Por otro lado, aunque en conjunto estos datos su-

60 Estos datos incluyen las llegadas a Grecia, Chipre, Malta, Italia, España y, para el caso de las que se producen por vía terrestre, también Bulgaria. Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos citados en este epígrafe proceden de esta fuente. La cifra de llegadas irregulares excluye las que se producen por vía aérea, los rechazos en frontera y otros tipos de devoluciones o retornos forzados.

61 La mayoría de personas migrantes eran de nacionalidades magrebíes, maliense y senegalesa, principalmente varones y con un moderado incremento de menores de edad.

62 En el caso de la ruta central, si las 36 435 llegadas de 2020 supusieron una media superior a las 3000 mensuales, esta tendencia se ha mantenido en el primer trimestre de 2021, con 5685 llegadas acumuladas entre el 1 de enero y el 7 de marzo, según el ACNUR. Fuente: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85292>

63 De ellas, 1415 a Melilla y 340 a Ceuta.

ponen un incremento del 29% respecto a las 32 449 llegadas irregulares registradas en 2019, este aumento se explica por el de las llegadas marítimas a Canarias. Si se excluyen las de este archipiélago, el año pasado hubo 18 838 llegadas por vía marítima y terrestre a territorio español, frente a las 29 762 de 2019, un 37% menos⁶⁴. En cualquier caso, en 2020 España fue el primer país de la UE en cuanto al número de llegadas irregulares, algo que en el último lustro solo sucedió en 2018.

Como desde 2016 han crecido de manera muy considerable las llegadas irregulares a la Unión Europea, puede ser útil hacer un balance. En total, entre 2016 y 2020 se contabilizaron 954 071 llegadas: 369 800 a Italia (39%), 348 344 a Grecia (37%) y 182 513 a España (19%), mientras que Bulgaria, Chipre y Malta suman el 5% restante. Las llegadas marítimas supusieron el 88% del total (841 997) y se repartieron de este modo: 369 800 a Italia (44%), 307 540 a Grecia (37%) y 155 375 a España (18%). Mientras tanto, las terrestres sumaron 112 074: 40 804 a Grecia (36%), 27 621 a Bulgaria (25%), 27 138 a España (24%) y 16 511 a Chipre (15%). En diciembre de 2020, la población total de la Unión Europea rozaba los 448 millones de habitantes, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en los últimos cinco años apenas representa el 0,2%.

Por otra parte, conviene precisar que, al margen de la excepción de Canarias, la disminución del número de llegadas irregulares de migrantes a la Unión Europea en 2020 no obedeció a la corrección de las causas estructurales que motivan las migraciones forzadas, sino que fue, fundamentalmente, el resultado del reforzamiento del control de las fronteras en el marco de las relaciones con terceros Estados de origen y tránsito, algo que CEAR observa con suma preocupación desde hace años⁶⁵, y también de las consecuencias de la pandemia. Mientras tanto, las personas necesitadas de protección internacional continúan atrapadas en tránsito en países que a menudo carecen de un sistema de protección efectivo, sin disponer de vías legales y seguras para el ejercicio de su derecho de acceso al procedimiento de asilo con todas las garantías.

64 Además de la OIM, estos datos pueden encontrarse también en el informe *Inmigración irregular 2020*, elaborado por el Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Informe+Quincenal+sobre+Inmigraci%C3%B3n+Irregular++Datos+acumulados+desde+el+1+de+enero+al+31+de+diciembre+de+2020.pdf/e5553964-675a-40d7-9361-5dbf4dfd3524>

65 En su Informe 2020, CEAR puso el foco en la ayuda europea destinada, entre otros países, a Marruecos como uno de los "socios prioritarios" en la lucha contra "la migración irregular y el desmantelamiento de redes delictivas", así como con el objetivo de aumentar el número de "interceptaciones y devoluciones de embarcaciones hacia sus costas".

FALLECIMIENTO DE PERSONAS MIGRANTES EN TRÁNSITO MIGRATORIO

En 2020, según la OIM, el número de personas fallecidas y desaparecidas en el Mediterráneo ascendió a 1417⁶⁶, 467 menos que el año anterior⁶⁷. Aunque se produjo un descenso del 25%, si se toma en consideración la reducción del número de llegadas por vía marítima (de 103 901 en 2019 a 85 809 en 2020), la ratio de fallecimientos en relación a las llegadas se mantuvo en niveles similares, ya que fue de 1,6 por cada 100 llegadas en 2020 frente a 1,8 por cada 100 llegadas en 2019.

El año pasado, 983 personas migrantes murieron durante su tránsito a través de la ruta central (70% del total), 330 a lo largo de la occidental (23%) y 104 en la oriental (7%). La ruta hacia Italia es la más mortífera del Mediterráneo⁶⁸; sin embargo, en la costa noroccidental de África ascendieron a 539⁶⁹, principalmente debido a los ocurridos en la navegación hacia Canarias⁷⁰. Por lo tanto, en el conjunto de las rutas mediterráneas y atlántica hacia distintos países de la Unión Europea, en 2020 hubo un total de 1957 fallecimientos, de los que 861 (el 44%) se produjeron en el tránsito marítimo hacia las costas españolas.

Asimismo, un año más, las rutas de llegada a través del Mediterráneo, en su conjunto, volvieron a ser las más peligrosas del planeta, ya que en sus aguas se produjeron el 37% de las 3778 muertes de migrantes contabilizadas. Por otro lado, es importante señalar la inclusión de un indicador de seguimiento y recuento de los fallecimientos y desapariciones de migrantes a escala planetaria (el indicador 10.7.3) en relación con la meta 10.7 de la Agenda 2030⁷¹.

2.2. EL DESCENSO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Según Eurostat, en 2020 en la Unión Europea 471 270 personas solicitaron protección internacional frente a las 698 760 de 2019⁷², lo que representa una reducción del 32,5%

66 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

67 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

68 Tendencia que se ha mantenido en enero y febrero de 2021, con 193 migrantes fallecidos, 77 más que en el mismo periodo de 2020.

69 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region=All&route=1384>

70 Algunas organizaciones triplican la cifra de muertes en la ruta hacia Canarias incluyendo también a personas desaparecidas. Véase: <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitereo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020/>

71 Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-07-03.pdf>

72 Véase: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzm/default/table?lang=en Salvo que se indique lo contrario, todas las cifras citadas en este epígrafe proceden de esta fuente, consultada en abril de 2021.

y la continuación de la tendencia descendente desde las 1 282 690 que lo hicieron en 2015. Esta acusada disminución se explica por el impacto de la pandemia, que motivó el cierre de las fronteras durante varios meses.

Un año más, Alemania fue el primer país receptor de personas solicitantes de asilo en la UE con 121 955, frente a las 165 615 de 2019, lo que representa una disminución del 26%. Le siguió Francia, con 93 470, frente a las 151 070 del año anterior (-61%, el país de la UE que experimentó el mayor descenso en términos porcentuales). Por segundo año consecutivo, según los datos del Ministerio del Interior, España se situó en la tercera posición, con 88 762 (frente a las 118 264 de 2019, su máximo histórico). Solo estos tres países atendieron a casi dos de cada tres solicitantes en el conjunto de la Unión Europea.

Grecia repitió en el cuarto lugar, con 39 675 (-48%). Allí la situación de las personas refugiadas es realmente dramática, puesto que permanecen atrapadas en campos en unas condiciones de hacinamiento, insalubridad y desprotección que quebrantan los más elementales derechos humanos, tal y como se examina en el segundo artículo del capítulo séptimo. El devastador incendio acaecido en septiembre en el campo de Moria, en la isla de Lesbos, donde cerca de 13 000 personas malvivían en condiciones infrahumanas en un espacio construido temporalmente para acoger a 2500, lo volvió a poner de relieve. Entonces CEAR impulsó una campaña de recogida de firmas para solicitar al Gobierno español que promoviera la reubicación urgente de estas personas, en un claro gesto de compromiso con los derechos humanos⁷³.

Italia volvió a ubicarse en quinto lugar, con 26 535 frente a las 43 770 de 2019 (-60%), a pesar de ser el segundo país en volumen de llegadas por vía marítima. Bélgica ocupó el sexto lugar con 16 710 (-39%); Suecia el séptimo, con 15 865 (-41%), y Holanda el octavo, con 15 255 (-39%).

Los principales países de origen de las personas solicitantes de protección internacional en la Unión Europea no variaron respecto a 2019⁷⁴. El primero fue Siria, con 64 540, el 14% del total, más de la mitad de ellas en Alemania. Por tercer año consecutivo, Afganistán, con 48 578, fue el segundo. En tercer lugar, se situó Venezuela, con 30 643, de las que el 93% presentaron su solicitud en España. Solo estas tres nacionalidades sumaron casi un tercio de todas las formalizadas en la Unión Europea. En cuarta y quinta posición quedaron Colombia (29 438) e Irak (18 167). Asimismo, conviene subrayar que en 2020 el 4% de todas las solicitudes fueron presen-

73 Véase: <https://www.cear.es/reubicacion-urgente-de-personas-abandonadas-en-moria/>

74 Fuente: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO en sus siglas en inglés): *Últimas Tendencias en materia de asilo: descripción general de 2020*. <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-2020-preliminary-overview>





MUCHAS PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES SE QUEDAN ATRAPADAS EN TERCEROS PAÍSES ANTE EL CIERRE DE FRONTERAS DE LA UE. LA RUTA DE LOS BALKANES ES UNA DE LAS MÁS UTILIZADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y EN PAÍSES COMO BOSNIA HERZEGOVINA ESPERAN UNA OPORTUNIDAD PARA CRUZAR LA FRONTERA. EN LA IMAGEN, EL CAMPO DE LIPA, EN BIHAĆ (BOSNIA). © ANE IRAZABAL Y COSIMO CARIDI.

tadas por menores no acompañados, un punto porcentual más que el año anterior, con una cierta concentración en el último trimestre.

La tasa de reconocimiento de la protección internacional se mantuvo estable en el 33%. Los porcentajes de resoluciones positivas más elevados los tuvieron las personas originarias de Siria (84%), Eritrea (80%), Yemen (75%), Somalia (60%), China (59%), Afganistán (53%) y Palestina (51%). En el lado opuesto, llaman la atención los de Venezuela (3%) y Colombia (2%). Además, con frecuencia las tasas de reconocimiento difieren entre los diferentes países, aunque es especialmente significativo el caso de las personas nacionales de Afganistán, que en algunos países logran tasas de hasta el 99% y en otros se quedan en el 1%.

Por último, por primera vez desde 2017, en la Unión Europea se resolvieron más expedientes que solicitudes se presentaron. De este modo, se logró reducir en más de 74 000 el número de solicitantes que aguardaban la respuesta, aunque a fines de 2020 había 412 600 en esta situación.

2.3. EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

En julio de 2019, ante el Parlamento Europeo, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció la elaboración de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, cuyos objetivos principales serían el establecimiento de “fronteras fuertes” en la Unión Europea, ofrecer asilo a aquellas personas necesitadas de protección internacional y reformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de “solidaridad” y “responsabilidad”, así como abordar “un nuevo inicio” para la política de migraciones desde una perspectiva que combinara “humanidad y eficacia”.

Catorce meses después, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el anunciado Pacto sobre Migración y Asilo⁷⁵, que fue gráficamente descrito por su vicepresidente Margaritis Schinas como una casa con tres pisos: en el primero, se encontraría la dimensión externa y la cooperación con terceros países para ayudar a sus ciudadanos y combatir el tráfico de personas; en el segundo, se establecería un sistema robusto de gestión de las fronteras exteriores europeas; y, finalmente, en el tercer piso, estarían las normas internas de solidaridad. Tanto la presidenta de la

75 Véase: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF El nuevo Pacto está acompañado de varios documentos, como son: una hoja de ruta para su implementación (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_annexe_autre_acte_part1_v6.pdf), un documento de preguntas y respuestas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707) y un documento de trabajo elaborado por la Comisión (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf).

Comisión Europea, como la comisaria europea de Interior, Ylva Johansson, definieron esta nueva propuesta como un “nuevo comienzo” para la política migratoria y de asilo de la UE.

El Pacto sobre Migración y Asilo retomó varios planteamientos anteriores, por lo que las autoridades comunitarias instaron a alcanzar acuerdos sobre las negociaciones ya avanzadas y propusieron nuevos elementos a fin de solventar asuntos pendientes. Sus prioridades y objetivos quedaron definidos en cinco puntos.

En primer lugar, la definición de un marco común para la gestión de la migración y el asilo. Señalan la necesidad de establecer un nuevo procedimiento en frontera, con un mecanismo inédito de control previo a la entrada (“pre-entry screening”)⁷⁶ que se aplicará a todas las personas nacionales de terceros países que ingresen en territorio comunitario sin autorización. Incluye controles de identidad, salud y seguridad y toma de huellas dactilares, así como el registro de las mismas en la base Eurodac. Este sistema servirá para determinar qué procedimiento corresponde y también será de aplicación si la persona logró eludir los controles fronterizos y se encuentra ya dentro del territorio de un Estado miembro.

El establecimiento de procedimientos rápidos en frontera es uno de los aspectos más controvertidos del Pacto y las normas sobre asilo y retorno se reunirán en un único instrumento⁷⁷: si la persona solicita protección internacional, se aplicará un procedimiento rápido en frontera en caso de que provenga de países con baja probabilidad de que su solicitud sea aceptada, si su solicitud es fraudulenta o si supone una amenaza a la seguridad. El objetivo es que aquellas solicitudes con pocas posibilidades de obtener una resolución positiva sean examinadas con celeridad y sin permitir la entrada de las personas en territorio comunitario. Se contempla la posibilidad de aplicar la reubicación durante la tramitación en frontera, aunque no a niños y niñas no acompañadas, ni a familias con menores de 12 años. En el resto de supuestos se aplicará el procedimiento de asilo ordinario.

A aquellas personas que no soliciten protección internacional y a aquellas a quienes se la denieguen se les iniciará un expediente de retorno y, para que se respeten todas las garantías (incluido el principio de no devolución), se establecerá un mecanismo de monitoreo orientado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales. En las

76 Propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. COM (2020) 612 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

77 Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM (2020) 611, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf





MILES DE PERSONAS SE VIERON OBLIGADAS A ABANDONAR EL CAMPO DE REFUGIADOS DE MORIA Y A DORMIR A LA INTEMPERIE DURANTE DÍAS TRAS EL INCENDIO QUE EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2020 ARRASÓ LAS TIENDAS DE CAMPAÑA DONDE VIVÍAN ALGUNAS PERSONAS DESDE HACE AÑOS. POSTERIORMENTE FUERON REALOJADAS EN UN NUEVO CAMPAMENTO. © ANNA SURINYACH.

negociaciones se tendrá en cuenta un mayor grado de armonización de los conceptos de “país de origen seguro” y “tercer país seguro” a través de listas de la UE, identificando algunos como, por ejemplo, los balcánicos.

El Pacto plantea un marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades; por ello retira la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín, que finalmente será sustituido por un Reglamento sobre gestión del asilo y la migración⁷⁸. Sin embargo, la solidaridad se basará en la reubicación o en los “partenariados de retorno” y bajo circunstancias específicas se aplicarán las contribuciones económicas y técnicas enfocadas en el refuerzo de capacidades y apoyo operativo en gestión migratoria. A través del “partenariado de retorno” los Estados miembros colaborarán en estas operaciones mediante apoyo técnico o económico a fin de garantizar su efectividad.

La Comisión plantea este marco de solidaridad y responsabilidad compartida en aras de lograr una confianza mutua a través de una gobernanza sólida y un seguimiento de la implementación. Sin embargo, cabe recordar que ya en 2016 señaló como objetivo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: “Avanzar hacia una política eficiente, justa y humana, una política que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de presión migratoria”. El entonces comisario europeo de Inmigración, Dimitris Avramopoulos, abogó por “crear un sistema común, rápido y eficiente sobre la base de normas armonizadas y de confianza mutua entre los Estados miembros”. Sin embargo, ninguno de los documentos propuestos por la Comisión en su Agenda sobre migraciones en 2015 y 2016 fue aprobado. Y la reforma del Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX), adoptada por el Consejo en noviembre de 2019, fue la única que logró el acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión considera la definición de las nuevas normas de asilo y retorno como una oportunidad para fortalecer las garantías y la protección de niños y niñas y manifiesta que se tendrán en cuenta sus necesidades en todas las etapas, presentando alternativas a la detención, promoviendo una ágil reunificación familiar y asegurando el derecho a ser oídos. También promete el acceso rápido a la educación y a los servicios de integración y considerará una prioridad la identificación temprana de víctimas de trata, que afecta especialmente a mujeres y niñas.

No obstante, ese marco común para la gestión de la migración y el asilo tiene un punto de partida erróneo, porque se sustenta en el establecimiento de un sistema conjunto y efectivo de retornos, sobre la base de la propuesta de reforma de 2018 de

78 Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. COM (2020) 610 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf

la Directiva de Retorno. El proyecto es la construcción de un sistema común europeo de retornos que combine estructuras dentro de la UE y una mayor cooperación con los países de origen y de tránsito en este terreno, en el que FRONTEX mantendrá un rol principal. El retorno voluntario se convierte, a su vez, en una meta estratégica.

El segundo objetivo prioritario del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo es la creación de un sistema sólido de organización y respuesta ante las crisis. Así, plantea un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias⁷⁹ que ofrezca una respuesta coordinada y sobre todo preventiva y que establecerá medidas de carácter temporal y extraordinarias⁸⁰. Permitirá que los Estados miembros respondan ante estas situaciones y establecerá un mecanismo para otorgar protección de manera inmediata, al tiempo que reforzará la solidaridad a partir del nuevo Reglamento de Gestión de la Migración y del Asilo. La Directiva de Protección Temporal será derogada y se aprobará una norma que establecerá nuevos mecanismos para otorgar de manera inmediata la protección internacional en situaciones de crisis.

El tercer objetivo es incrementar la eficacia de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Para ello, se elaborará un documento de estrategia política para un periodo plurianual y un ciclo de implementación para el primer semestre del 2021, en el que se establece un marco a todos los actores principales a escala comunitaria y nacional en las áreas de gestión de fronteras y retorno. Respecto a las operaciones de búsqueda y rescate, aboga por un sistema de solidaridad más predecible de desembarco y por el aumento del apoyo de FRONTEX y de la cooperación y coordinación entre los Estados miembros⁸¹. A su vez, la Comisión presentará una estrategia para el futuro del Tratado de Schengen, con un programa de cooperación y apoyo, y promoverá un Foro Schengen que, con periodicidad anual, reunirá a todas las autoridades competentes, como es el caso de los ministros de Interior.

En cuarto lugar, se incide en el refuerzo de la lucha contra el tráfico de personas. La Comisión anunció un nuevo plan de acción en esta materia con vigencia hasta 2025 que reforzará la Directiva de Sanciones a los Empleadores, con el objetivo de impedir

79 Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias), C (2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_an_eu_mechanism_for_preparedness_and_management_of_crises_related_to_migration_migration_preparedness_and_crisis_blueprint_0.pdf

80 Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf

81 Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. C (2020) 6468, de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-recommendation-cooperation-operations-vessels-private-entities_en_0.pdf

la contratación de personas en situación irregular, y promoverá la cooperación con terceros países en políticas de seguridad común y defensa.

Y, por último, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo pone un énfasis especial en reforzar la cooperación bilateral, regional y multilateral con los países de origen y tránsito, como Turquía, los Estados del Magreb y de los Balcanes, incluso con naciones de Asia y América Latina, a fin de avanzar en las políticas de retorno. En cambio, las referencias a las vías legales y seguras se limitan a fortalecer los compromisos de reasentamiento de los Estados, al igual que de otras vías complementarias, como los esquemas de admisión humanitaria o de estudio y trabajo, el patrocinio comunitario o privado y la atracción de capacidades y talento a la Unión Europea⁸².

Finalmente, en noviembre de 2020 se anunció el Plan de Acción para la Integración e Inclusión 2021-2024⁸³.

UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

El anuncio en julio de 2019 del nuevo Pacto de Migración y Asilo fue recibido como una oportunidad para el cambio necesario hacia un mayor compromiso con la protección de las personas refugiadas. Los acuerdos adquiridos en el Pacto Mundial de Refugiados, pese a su carácter no vinculante, infundieron cierta esperanza en una mejora del sistema de asilo, la ampliación de las vías legales y seguras, la agilización de los procedimientos de reunificación familiar y la renuncia a la externalización de fronteras y las políticas de retorno como ejes de la política migratoria.

Igualmente, el Pacto Global de Naciones Unidas para unas “Migraciones Seguras, Ordenadas y Regulares” fue el primer acuerdo intergubernamental negociado bajo sus auspicios para tratar de forma integral todas las cuestiones relacionadas con esta materia y apostó por facilitar la migración segura, ordenada y regular y fortalecer la disponibilidad y flexibilidad de las vías legales. Entre sus 23 objetivos, se comprometió a “gestionar las fronteras de manera integrada y segura, fortalecer los procedimientos y mecanismos para la determinación del estatus jurídico de las personas migrantes y utilizar su detención solo como última opción y trabajar en las posibles alternativas”. Sin embargo, el anunciado Pacto parece haber optado por la dirección contraria.

82 Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias. C (2020) 6467 de 23 de septiembre de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf

83 Véase: <https://www.futurodeeuropa.eu/integracion-e-inclusion-2021-2027/>

La propuesta de la Comisión incluida en el Pacto, que tendrá que ser debatida y lograr acuerdos en el Parlamento Europeo y el Consejo, no es sino la continuación de la Agenda de 2015, con una profundización en aspectos relativos al retorno y la externalización. Por delante queda un periodo intenso de reformas legislativas, como por ejemplo la relacionada con la propuesta de reforma del Reglamento de Procedimientos de 2016 sobre el uso eficaz y flexible de los procedimientos fronterizos, el único instrumento legislativo en este terreno. Además, se retirará la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín; se relanzará la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, que se sustituirá por un Reglamento sobre gestión del asilo y la migración y la propuesta de aprobación de un reglamento que abordará situaciones de crisis y fuerza mayor; y se derogará la Directiva de Protección Temporal.

No se han corregido tampoco las lagunas y fallos evidenciados desde entonces, sino que se mantiene un modelo de gestión restrictivo en términos de derechos, con un excesivo enfoque en los retornos y un refuerzo del control y la externalización de las fronteras, con el riesgo de vulneración del principio de no devolución y de las garantías reconocidas.

En cuanto al nuevo procedimiento de control previo a la entrada (“pre-entry screening”) y al procedimiento acelerado propuesto, pueden suponer un grave riesgo de reducción de las garantías procedimentales debido a los breves plazos establecidos y los posibles incumplimientos del principio de no devolución y porque suponen un uso excesivo de la detención. Se corre el riesgo de extender la situación de las islas griegas a todas las fronteras mediante detenciones prolongadas. Y en este punto emerge el interrogante sobre qué les sucederá a las personas que vean denegada su solicitud de protección internacional, pero estén protegidas por el principio de no devolución. Además, se propone un nuevo “criterio” por nacionalidad, al establecer que las solicitudes que provengan de países con bajas tasas de reconocimiento (resoluciones positivas menores al 25%) se examinen rápidamente, una indicación discriminatoria que contraviene la esencia del derecho de asilo.

El nuevo procedimiento en frontera se funda en la premisa de que la mayoría de personas que llegan a la UE carecen de necesidades de protección, es decir, prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en los plazos establecidos, incompatibles con los procedimientos acelerados. Además, la posibilidad de emitir una decisión sobre la solicitud de protección internacional y sobre el retorno en el mismo acto reduce las garantías y pone en riesgo el principio de no devolución.

Respecto al sistema de solidaridad propuesto, en lugar de definir un mecanismo obligatorio de reubicación, define un “menú a la carta” para los Estados, que pone

el foco especialmente en el retorno y deja en un segundo plano la protección de las personas que llegan. No solo queda en entredicho el principio de solidaridad europeo, sino que también preocupa el concepto “partenariado de retorno” y sus posibles consecuencias.

A su vez, el nuevo Reglamento propuesto sobre una gestión de la migración y del asilo pretende sustituir al modelo fracasado del sistema Dublín III, pero mantiene sus deficiencias, entre ellas el establecimiento de la responsabilidad del estudio de las solicitudes en el primer país de entrada y, por tanto, no ofrece soluciones a las necesidades de España, Italia, Grecia o Malta.

Por otra parte, pese a que se han recomendado y establecido propuestas en relación con la prevención y la gestión de las situaciones de crisis o de riesgo de crisis, de nuevo se ha perdido la oportunidad de establecer un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria. Un aporte positivo es la mención de las operaciones de búsqueda y rescate y el desembarco en todas las propuestas, aunque estas materias no se abordan de manera coordinada y con financiación de la UE. Es positiva la mención de la no criminalización de la acción humanitaria en el Mediterráneo, aunque conviene recordar que los Estados tienen obligaciones ineludibles de búsqueda y rescate en el mar de acuerdo con el Derecho Internacional.

En cuanto a la posibilidad de derogación de la Directiva sobre Protección Temporal y su sustitución por otro instrumento para hacer frente a las situaciones de crisis, se corre el riesgo de que no se aplique, tal y como sucedió con esta Directiva incluso en los momentos más críticos para las personas refugiadas, por ejemplo, en 2015.

Las propuestas de relación con terceros países conservan el enfoque basado en la externalización de la gestión migratoria y excluyen medidas que garanticen la protección de las personas migrantes y refugiadas. Además, sigue existiendo un elevado riesgo de condicionar la ayuda al desarrollo a la colaboración en materia de gestión migratoria, obligando a que países que no pueden asegurar el debido respeto a los derechos humanos asuman cargas excesivas de acogida de personas con necesidad de protección internacional. Un claro ejemplo es el acuerdo UE-Turquía y su impacto negativo en los derechos humanos, un ejemplo que pudiera replicarse en la relación con otros países.

La propuesta pone un énfasis excesivo en el incremento de los retornos, lo que conlleva un riesgo de que se realicen a países no seguros. Además, pese a que aún es pronto para determinar si ciertos países los admitirán, en el caso de que se nieguen, se corre el riesgo nuevamente de mantener a las personas en situaciones de detención

prolongadas en los casos de los procedimientos en frontera o en situaciones de limbo jurídico.

Nuevamente, siguen faltando propuestas efectivas sobre vías legales de acceso, pese a que se haya publicado una recomendación en relación con el reasentamiento, cuyo marco normativo no establece una cuota obligatoria para los Estados miembros.

Los gobiernos de los países del sur de la UE, en una carta dirigida a la presidenta de la Comisión con posterioridad al anuncio del Pacto, consideraron que el mecanismo establecido es vago y complejo, plantea soluciones poco realistas que no funcionarán y elude la migración legal íntimamente ligada a los flujos irregulares. Asimismo, pidieron más equilibrio entre responsabilidad y solidaridad y señalaron que carece de sentido convertir los retornos en el pilar de la política migratoria.

El 1 de enero de 2021, Portugal ha asumido la presidencia rotatoria del Consejo con el desafío de lograr un Pacto migratorio en un contexto, aún marcado por la pandemia, de visibles divisiones y de indiferencia de algunos Estados ante la necesidad perentoria de avanzar hacia un marco normativo respetuoso con los derechos humanos.

CAPÍTULO 3

EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

La situación del derecho de asilo en España a lo largo de 2020 presenta luces y sombras. Entre los aspectos positivos destacan, como se analiza en el primer epígrafe, la notable agilización de los expedientes, hasta el punto de que se duplicaron los resueltos en 2019 y casi se multiplicaron por diez los tramitados en 2018. España, además, fue el tercer país de la UE que más solicitudes de asilo atendió el año pasado. Sin embargo, mantuvo una tasa de reconocimiento de la protección internacional del 5%, muy alejada de la media comunitaria (33%) y una de las más exiguas de toda la UE, aunque también concedió la autorización de residencia por razones humanitarias a cerca de 41 000 personas, en un 99% originarias de Venezuela. En un contexto nacional y global marcado por la pandemia, el segundo epígrafe examina las dificultades de acceso al procedimiento, también en los casos de las personas que llegan como polizones, y el tercero se refiere a Ceuta y Melilla, con una mención a la controvertida sentencia del Tribunal Constitucional (TC) acerca de las denominadas “devoluciones en caliente” que desde hace años se efectúan en sus perímetros fronterizos. Este capítulo concluye con el análisis de la crisis humanitaria ocurrida en Canarias en 2020, con el campamento improvisado en el muelle de Arguineguín como símbolo. El sufrimiento de miles de personas que pasaron por allí ilustra la necesidad de diseñar un programa de primera acogida estable, flexible, transparente y dotado de los medios necesarios, como ha propuesto CEAR en su campaña “aISLAdas”⁸⁴.

84 <https://www.cear.es/aisladas/>

3.1. LUCES Y SOMBRAS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En 2020, España resolvió la cifra más elevada de solicitudes de protección internacional de su historia. La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior agilizó enormemente la tramitación de los expedientes y, finalmente, a 31 de diciembre había dado respuesta a 114 919 solicitantes, el doble que en 2019 (62 592) y casi diez veces más que en 2018 (12 889).

Por otra parte, se redujo un 25% el número de personas solicitantes de protección internacional, puesto que de las 118 264 registradas en 2019 se pasó a 88 762. De este modo, se revirtió la tendencia ascendente que persistía, de manera ininterrumpida, desde 2012. Este descenso fue una consecuencia directa de la pandemia y del cierre de fronteras decretado por el Gobierno a mediados de marzo. Así, en abril y mayo de 2020 apenas se registraron solicitudes.

No obstante, y solo tras Letonia y Eslovenia, España es uno de los países de la UE que tuvo una reducción menor en el volumen de solicitudes y, como se ha examinado en el capítulo anterior, volvió a ocupar el tercer lugar de la UE, por detrás de Alemania y Francia y a escasa distancia de este último.

Por segundo año consecutivo, Venezuela (28 365 solicitantes), Colombia (27 576) y Honduras (5536) fueron los países de origen de un mayor número, seguidos de Perú (5162) y Nicaragua (3750)⁸⁵. Por tanto, de nuevo las cinco primeras nacionalidades fueron latinoamericanas y sumaron 70 389, el 80% del total. De hecho, el 87% de las personas que solicitaron protección internacional en España en 2020 (77 533) procedían de Latinoamérica.

Son estas solicitudes las que han atenuado en España el impacto de la pandemia en relación con otros países europeos, pero, a su vez, también están vinculadas con las demoras en el acceso al procedimiento. En efecto, muchas de las solicitudes formalizadas tras el inicio de la desescalada, a partir de mayo, las presentaron personas que habían entrado en España el año anterior y no lo habían podido hacer debido a las graves dificultades existentes en 2019, que fueron examinadas en el Informe 2020 de CEAR.

El año pasado, el ritmo de formalización se ajustó a la evolución de la pandemia. Si durante enero y febrero la media era de unas 15 000 mensuales, durante abril y mayo, cuando las oficinas estuvieron cerradas, apenas hubo una media de 60, mientras que

85 Fuente: Ministerio del Interior: Los datos de asilo en 2020 en España citados a lo largo de este capítulo proceden de este documento: http://www.interior.gob.es/documents/642012/11504833/Avance_proteccion_internacional_2020_12_31.pdf/8f090c81-6b54-46fc-9ebd-858dc419869e

entre junio y octubre se situó en las 8000 personas y ya en noviembre y diciembre se apreció claramente el descenso, puesto que 2020 se cerró con apenas 4025 más formalizadas.

Como se ha señalado, Venezuela fue, por quinto año consecutivo, el país de origen del mayor número de solicitantes, 28 365 (el 32% del total), con una disminución del 30% respecto al año anterior (40 906). En 2020, aumentó de manera muy sensible la resolución de expedientes correspondientes a personas naturales de este país; de hecho, fue la nacionalidad con un mayor número de solicitudes resueltas: 41 283. Como elemento positivo, destaca que prácticamente el 97% (40 396) recibieron una autorización de residencia por razones humanitarias, un avance importante, aunque de ningún modo debe excluir el estudio individualizado de cada caso por si algunas personas deben ser reconocidas como refugiadas. En 2020, solo 5 lo fueron.

En segundo lugar, por tercer año consecutivo se situó Colombia, con 27 576 personas solicitantes, frente a las 29 363 de 2019, un 6% menos. Por paradójico que pueda parecer, desde la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC la violencia ha aumentado en todas las regiones del país⁸⁶, un fenómeno que ha tenido un impacto directo en la formalización de peticiones de protección internacional en España, que han pasado de las 600 personas solicitantes de 2016 a las citadas cifras de los dos últimos años.

Entre las personas de esta nacionalidad que piden asilo sobresalen las que son líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, periodistas y personas de referencia en sus comunidades, así como quienes denuncian o son testigos de corrupción de fondos públicos. En este contexto, hay que hacer especial hincapié en la persecución hacia las mujeres como víctimas de violencia sexual⁸⁷, en el marco de un conflicto muy fragmentado en el que intervienen múltiples agentes de persecución, como grupos paramilitares, organizaciones insurgentes como el Ejército de Liberación Nacional o el Ejército Popular de Liberación, el llamado Clan del Golfo, grupos disidentes de las FARC, narcotraficantes y otros grupos armados.

Y, sin embargo, la respuesta más usual del Gobierno español es la denegación de la protección internacional, porque considera que el conflicto armado en este país ya ha terminado o bien que estos casos de persecución no son responsabilidad de sus auto-

86 Véase: Ríos Sierra, J.: *La(s) geografía(s) de la violencia guerrillera en Colombia 2012-2020*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2020. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt11-2020-rios-geografias-de-la-violencia-guerrillera-en-colombia-2012-2020

87 Centro Nacional de Memoria Histórica: *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá, 2017. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo_accesible.pdf

ridades gubernamentales, en contradicción con los criterios del ACNUR⁸⁸ y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO en sus siglas en inglés)⁸⁹, que son compartidos desde CEAR. De esta forma, en 2020 el 98% de las solicitudes de personas originarias de este país fueron denegadas y solo se otorgó la protección por razones humanitarias en 152 casos y el estatuto de persona refugiada en 624.

Alirio es un defensor de los derechos humanos de las comunidades indígenas. Perteneció al pueblo originario Tubará, natural de la zona atlántica, comunidad étnica de los antiguos indios Mokaaná. Sin embargo, creció y vivió en Barranquilla, adonde fueron desplazados forzosamente sus padres, campesinos indígenas que sufrieron una brutal persecución. Siempre mantuvo sus vínculos con la comunidad indígena Tubará y colaboró con el Movimiento Alternativo Indígena y Social de Colombia. Por su liderazgo y la reivindicación de los derechos indígenas, fue amenazado por la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia, vinculada con el narcotráfico.

En septiembre de 2019 empezó a recibir amenazas para que huyera y abandonara su labor de defensa de la comunidad indígena, lo que coincidió con el asesinato de líderes indígenas en Barranquilla y Tubará. A principios de 2020, después de que miembros de un grupo paramilitar irrumpieran en su domicilio, se vio obligado a exiliarse al temer por su vida. Una vez en España, se desplazó a una ciudad donde reside un familiar y empezó a intentar, de manera infructuosa, lograr una cita para exponer a la Policía Nacional su voluntad de pedir protección internacional. Finalmente, en septiembre de 2020 consiguió ser atendido y fue citado para formalizar su solicitud. Al cierre de este Informe aguardaba la resolución de la misma.

Por segundo año consecutivo, Honduras se mantuvo en tercer lugar, con 5536 personas solicitantes frente a las 6792 de 2019, un descenso del 18%. En el caso de este país, el origen del desplazamiento forzado es la violencia y la persecución sufrida de parte de las maras y las pandillas organizadas: extorsión, violaciones, secuestros, asesinatos, desapariciones...⁹⁰

88 ACNUR: *Manual sobre procedimientos y criterios para establecer la condición de refugiado*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>

89 Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2018 (EASO): *Análisis judicial sobre los requisitos para el reconocimiento como beneficiario de protección internacional* (directiva 2011/95/UE). Disponible en: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/qip-ja_es.pdf

90 Véanse estos documentos de CEAR, elaborados en 2018: *Maras, la guerra no encontrada*. <https://www.cear.es/sections-post/maras-guerra-no-encontrada/> *Diez claves para entender por qué miles de personas tienen que huir de su país por las maras*. <https://www.cear.es/claves-sobre-la-violencia-de-las-maras/> Y, en colaboración con la productora Globomedia, CEAR produjo el cortometraje *Maras. Ver, oír y callar*, basado en los testimonios reales de víctimas de estas violentas pandillas en Guatemala, El Salvador y Honduras que fueron atendidas por sus diferentes servicios. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=EdocnG6sUKg>

En 2020, España resolvió 5882 solicitudes de personas originarias de Honduras, de las que 5180 fueron denegadas, 687 obtuvieron el reconocimiento de estatuto de persona refugiada, en un caso se otorgó la protección subsidiaria y en 14 la residencia por razones humanitarias. En términos porcentuales, la tasa de reconocimiento cayó del 19% registrado en 2019 a apenas el 12%, aunque es superior a la media de resoluciones de protección internacional favorables (5%). El reconocimiento de la protección estuvo vinculado a diferentes formas de violencia y extorsión por parte de las maras, en muchos casos, con elementos de persecución por género (activistas LGTBIQ+, noviazgos forzados con sus líderes, agresiones sexuales por rechazo de la extorsión...).

Por primera vez, Perú ocupó la cuarta posición, con 5162 personas solicitantes, frente a las 3989 de 2019, año en que se situó en el décimo lugar. De hecho, fue la única nacionalidad que experimentó un incremento el año pasado. Este país andino atraviesa por una grave crisis, que llevó a la destitución del presidente Martín Vizcarra en noviembre de 2020 por parte del Congreso. La inestabilidad política, unida a la corrupción institucional, los ataques contra la libertad de expresión y las personas defensoras de los derechos humanos explican el aumento de las solicitudes de asilo en España. El año pasado, de las 5162 personas que vieron resuelto su expediente, 3604 recibieron una resolución desfavorable, a 96 se les reconoció el estatuto de persona refugiada y en 17 casos la residencia por razones humanitarias.

Nicaragua pasó de la cuarta posición de 2019 (5931 solicitantes) a la quinta en 2020, con 3750. Tras el inicio de las revueltas en abril de 2018, continuaron las violaciones de los derechos humanos y la impunidad, hasta el punto de que, en la sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2020, la Alta Comisionada, Michelle Bachelet, expuso que no había habido progresos relevantes ni tampoco muestras del Gobierno para abordar las tensiones y problemas estructurales que desencadenaron aquella crisis sociopolítica⁹¹.

En 2020, España resolvió 4725 solicitudes de asilo presentadas por personas originarias de este país centroamericano (principalmente, opositores al Gobierno, activistas universitarios y profesionales de la salud): 3604 tuvieron una resolución desfavorable; 1117, una favorable al estatuto de persona refugiada y, en cuatro casos, se concedió la residencia por razones humanitarias. Son positivos tanto el incremento notable de casos resueltos respecto a 2019, cuando fueron 1049, como el sensible aumento de la protección otorgada, que pasó del 15% al 23%.

En sexto lugar, está El Salvador, cuyos solicitantes descendieron de las 4784 personas en 2019 a 2521. En cambio, casi se duplicaron las personas de esta nacionalidad

91 Fuente: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26228&LangID=S>





UN GRUPO DE MIGRANTES SUBSAHARIANOS ESPERA EN EL MUELLE DE ARGUINEGUÍN (GRAN CANARIA) A SER TRASLADADOS A LAS INSTALACIONES DE BARRANCO SECO. © EFE / QUIQUE CURBELO.

cuyo expediente concluyó, al pasar de 2325 a 4351: 3927 vieron denegada la protección; 10 lograron la residencia por razones humanitarias; 6 la protección subsidiaria y 408 el estatuto de persona refugiada. Son unas cifras porcentualmente muy similares a las de 2019, con un índice de protección próximo al 10%.

En séptimo lugar se situó Mali, con 1537 solicitantes, que regresó así a la relación de los diez primeros países de origen, algo que no sucedía desde 2015, cuando, por otra parte, apenas tuvo 102. A pesar del compromiso multilateral y del acuerdo de paz suscrito en 2015, el enfrentamiento armado se ha recrudecido en los últimos años, con pugnas entre comunidades, la persistencia de las violaciones de los derechos humanos y el deterioro de la situación humanitaria. Por estas razones, en julio de 2019 el ACNUR estableció que las personas que huyen de este conflicto pueden cumplir los criterios de la Convención de Ginebra para el reconocimiento de la condición de refugiada y, además, pidió a los Estados que no realicen retornos forzados⁹². En 2020, la situación empeoró tras el golpe de Estado militar del 18 de agosto, en un contexto de grave crisis social y política, acentuada por el terrorismo yihadista y los conflictos étnicos y religiosos⁹³.

De las 446 personas solicitantes cuyos expedientes se resolvieron en 2020, 209 tuvieron una decisión desfavorable; 233 lograron la protección subsidiaria y 4 el estatuto de persona refugiada. Por tanto, el porcentaje de reconocimiento fue del 53%.

El octavo lugar lo ocupó Cuba, con 1531 personas solicitantes. De las 306 cuya solicitud se cerró, 286 quedaron sin protección, en un caso se reconoció la protección subsidiaria y en 19 el estatuto de persona refugiada.

Ucrania tuvo la novena posición por segundo año consecutivo, con 1120 personas solicitantes, frente a las 2383 de 2019. La guerra larvada entre el Gobierno y las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, en la región oriental del Donbás, continúa, sin avances significativos en el proceso de paz tras seis años de confrontación.

De las 3059 personas solicitantes cuyo expediente se resolvió, 2768 tuvieron una respuesta desfavorable; 59 obtuvieron la residencia por razones humanitarias, 198 la protección subsidiaria y 34 el estatuto de persona refugiada. El porcentaje de reconocimiento de esta nacionalidad es del 8%.

Y, en décimo lugar, se ubicó Marruecos, con 1108 solicitantes, frente a su séptima posición de 2019, cuando sumó 2555. 403 personas de este país tuvieron una resolu-

92 Véase la posición del ACNUR sobre los retornos a Mali, de julio de 2019: <https://www.refworld.org/es/docid/5e77fdf84.html>

93 Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Mali, un nuevo golpe de Estado: entre ausencia de soberanía nacional y competencias por el poder*. Madrid, 13 de octubre de 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO126_2020ANANUN_Mali.pdf

ción desfavorable, una logró la protección subsidiaria y 192 el estatuto de persona refugiada. El porcentaje de reconocimiento de esta nacionalidad experimentó un descenso de seis puntos porcentuales. Los principales motivos de reconocimiento están vinculados a la discriminación y la violencia sufrida por la orientación sexual, la identidad de género o por constituir familias monomarentales.

Por otra parte, a pesar de que, como se ha examinado en el capítulo primero, en Siria persiste la cruenta guerra civil y este país tiene el mayor éxodo forzado de población, en 2020 apenas hubo 400 personas solicitantes originarias de este país, en evidente contraste, por ejemplo, con las 4225 de 2017 y las 2419 de 2019. Y, en el caso de Palestina, solo hubo 171, frente a las 623 de 2019. Tales descensos obedecen a una decisión política: la exigencia de un visado de tránsito para las personas originarias de estos territorios, a pesar de los graves conflictos en que están sumidos. Y lo mismo sucede con Yemen o Líbano, entre muchos otros países.

En cuanto al perfil, por sexo y edad, de las personas que en 2020 solicitaron protección internacional, los porcentajes se mantuvieron en términos muy similares a los de los años anteriores: en 2020 el 47% fueron mujeres y el 53%, hombres. Por edad, tampoco hubo variaciones, puesto que el 48% de solicitantes tenía entre 18 y 34 años, mientras que los menores representaron el 18%.

Respecto al lugar de presentación de la solicitud, es preocupante cómo las restricciones de movimientos motivadas por la pandemia agudizaron las dificultades de acceso al procedimiento de protección internacional. A lo largo de 2020 apenas el 3% se formalizó en un puesto fronterizo, en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y, a través de extensiones familiares en embajadas, frente al ya exiguo 9% que se registró en 2019. Estos datos evidencian la ausencia de vías legales y seguras, por lo que aquellas personas que necesitan encontrar protección internacional se ven forzadas a recorrer rutas cada vez más peligrosas hasta lograr entrar en el territorio nacional, trayectos en los que quedan expuestas a graves violaciones de los derechos humanos y que en demasiadas ocasiones tienen un final trágico. En 2020, el 97% de las solicitudes se cumplieron dentro de España.

Debido al cierre de las fronteras aéreas, el porcentaje de solicitudes formalizadas en puesto fronterizo en 2020 fue del 1,9% (1704 solicitantes), frente al 6% de 2019. Las tramitadas en los CIE continuaron disminuyendo y apenas supusieron el 0,8% del total en 2020 (776 solicitantes), frente al 3% de 2018 y el 1,8% de 2019. Y las gestionadas en las misiones diplomáticas fueron solo el 0,1% (128 solicitantes), la mitad que en 2019 (0,2%).

Las cinco comunidades autónomas con más solicitantes fueron Madrid (33 871), Cataluña (9614), Andalucía (9245), Comunidad Valenciana (9060) y Canarias (3983).

En cuanto a las solicitudes del estatuto de apatridia, según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, a fecha de 30 de septiembre 643 la habían formalizado frente a las 1183 del mismo periodo de 2019. Y, de las 1445 personas cuyo expediente de apatridia se resolvió, 1246 recibieron una respuesta favorable (todas, salvo tres, de origen saharauí) y 199, desfavorable.

EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Es especialmente preocupante que la tasa de aprobación de las solicitudes de protección internacional en España durante 2020 volviera a situarse, por segundo año consecutivo, en el 5%, un porcentaje muy alejado del 33% de la media comunitaria y uno de los más reducidos de toda la Unión Europea. Países que, como España, también atendieron un elevado volumen de peticiones de asilo tuvieron tasas notablemente superiores: Grecia (55%), Alemania (44%), Bélgica (35%), Italia y Suecia (23%) o Francia (22%).

En España, de las 114 919 personas cuyo expediente fue resuelto, 5758 tuvieron una resolución favorable (frente a las 3156 de 2019); de ellas, 4360 lograron la concesión del estatuto de persona refugiada (1653 en 2019) y 1398 la protección subsidiaria (1503 en 2019). En términos absolutos, creció la concesión del estatuto de persona refugiada principalmente por la protección otorgada a nacionales de Honduras y Nicaragua.

En el 95% de los casos se denegó la protección internacional, si bien a 40 726 personas se concedió la residencia por razones humanitarias (35%). De estas, el 99% fueron nacionales de Venezuela (40 396) y el resto de Colombia (153), Ucrania (59), Perú (17) y Honduras (14).

En cambio, para 68 435 personas solicitantes, la respuesta fue completamente negativa. Se trata de un porcentaje elevado, el 60%, que en 2019 fue del 29%.

Al mismo tiempo, a consecuencia de la cifra récord de expedientes resueltos durante 2020 se logró reducir más de un 20% el volumen de solicitantes que aguardaban la resolución final, que a fines de diciembre alcanzaban los 103 385; de ellas, 23 735 eran personas originarias de Colombia y 19 065 de Venezuela. Por primera vez en una década, se concluyeron más solicitudes (el 70% de ellas de personas originarias de Venezuela y Colombia) de las que se presentaron.

También merece destacarse el aumento de la capacidad del Ministerio del Interior en la comunicación de las resoluciones de los expedientes de protección internacional

gracias a la implantación de un nuevo sistema de notificación mediante edicto a través del Boletín Oficial del Estado (BOE). Ciertamente, es muy positiva la tendencia de que los expedientes puedan resolverse en los plazos legales establecidos; no obstante, esta agilidad debe ir acompañada de la calidad en toda la instrucción del procedimiento y el cumplimiento de la exigencia de un estudio individualizado de cada caso.

Por último, en el contexto actual de cierre de fronteras y de severas restricciones de movimientos, es especialmente preocupante que el número de personas reasentadas por España en 2020 fuera tan solo de 363, frente al compromiso previo de acoger a 1200. La apuesta por un programa de reasentamiento eficaz, estable, permanente y duradero es imprescindible, puesto que, por el momento, es la única vía segura habilitada para proteger a las personas refugiadas y evitarles un largo trayecto migratorio plagado de riesgos y amenazas.

3.2. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO

El acceso al procedimiento de protección internacional es un principio y garantía esencial del derecho de asilo, tal y como subraya el artículo 6 de la Directiva de Procedimientos, que, sin embargo, se vio suspendido de hecho durante los meses más duros de la pandemia. Tal y como está configurada la práctica administrativa, en realidad está supeditado a la llegada al territorio español o a alguna de sus fronteras y el año pasado, con las medidas adoptadas ante la emergencia sanitaria, se vio limitado seriamente.

Así, durante el primer trimestre de 2020, 37 236 personas accedieron al procedimiento de protección internacional, siguiendo la tendencia ascendente del año anterior. De ellas, entre el 1 de enero y el 31 de marzo, 1429 personas solicitaron asilo en un puesto fronterizo⁹⁴.

El 16 de marzo, la Comisión Europea propuso el cierre de las fronteras exteriores de la UE para frenar la propagación de la COVID-19, con la limitación de los viajes no esenciales de terceros países a la UE. Al día siguiente, el Consejo Europeo adoptó esta medida y el 22 de marzo se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden del Ministerio de Interior que aplicaba este acuerdo, que fue prorrogándose hasta el 30 de

⁹⁴ Ministerio del Interior: *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta marzo de 2020*. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>





UN JOVEN MARROQUÍ REZA DESPUÉS DE CONSEGUIR LLEGAR NADANDO A LA PLAYA DE EL TARAJAL BORDEANDO EL ESPIGÓN QUE SEPARA LOS BORDES FRONTERIZOS ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS, JUGÁNDOSE LA VIDA DESDE LA VECINA CIUDAD DE CASTILLEJOS (FNIDEQ), A PESAR DEL TEMPORAL QUE AZOTABA LA ZONA Y QUE HIZO MUY DIFÍCIL LAS LABORES DE RESCATE. © JOSÉ ANTONIO SEMPERE.

junio⁹⁵. A pesar de que el acuerdo de la Comisión y el Consejo incluía entre las excepciones a las limitaciones de los viajes no esenciales a las personas que estaban en necesidad de protección internacional, la Orden del Ministerio del Interior no los mencionaba de manera expresa, sino que incluía una referencia genérica a “motivos de fuerza mayor o situación de necesidad o [...] motivos humanitarios”. La realidad es que, después del 22 de marzo, apenas se realizaron solicitudes de protección internacional en las fronteras españolas. En el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, las últimas se formalizaron la semana del 16 de marzo y respecto a algunas nacionalidades ya se autorizó la entrada ante la negativa de algunos países a admitir pasajeros procedentes de España.

Cerrados los nuevos ingresos de nacionales de terceros países que pudieran estar en necesidad de protección internacional, las personas que ya se encontraban en territorio español antes del 22 de marzo vieron también limitado su acceso al procedimiento en aplicación de las medidas adoptadas en el marco del estado de alarma de 14 de marzo. El 16 de marzo, además, se suspendió todo trámite presencial de protección internacional ante la OAR y las comisarías de policía competentes, incluyendo la petición de cita para formalizar la solicitud, las entrevistas iniciales y la expedición y renovación de documentación como solicitantes.

Aquellas personas que habían manifestado su voluntad de pedirla con anterioridad y tenían un documento identificativo a la espera de la entrevista de formalización vieron prorrogado dicho documento. Pero aquellas que todavía no habían manifestado dicha voluntad quedaron en un limbo jurídico, ya que no podían acreditar su condición de solicitantes de protección internacional, puesto que no se estableció ningún mecanismo con carácter general para que pudieran registrar su solicitud, a pesar de las directrices aprobadas por la Comisión Europea de 17 de abril⁹⁶. Tan solo para aquellas personas que querían demandar una plaza del Sistema de Acogida de Solicitantes de Protección Internacional, la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (Secretaría de Estado de Migraciones, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) preparó con anticipación un modelo de declaración responsable que debían completar ante la entidad encargada de la primera acogida⁹⁷.

95 Orden INT/270/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

96 Comisión Europea: *COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

97 Instrucción DGIAH 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19. <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/inmigracionemigracion/detalle/3754>

Entre junio y julio, con la entrada de cada provincia (o unidad territorial de referencia) en la Fase 2 de la desescalada⁹⁸, se fueron retomando los trámites presenciales de protección internacional, entre ellos la manifestación de la voluntad de solicitarla y la formalización de la solicitud. Las nuevas medidas adoptadas para prevenir la transmisión de la COVID-19 (limitación de aforos, distancia de seguridad...) supusieron unas mayores trabas burocráticas para el acceso al procedimiento, estableciendo sistemas de cita previa por internet, en las provincias donde no estaba ya implantado este sistema, y mayores retrasos en la obtención de cita para la manifestación de voluntad y para la formalización de la entrevista de solicitud⁹⁹. Igualmente, persistieron las prácticas policiales limitativas del acceso al procedimiento, como la exigencia de empadronamiento en el caso de Valencia, lo que motivó una Recomendación del Defensor del Pueblo para que cesaran tales cortapisas¹⁰⁰.

En los puestos fronterizos habilitados se fueron retomando las solicitudes de protección internacional a partir del 1 de julio, con el levantamiento de la limitación de los viajes no esenciales a cierta categoría de personas y a una relación de terceros países consensuados por la UE según criterios epidemiológicos¹⁰¹. A pesar de que este listado se ha ido reduciendo conforme evolucionaba la pandemia a escala mundial¹⁰², la reanudación de los vuelos internacionales, aunque muy limitada, ha permitido a algunas personas necesitadas de protección internacional llegar a las fronteras españolas. En octubre de 2020, la Comisión Europea publicó nuevas directrices sobre las personas exentas de la restricción de viajes no esenciales, indicando que a las personas en necesidad de protección internacional no se les debe pedir ningún documento que acredite tal excepción¹⁰³.

98 Ministerio del Interior: *Respuesta a preguntas frecuentes sobre la situación del sistema de protección internacional durante el periodo de estado de alarma*. 8 de junio de 2020. http://www.interior.gob.es/documents/642012/10032091/FAQ_OAR_Covid19_08062020.pdf/70c38406-c863-4497-a49b-1cd9071f894c

99 Defensor del Pueblo: *Dificultades para concertar cita previa a fin de solicitar asilo*. 3 de agosto de 2020. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-para-concertar-cita-previa-para-solicitar-asilo/>

100 Defensor del Pueblo: *Acceso a un procedimiento de asilo en la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Valencia, cesando con la práctica de solicitar requisitos no previstos en la ley*. 18 de diciembre de 2020. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/cesar-en-la-practica-de-solicitar-requisitos-no-previstos-en-la-ley-de-asilo-documentos-acreditativos-del-domicilio-y-permitir-el-acceso-al-procedimiento-en-la-brigada-provincial-de-extranjeria-y-fr/>

101 *Recomendación del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción*. 30 de junio de 2020. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9208-2020-INIT/es/pdf>

102 Pasando de quince países en julio de 2020 a siete a fecha de 28 de enero de 2021.

103 Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y el Consejo Europeo: *COVID-19 Guidance on persons exempted from the temporary restriction on non-essential travel to the EU as regards the implementation of Council Recommendation 2020/912 of 30 June 2020*. 28 de octubre de 2020. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20201028_com-2020-686-commission-communication_en.pdf





TRES POLIZONES SENTADOS EN LA PALA DEL TIMÓN DE UN BUQUE MERCANTE, FONDEADO EN LAS PROXIMIDADES DE LAS PALMAS EL 6 DE OCTUBRE DE 2020. © SALVAMENTO MARÍTIMO.

Desde el 1 de abril, 275 personas solicitaron protección internacional en los puestos fronterizos españoles. En el del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, el servicio jurídico de CEAR-Madrid asistió a 142 personas después de marzo de 2020, principalmente kurdo-turcas (40), palestinas (35) y venezolanas (16), lo que supone un cambio significativo respecto al primer trimestre del año, cuando la mayoría fueron venezolanas (207), colombianas (87) y hondureñas (38), al igual que en 2019. Por otra parte, en 2020, la tasa de admisión a trámite fue del 59,77%, frente al 64,84% de 2019.

En los Centros de Internamiento de Extranjeros las tendencias fueron similares. Hasta marzo de 2020, 629 personas solicitaron protección internacional. Con la declaración del estado de alarma, el Ministerio del Interior acordó la puesta en libertad de las personas internadas de manera paulatina y su cierre temporal y prácticamente no se volvieron a registrar solicitudes en los CIE hasta el último trimestre de 2020, con 147¹⁰⁴.

Una mención especial merece el de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria, debido al aumento de las llegadas al archipiélago. El 27 de noviembre de 2019, se produjo su reapertura parcial, tras el cierre técnico decidido en agosto de 2018 para la reforma integral de sus instalaciones. Por tanto, el año pasado se reanudó la asistencia del servicio jurídico de CEAR-Canarias con la finalidad de verificar el acceso a la información sobre protección internacional de que disponen las personas internas (en su mayoría malienses y marroquíes con autos de devolución incoados al haber llegado en patera) y asistirles en sus solicitudes. Durante el primer trimestre de 2020 se prestó asistencia a 51 personas solicitantes de Mali: 29 fueron admitidas y 22 denegadas, principalmente por proceder del sur del país. Respecto a las personas marroquíes, se realizaron 29 entrevistas y 2 expedientes fueron admitidos a trámite, 9 resultaron denegados y 8 personas desistieron del procedimiento.

Tras la declaración del estado de alarma, el 31 de marzo de 2020 el juez de control del CIE de Barranco Seco, por auto del juzgado de instrucción número 8 de Las Palmas de Gran Canaria, ordenó la puesta en libertad de las personas internas por razones de "salud pública". Fueron trasladadas a plazas de acogida humanitaria, gestionadas por la Cruz Roja fundamentalmente, y el CIE se clausuró. A partir de entonces, todas las personas que llegaron en patera fueron derivadas directamente a este dispositivo y se estableció un protocolo de acceso al procedimiento de asilo en territorio para estas personas.

Por otra parte, el 25 de junio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea publicó una importante sentencia para el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional de las personas sobre las que se interesa el internamiento en un CIE. El

104 Ministerio del Interior: *Avance trimestral y mensual de datos de protección internacional*. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

alto tribunal estableció que el juez de instrucción que tiene que decidir sobre el ingreso se configura como una autoridad que puede recibir solicitudes de protección internacional y, en ese caso, “debe, por una parte, informar a los nacionales de terceros países que se hallan en situación irregular de las condiciones de presentación de las solicitudes de protección internacional y, por otra, cuando un nacional haya manifestado su voluntad de formular tal solicitud, dar traslado del expediente a la autoridad competente para el registro de la solicitud a los efectos de que ese nacional pueda disfrutar de las condiciones materiales de acogida y de la atención sanitaria”. Por tanto, concluyó el Tribunal de Justicia de la UE, no puede ser internado en un CIE y ha de acordarse su puesta en libertad¹⁰⁵.

Así, tras la reapertura del CIE de Barranco Seco en octubre de 2020 (con un número limitado de 42 personas debido a la pandemia), el servicio jurídico de CEAR-Canarias asistió a un grupo de malienses llegados en patera que no habían declarado ante el juzgado ni ante la policía su intención de solicitar asilo, pues ya estaba aplicándose esta sentencia y las personas que manifestaron su voluntad de pedir protección internacional ante el juez no fueron internadas.

POLIZONES

La prensa reveló el caso de un niño de nacionalidad nigeriana que llegó el 23 de noviembre a Canarias escondido en la pala del timón de un buque mercante tras quince días de navegación¹⁰⁶. Al igual que este menor, otras veinte personas, la mayoría de ellas nigerianas, fueron rescatadas por Salvamento Marítimo en cinco intervenciones desde el mes de agosto y otras trece llegaron en bodegas, contenedores o en el interior de los buques a Las Palmas de Gran Canaria, puerto de escala de los cargueros que parten de las costas africanas con destino el norte de Europa.

En 2020, CEAR intervino en varios casos de polizones. El primero se produjo cuando tuvo conocimiento previo de la llegada que haría el 5 de julio al puerto de Valencia el buque *Navarino*, con bandera de Hong Kong (China), procedente de Sudáfrica, con una persona de nacionalidad tanzana que viajaba de manera clandestina. El servicio jurídico de CEAR en Valencia advirtió de esta llegada inminente a la Delegación del Gobierno y recordó el derecho a solicitar protección internacional de esta persona, que finalmente fue desembarcada y pudo pedirla en las dependencias del puerto, con la asistencia de un abogado del turno de oficio y de un traductor de inglés, pese a que

105 Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, Sala Cuarta, de 25 de junio de 2020, caso C-36/2020.

106 *El País*. Madrid, 5 de diciembre de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-12-05/el-viaje-del-nino-prince-a-canarias-15-dias-subido-en-el-timon-de-un-barco.html>

su idioma era el suajili. Como su solicitud fue admitida a trámite, quedó en libertad y acudió a las oficinas de CEAR, organización que le presta asistencia.

El 7 de agosto, la prensa informó de la muerte por ahogamiento el día anterior en el puerto de Valencia de dos menores indocumentados, al parecer originarios de Costa de Marfil, que habían llegado, tras dos semanas de navegación, escondidos en el *Leto*, de bandera liberiana, del que saltaron mientras realizaba la maniobra de atraque¹⁰⁷.

Una semana después, otros dos hombres de origen argelino fallecieron por deshidratación, falta de oxígeno y altas temperaturas en el interior de un contenedor a bordo del carguero *Sag Good Timing*, de bandera liberiana. Los tres supervivientes que viajaron en idénticas condiciones no fueron desembarcados, sino que, tras la investigación, fueron devueltos a Argelia en ese mismo buque¹⁰⁸.

El 25 de agosto, llegó a Valencia el *Janina*, de bandera de Antigua y Barbuda, con cuatro personas que viajaban como polizones, una de ellas menor de edad¹⁰⁹. De nuevo, CEAR solicitó a la Delegación del Gobierno conocer su estado de salud, recordó su derecho a solicitar protección internacional y puso a disposición su servicio jurídico. Sin embargo, desde este organismo comunicaron que, tras su paso por la fiscalía, el menor había ingresado en un centro de menores y que las otras tres personas permanecieron custodiadas por seguridad privada hasta la partida del buque, que los llevó de regreso a Argelia.

Ante estas muertes y devoluciones, CEAR vuelve a solicitar al Ministerio del Interior la modificación de las instrucciones conjuntas sobre polizones de la Policía, la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros, aprobadas en 2007¹¹⁰, a fin de garantizar la intervención letrada desde el primer momento en que las autoridades españolas acceden al barco para establecer contacto con las personas que viajan como polizones.

Asimismo, es imprescindible que se investiguen de manera exhaustiva las muertes dentro de los buques o en los puertos españoles y que se impida que las embarcaciones puedan partir sin que se hayan agotado todas las diligencias y, como recogió la Recomendación del Defensor del Pueblo de 28 de febrero de 2019, que no se autorice

107 *Levante*. Valencia, 8 de agosto de 2020. <https://www.levante-emv.com/sucesos/2020/08/08/ninos-ahogan-saltar-agua-puerto-11195544.html>

108 *Levante*. Valencia, 19 de agosto de 2020. <https://www.levante-emv.com/sucesos/2020/08/19/polizones-murieron-deshidratados-40o-c-11176222.html>

109 *Levante*. Valencia, 26 de agosto de 2020. <https://www.levante-emv.com/sucesos/2020/08/26/descubren-cuatro-nuevos-polizones-valencia-11156283.html> *Las Provincias*. Valencia, 25 de agosto de 2020. <https://www.lasprovincias.es/comunitat/cuatro-polizones-llegan-20200825203430-nt.html>

110 Véanse estas instrucciones: <http://www.icasv-bilbao.com/images/comisiones/Instrucciones%20polizones%202007.pdf>

su partida hasta que la OAR se pronuncie sobre los expedientes de las personas que como polizones han solicitado protección internacional¹¹¹.

Por otra parte, la cifra total de personas que llegaron a puertos españoles como polizones entre 2015 y 2019 se conoce a través de una pregunta parlamentaria efectuada en septiembre de 2020 por los diputados de EH Bildu. Fueron un total de 442 y los puertos de Las Palmas de Gran Canaria (97), Algeciras (89), Barcelona (79), Valencia (37) y Castellón (25) los que recibieron un mayor número. No obstante, se desconoce si pudieron solicitar protección internacional, puesto que las cifras que proporciona la OAR no desglosan las solicitudes realizadas en frontera por el lugar concreto o puesto habilitado en los puertos.

Igualmente, para evitar estos peligrosos trayectos y estas muertes, es precisa la plena aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo, tal y como ha subrayado la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2020 sobre el acceso al procedimiento de personas que se encuentran fuera de territorio español: “El régimen jurídico aplicable a las solicitudes de protección internacional presentadas fuera del territorio nacional al amparo del artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, es el establecido en la propia Ley sin alteración de su regulación sustantiva; que la falta de desarrollo reglamentario a que se refiere el artículo 38 de la Ley 12/2009 no impide la aplicación de sus previsiones a las solicitudes de protección internacional formuladas a su amparo; que la valoración del peligro para la integridad física del solicitante ha de entenderse referida a la situación determinante de la solicitud en el país de origen; y que la falta de resolución por la Administración supone un acto presunto susceptible de impugnación”.

Once años después de la aprobación de la Ley de Asilo, se reabre una vía, ya contemplada en esta norma, pero apenas aplicada, para que las personas necesitadas de protección internacional puedan llegar a España de manera legal y segura y acceder a dicha protección.

3.3. LA SITUACIÓN EN CEUTA Y MELILLA

La crisis sanitaria mundial causada por la COVID-19 repercutió de forma drástica en la llegada de personas migrantes a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla tras la clausura de sus respectivas fronteras con Marruecos desde el 13 de marzo de 2020,

111 Fuente: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/solicitantes-asilo-buques/>

que se mantiene al cierre de este Informe. Así, en el caso de Ceuta disminuyó el 62% y fue especialmente relevante el descenso por vía terrestre (340, respecto a las 1362 personas en 2019); por mar lo hicieron 430 personas frente a las 655 del año anterior. Esta reducción aún fue más acentuada en Melilla (75% menos que en 2019), puesto que por vía terrestre llegaron 1415 personas (4984 en 2019) y por vía marítima solo 43 (898 en 2019)¹¹².

La reducción de vías de entrada desde el 13 de marzo acentuó la peligrosidad del trayecto migratorio de quienes intentaron acceder a estas ciudades. La imposibilidad de hacerlo a través de las fronteras de Beni Enzar (Melilla) y El Tarajal (Ceuta) hizo que algunas personas optasen por tomar embarcaciones o intentar llegar a nado, en ocasiones con consecuencias fatales. Aunque las cifras oficiales no se habían difundido, a lo largo del año pasado los medios de comunicación informaron de varios naufragios y desapariciones en el mar, como por ejemplo la muerte de dos personas sirias en las proximidades de las islas Chafarinas en agosto¹¹³ o la aparición de los cuerpos sin vida de un varón marroquí y otro egipcio en las playas de Melilla en diciembre¹¹⁴. Según la ONG Caminando Fronteras, en 2020 en la ruta del Estrecho de Gibraltar fallecieron 26 personas en siete naufragios¹¹⁵.

Asimismo, se desconoce cómo pudo afectar el cierre de fronteras a las personas más vulnerables, como por ejemplo mujeres, menores o personas LGBTIQ+ perseguidas, quienes, de no haber sido por dicha medida, habrían podido tener la posibilidad de solicitar protección a través de una vía (más) segura, dada la permeabilidad de la frontera para las personas residentes en Nador y Tetuán.

En este contexto, y también debido al mayor control fronterizo ejercido por Marruecos, el número de solicitudes disminuyó notablemente. En 2020, en Ceuta, 285 pidieron asilo, todas ellas en territorio, frente a las 579 del año anterior, y además cambiaron de manera sustancial las nacionalidades mayoritarias, que, según datos propios de CEAR, pasaron a ser Marruecos y Argelia. De hecho, a fines del año pasado el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) solo acogía a dos personas subsaharianas¹¹⁶.

112 Ministerio del Interior: *Inmigración irregular 2020. Informe quincenal. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Informe+Quincenal+sobre+Inmigraci%C3%B3n+Irregular+++Datos+acumulados+desde+el+1+de+enero+al+31+de+diciembre+de+2020.pdf/e5553964-675a-40d7-9361-5dbf4dfd3524>

113 *El País*. Madrid, 14 de septiembre de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-09-13/las-ultimas-dos-millas-de-kozal-y-malahussein.html%20.%20Melilla,%20septiembre>

114 Europa Press. 1 de diciembre de 2020. <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-hallan-vida-cuerpos-dos-magrebies-costa-melilla- apenas-cinco-horas-20201201183509.html>

115 Caminando Fronteras: *Monitoreo del derecho a la vida. Año 2020*. <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitoreo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020/>

116 *La Vanguardia*. Barcelona, 17 de diciembre de 2020. <https://www.lavanguardia.com/vida/20201217/6130998/ceti-ceuta-queda-dos-inmigrantes-subsaharianos.html>

En el caso de Melilla, hubo un total de 1412 personas solicitantes (respecto a las 4267 de 2019), de las que el 57% formalizaron su solicitud por el procedimiento de frontera, que en 2019 representó el 83%. El 43% procedía de Túnez, Egipto y Argelia y el resto de Marruecos, Siria, Mali, Yemen, Palestina y hasta 23 países más. Hubo 137 solicitantes de origen subsahariano.

Como en años anteriores, en Melilla la determinación del procedimiento de asilo (territorio o frontera) fue discrecional. Una muestra de ello es que las 55 personas subsaharianas que entraron a través de la valla el 6 de abril formalizaron sus solicitudes por el procedimiento de frontera, mientras que a dos personas del mismo origen llegadas quince días antes por la misma vía se les había aplicado el de territorio.

Durante las primeras semanas de 2020, hasta la declaración del estado de alarma, el procedimiento habitual fue el de frontera, como en años anteriores, y se inadmitieron a trámite casi una tercera parte de las solicitudes, que fueron objeto de reexamen. En este procedimiento acelerado suelen estar incluidas mujeres y menores de edad, así como personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+ y otras con elevados grados de vulnerabilidad, a quienes en muchos casos la celeridad del procedimiento les impide estar suficientemente informadas o capacitadas para exponer sus motivos¹¹⁷.

En cuanto al procedimiento, cabe destacar también que a partir de agosto la Jefatura Superior del Cuerpo Nacional de Policía de Ceuta asumió las competencias en la tramitación de las solicitudes de protección internacional que tradicionalmente había ostentado la Oficina de Extranjeros, dependiente de la Delegación del Gobierno, y desde entonces las entrevistas se realizan en la oficina de asilo del puesto fronterizo de El Tarajal.

Por otro lado, la pandemia afectó de forma directa a la gestión de los CETI, que fue ostensiblemente dispar a pesar de los numerosos llamamientos a descongestionar ambos centros¹¹⁸. Debe recordarse que acogen a una población muy diversa, entre la que se encuentran personas en situación especialmente vulnerable (mujeres, familias con hijos menores, víctimas de trata, personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+ o fieles de religiones minoritarias), para quienes la dilatación de su estancia y la incertidumbre respecto a su duración implica en muchos casos graves consecuencias personales.

117 Una muestra de la inadecuación del procedimiento es que se reconoció el estatuto de refugiado a varias personas cuya solicitud de asilo fue inicialmente denegada por el procedimiento en frontera y realizaron una segunda solicitud en territorio.

118 A modo de ejemplo, mediante carta dirigida al presidente del Gobierno el 6 de abril de 2020, CEAR solicitó el traslado urgente de las personas solicitantes de asilo y migrantes de Ceuta y Melilla. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/04/Carta-Presidencia-Gobierno_CEAR_06042020.pdf





UN MIGRANTE AFRICANO INTENTA SALTAR LA VALLA DEL PERÍMETRO FRONTERIZO ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS EN CEUTA. EL JOVEN ES EL ÚLTIMO EN SER INTERCEPTADO POR LA GUARDIA CIVIL DE UN GRUPO DE 60 QUE HABÍA INTENTADO ACERCARSE A LA ALAMBRA TRAS CONSEGUIR BURLAR A LAS FUERZAS DE SEGURIDAD MARROQUÍES. LOS AGENTES DE LA GUARDIA CIVIL LO DETUVIERON EN EL ÚLTIMO TRAMO PARA DEVOLVERLO ILEGALMENTE A LOS MIEMBROS DE LA GENDARMERÍA REAL MARROQUÍ. © JOSÉ ANTONIO SEMPERE.

Así, desde Ceuta se trasladó a 145 personas a la península en los meses de marzo y abril con el fin de descongestionar un CETI que ya se encontraba por debajo de su máxima ocupación (la media en 2020 fue de 453 personas, la más baja en los últimos ocho años¹¹⁹), minimizándose el riesgo de contagio.

Por el contrario, en Melilla solo se realojó a 50 residentes del CETI con alto riesgo frente a la COVID-19 en un hotel, en el mes de mayo. Y en abril y mayo se trasladó a territorio peninsular a 50 y 119 personas respectivamente, a pesar de que al inicio del estado de alarma el centro se encontraba al 210% de su capacidad, con 1644 residentes. De hecho, su ocupación media anual fue de 1470 personas, pese a que su capacidad oficial es de 782 plazas, una situación de hacinamiento que ya había causado que en los primeros días del año se denegase el ingreso a un grupo de más de 60 personas solicitantes de asilo de diversas nacionalidades (Palestina, Siria y Yemen, entre otras), decisión que se rectificó el 10 de enero.

Al margen de las medidas adoptadas por los correspondientes ministerios, CEAR continuó defendiendo la libertad de circulación de las personas solicitantes de asilo, que durante años se han visto confinadas en ambas ciudades autónomas a pesar de las numerosas sentencias judiciales que han reconocido tal derecho y, por tanto, la posibilidad de trasladarse a territorio peninsular. Sin embargo, como se explicó en sus anteriores informes anuales, ante esta arbitrariedad en no pocos casos llegaban a renunciar a la solicitud de protección internacional.

El año pasado en Ceuta se presentaron 133 recursos administrativos contra la inserción de la mención “válido solo en Ceuta” en la documentación de las personas solicitantes de protección internacional y se tramitaron 77 recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dictó 37 sentencias favorables para las personas solicitantes. Asimismo, este Tribunal ordenó cautelarmente el traslado a territorio peninsular de 27 solicitantes de protección internacional en Ceuta mientras se sustanciaba el procedimiento judicial.

Tras casi tres décadas de denuncias, finalmente el 29 de julio de 2020 el Tribunal Supremo dictó sentencia a favor de CEAR y reconoció el derecho fundamental de los solicitantes de asilo a la libre circulación por todo el territorio nacional¹²⁰. El contenido de este fallo fue confirmado posteriormente en otros tres procedimientos defendidos por esta organización. Sin embargo, el Ministerio del Interior no lo acató inmediata-

119 *El Faro de Ceuta*. Ceuta, 23 de noviembre de 2020. <https://elfarodeceuta.es/ceti-ceuta-menor-ocupacion-media/>

120 Véase esta sentencia: <https://www.cear.es/el-tribunal-supremo-reconoce-la-libre-circulacion-a-los-solicitantes-de-asilo-de-ceuta-y-melilla/#:~:text=una%20persona%20refugiada-,El%20Tribunal%20Supremo%20reconoce%20la%20libre%20circulaci%C3%B3n%20a%20los,asilo%20de%20Ceuta%20y%20Melilla&text=Esta%20sentencia%20reconoce%2C%20por%20fin,de%20la%20libertad%20de%20movimiento>

mente. Tanto es así que las noventa personas usuarias de CEAR que en diciembre todavía permanecían en el CETI llevaban más de un año de media y en el de Melilla la estancia media de todas las personas fue de casi ocho meses. En Ceuta solo se retomaron los traslados de solicitantes de asilo a partir de septiembre y además con la exigencia de unos requisitos no establecidos por el Tribunal Supremo, mientras que, en Melilla, al margen de las medidas adoptadas con motivo de la crisis sanitaria, los traslados solo se normalizaron a partir de diciembre.

Finalmente, el 12 de noviembre, en el marco de un procedimiento individual defendido por CEAR ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la secretaría jurídica del Ministerio del Interior impartió instrucciones a la Abogacía del Estado para que se allanase en todos los procedimientos judiciales pendientes, reconociendo los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo.

Desde entonces la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dejó de insertar la leyenda “válido sólo en Ceuta/Melilla” en la documentación de las personas solicitantes de asilo. Y el 30 de diciembre el Gobierno, en respuesta a una pregunta parlamentaria, se comprometió a garantizar el derecho a la libertad de circulación de las personas solicitantes de asilo en estas ciudades y adelantó que la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Ministerio del Interior preparaban una actuación conjunta para el cumplimiento de la sentencia¹²¹.

Por otro lado, las personas residentes en los CETI también vieron limitada su movilidad con motivo de las medidas adoptadas durante el estado de alarma. Así, al inicio de la pandemia quedaron confinadas y solo se permitió su salida en determinadas franjas horarias cuando se relajaron las restricciones de movilidad. Además, en agosto Melilla intentó volver a confinar a todos los residentes del CETI sin tener la competencia para ello¹²². La ausencia de traslados, las restricciones y la masificación del centro desencadenaron altercados y se produjeron varias detenciones¹²³.

El cierre de las fronteras y la declaración del estado de alarma también causaron situaciones de vulnerabilidad para otras personas extranjeras que quedaron atrapadas en las ciudades autónomas. En Ceuta, inicialmente la Delegación del Gobierno ordenó la habilitación de un pabellón para acoger a más de un centenar de origen marroquí¹²⁴.

121 *Ceuta Actualidad*. Ceuta, 31 de diciembre de 2020. <https://www.ceutaactualidad.com/articulo/inmigracion/interior-prepara-regulacion-desplazamientos-pais-solicitantes-asilo-ceuta-melilla/20201231112749116541.html>

122 *El País*. Madrid, 25 de agosto de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-08-25/una-juez-anula-en-melilla-la-prohibicion-de-fumar-en-la-calle-y-el-cierre-de-los-centros-de-acogida-de-migrantes.html>

123 *La Vanguardia*. Barcelona, 28 de agosto de 2020. <https://www.lavanguardia.com/sucesos/20200828/483140726275/motin-ceti-melilla-prision.html>

124 *El País*. Madrid, 4 de abril de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-04-03/ceuta-recluye-en-pabellones-a-cientos-de-marroquies-que-piden-volver-a-su-pais.html>

Posteriormente, se las trasladó a una nave industrial en El Tarajal¹²⁵, que a su vez se desalojó el 6 de octubre con el fin de destinarla al aislamiento preventivo de migrantes llegados a la ciudad¹²⁶, sumándose así al antiguo hospital de la Cruz Roja, que desde agosto se empleaba como albergue provisional para migrantes¹²⁷.

Varias de las personas inicialmente acogidas en estos dispositivos improvisados pudieron regresar a Marruecos gracias a la apertura de “corredores humanitarios”, mientras que otras decidieron permanecer en Ceuta¹²⁸. En principio, las personas solicitantes de protección internacional, tras los quince días de cuarentena, pudieron acceder al CETI, a pesar de lo cual se denunciaron varias irregularidades¹²⁹. Por otro lado, en los últimos meses del año se observó cómo algunas que llevaban meses atrapadas en la ciudad intentaron regresar a nado a su país¹³⁰.

En Melilla, debido a la saturación del CETI y a su rechazo a aceptar nuevos ingresos, también se abrieron recursos alternativos. Inicialmente, se acondicionó un pabellón deportivo¹³¹, que fue desmantelado tras varios altercados y reclamaciones por parte de los vecinos, y se reubicó a las personas en unas carpas de plástico situadas en las afueras de la ciudad, en un complejo de celebraciones y eventos llamado “V Pino”¹³², donde entre finales de marzo y el 31 de mayo convivieron personas de diversos perfiles: marroquíes que no pudieron retornar a su país por el cierre de la frontera; personas en situación de calle; personas rechazadas en el CETI; personas expulsadas del CETI y personas anteriormente tuteladas por la ciudad autónoma que habían alcanzado la mayoría de edad durante este periodo.

En otra carpa en este mismo recinto se ubicó a 55 personas de origen subsahariano llegadas tras el salto de la valla en abril. Una tercera acogió a otros jóvenes ex-

125 *La Vanguardia*. Barcelona, 7 de mayo de 2020. <https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20200507/481015313040/ceuta-recluiren-una-nave-junto-a-la-frontera-a-mas-de-150-inmigrantes-marroquies-hasta-que-su-pais-accepte-su-retorno.html>

126 *Ceuta Ahora*. Ceuta, 6 de octubre de 2020. <https://ceutaahora.com/art/4686/la-ciudad-desaloja-la-nave-del-tarajal-que-destinara-al-aislamiento-preventivo-de-los-inmigrantes-irregulares>

127 *El Faro de Ceuta*. Ceuta, 28 de agosto de 2020. <https://elfarodeceuta.es/hospital-cruz-roja-inmigrantes-cuarentena/>

128 En Melilla también se habilitaron corredores en los meses de mayo, septiembre y octubre, a los que recurrieron sobre todo personas que habían quedado acogidas en domicilios particulares y otras de dispositivos provisionales. *RTVE.es*. 15 de mayo de 2020. <https://www.rtve.es/noticias/20200515/marruecos-autoriza-entrada-200-nacionales-atrapados-melilla-tras-cierre-fronteras/2014174.shtml> *La Vanguardia*. Barcelona, 7 de octubre de 2020. <https://www.lavanguardia.com/politica/20201007/483918051527/completado-el-retorno-de-casi-mil-marroquies-atrapados-en-melilla.html>

129 *El Pueblo de Ceuta*. Ceuta, 19 de enero de 2021. <https://elfarodeceuta.es/peticionarios-asilo-peonzas/>

130 *El Pueblo de Ceuta*. Ceuta, 5 de enero de 2021. <https://elpuebloreceuta.es/art/54761/marroquies-vuelven-a-nado-a-su-pais-desde-ceuta>

131 *Melilla Hoy*. Melilla, 21 de marzo de 2020. <https://www.melillahoy.es/noticia/129117/politica/compartimentaran-el-pabellon-lazaro-fernandez-para-acoger-a-familias-marroquies-que-no-pueden-regresar.html>

132 *El Faro de Melilla*. Melilla, 28 de marzo de 2020. <https://elfarodemelilla.es/v-pino-albergara-persona-alojadas-pabellon-lazaro-fernandez/>

tutelados y, a partir de mediados de mayo, a hombres subsaharianos. La situación en estas instalaciones fue muy precaria, cuando no insalubre, como puso de manifiesto un informe conjunto de varias organizaciones, entre ellas CEAR, remitido al Defensor del Pueblo¹³³. Este recurso fue desmantelado el 31 de mayo, para retomar su uso como sala de celebraciones, y las personas que permanecían allí fueron trasladadas a la plaza de toros de Melilla.

Además, en las afueras de esta ciudad la conocida como “Mezquita del Cementerio Musulmán” cedió su espacio para albergar a personas marroquíes y en ella llegó a haber mujeres solicitantes de asilo con hijos. El 26 de mayo una mujer denunció a un trabajador de la mezquita por agresión sexual, por lo que se clausuró como lugar de acogida.

La plaza de toros de Melilla (utilizada desde el 13 de abril y aún activa al cierre de este Informe) ha llegado a albergar a más de 450 personas adultas de varias nacionalidades. En este recurso las condiciones no fueron mejores que las mencionadas en el complejo “V Pino” y así la secretaria de Estado de Migraciones declaró sentirse “consternada” tras su visita a una parte del recinto¹³⁴, sin que ello supusiese la introducción de mejoras en las condiciones de acogida.

Como se ha señalado, por razones sanitarias a mediados de mayo también se habilitó un hotel en el centro de Melilla para la acogida de 50 residentes del CETI con distintas patologías que ha permanecido activo hasta el 23 de abril de 2021, cuando las personas que aún residían allí fueron trasladadas al CETI. Finalmente, debe mencionarse el centro “Altos del Real”, abierto a mediados de septiembre y conformado por casetas de obras modulares, inicialmente previsto para personas migrantes contagiadas de COVID-19, posteriormente como lugar de aislamiento antes de los traslados a la península y que también se ha utilizado como lugar de cuarentena previo al ingreso en el CETI.

Excepto para el caso del hotel, el criterio para acoger a estas personas en uno u otro recurso pareció interpretarse de forma discrecional, con falta de transparencia en cuanto a qué administración gestionaba dichos recursos, incertidumbre y enormes dificultades para la labor de control y denuncia por parte de la sociedad civil. Fue flagrante, por ejemplo, la situación de personas que deberían haber sido acogidas en el CETI debido a su perfil y dejaron de recibir servicios básicos como la atención psicosanitaria y social que se presta allí o el registro en el Siste-

133 Véase el escrito de CEAR: <https://www.cear.es/ong-denuncian-la-gestion-de-la-acogida-de-personas-en-melilla-durante-el-estado-de-alarma/>

134 Europa Press. 21 de julio de 2020. <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-secretaria-estado-migraciones-impactada-centro-acogida-instalado-plaza-toros-melilla-20200721174151.html>

ma de Información sobre Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo.

CEAR procuró ofrecer asistencia jurídica a las personas que la solicitaron, pero tuvo que hacerlo en unas condiciones muy deficientes. Además, la movilidad de las personas albergadas en varios de los recursos se vio enormemente restringida puesto que no se les aplicaron de inmediato las medidas de desescalada establecidas en mayo por el Gobierno.

Todo ello evidencia la debilidad de los recursos sociales habitacionales en ambas ciudades autónomas, más allá de los recursos estatales, para quienes no pueden acceder a los CETI.

Por otra parte, debe mencionarse la evolución de las obras en el perímetro fronterizo de ambas ciudades autónomas. A principios de 2020, el Gobierno empezó a sustituir las concertinas por una valla de mayor altura coronada con peines invertidos, sin que se hubiese terminado la labor al cierre de este Informe. De manera paralela, en el lado marroquí de la frontera con Ceuta se comenzó a construir un nuevo vallado erizado de concertinas en su parte superior¹³⁵. Las vallas de Ceuta y Melilla siguieron manteniendo las pequeñas puertas situadas a lo largo de todo su perímetro, que son utilizadas para los llamados rechazos en frontera o “devoluciones en caliente”, que aumentaron exponencialmente en 2020. Según informó el Gobierno en una pregunta parlamentaria, se produjeron 212 rechazos sumarios, a pesar del significativo descenso en las llegadas¹³⁶.

EL RECHAZO EN FRONTERA: LA SENTENCIA DEL TC

El 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional (TC) publicó su sentencia 172/2020, por la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 2896-2015, interpuesto ante la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, siendo uno de los preceptos impugnados la disposición que establece un régimen especial de rechazo en frontera para Ceuta y Melilla. El TC declaró la constitucionalidad de las llamadas “devoluciones en caliente” siempre y cuando respete la normativa internacional de derechos humanos y de asilo, prestando igualmente una atención especial a las personas vulnerables, tal y como establece el propio precepto legal. Por lo tanto, el TC señaló que la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería se

135 *Eldiario.es*. Madrid, 19 de febrero de 2020. https://www.eldiario.es/desalambre/valla-futura-melilla-ceuta_1_1127378.html

136 *ABC*. Madrid, 22 de enero de 2021. https://www.abc.es/espana/abci-sanchez-bate-record-devoluciones-caliente-cada-diez-2020-202101212040_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

ajusta a la Constitución y deberá aplicarse a las entradas individualizadas, con pleno control judicial y cumpliendo con las obligaciones internacionales¹³⁷.

Sin embargo, CEAR considera que este respeto a la normativa internacional de defensa de los derechos humanos, de protección internacional y la atención a las personas vulnerables no puede llevarse a cabo en la práctica, porque, ante la falta de un protocolo de actuación en estos perímetros fronterizos, persiste la inseguridad jurídica y, por consiguiente, se incumplen las obligaciones internacionales de derechos humanos adquiridas por España.

Es necesario, por tanto, definir un procedimiento claro sobre cómo ejecutar el rechazo en frontera respetando la legalidad vigente y asegurando un verdadero acceso a la protección internacional, así como el respeto al principio de no devolución. El procedimiento actual impide identificar a las personas y por tanto asegurar el acceso a sus derechos fundamentales. Es más, tal y como indicó la magistrada del TC María Luisa Balaguer en su voto particular: “La devolución en frontera criminaliza al migrante irregular y la sentencia le impide, *de facto*, defender ninguno de los derechos humanos de que es titular”. Como esta magistrada, CEAR reitera que la disposición final primera de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana debería haber sido declarada inconstitucional y nula.

Por otro lado, el TC no aprueba el concepto operativo de frontera utilizado por España para justificar este tipo de actuaciones y remarca que, al ser acciones ejecutadas por autoridades y funcionarios públicos, habría de aplicarse la normativa internacional de derechos humanos y de asilo a la persona interceptada. Finalmente, el TC mencionó las vías legales de acceso a España a través de Ceuta y Melilla, pero estas son inaccesibles en la práctica debido al control de la frontera que realiza Marruecos, que impide la salida de su territorio de las personas en necesidad de protección internacional.

137 En su voto particular, la magistrada Balaguer expuso que es imposible realizar un control judicial y respetar las obligaciones internacionales sin la existencia de un mínimo procedimiento que permita singularizar cada acto de rechazo. Por tanto, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución, y no se garantizan los principios de responsabilidad e interdicción de arbitrariedad (señalados en el artículo 9.3 de la Constitución), ni el control judicial de la legalidad de las actuaciones administrativas (artículo 106.1 de la Constitución), ni los derechos de asistencia jurídica gratuita y asistencia de intérprete.

3.4. LA CRISIS HUMANITARIA DE CANARIAS

Para explicar la situación migratoria vivida en este archipiélago a lo largo de 2020 hay que tomar tres fotografías cronológicas que pueden servir de guía útil para comprender la evolución de una crisis institucional de acogida que situó en el centro de la gestión la carencia de infraestructuras y derivó en una crisis humanitaria en la que las principales víctimas fueron las más de 23 000 personas llegadas a las islas durante todo el año¹³⁸. Sin embargo, antes de la descripción fotográfica y cronológica, conviene recordar que, como se ha explicado en el capítulo segundo, la ruta canaria volvió a ser muy peligrosa para la vida: centenares de migrantes murieron el año pasado cuando navegaban hacia este archipiélago porque se vieron empujadas a esta travesía ante la ausencia de vías legales y seguras.

DE ENERO A MARZO: EL AÑO SIN PANDEMIA

Como analizó el Informe 2020 de CEAR, la ruta canaria se reactivó a partir de septiembre de 2019 después de años de reducidos flujos de migrantes. Las personas que comenzaron a llegar en el último cuatrimestre de ese año manifestaron, mayoritariamente, haber sido trasladadas desde ciudades del norte de Marruecos hacia el sur del propio país y también hacia el Sáhara Occidental, un territorio ocupado militarmente por este país y pendiente de descolonización desde la retirada de España en 1975.

A estas se sumaron también otras personas que salían de Mali, un Estado inmerso en un grave conflicto interno¹³⁹. Entre enero y marzo, España favoreció las devoluciones a Mauritania y expulsó hasta 130 personas malienses, que posteriormente fueron puestas en la frontera de ambos países conducidas por las fuerzas de seguridad del Estado aliado de la Unión Europea, un hecho condenado por CEAR-Canarias¹⁴⁰. Después de un mes de enero en el que se superaron las 20 personas de media llegadas diariamente, este asunto empezaba a convertirse en una cuestión de Estado.

En febrero, cuando habitualmente desciende la ruta migratoria canaria, 2020 no fue una excepción. Sin embargo, hubo naufragios, como el trágico accidente que costó la vida a 14 personas y cuyos 14 supervivientes fueron rescatados por pescadores que

138 Para una información y análisis más extenso, véase este informe de CEAR: *Migración en Canarias, la emergencia previsible*, de marzo de 2021. https://www.pear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf

139 Véase: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/2/5e3aea154/acnur-refuerza-su-respuesta-en-el-sahel-ante-la-escalada-de-la-violencia.html>

140 Véase: <https://www.pear.es/devolucion-malienses-mauritania/>

faenaban en las afueras de Dajla, punto prioritario de las salidas hacia Canarias desde la costa africana¹⁴¹. Por entonces, la óptica migratoria sobre el archipiélago que predominaba en la acción del Ministerio del Interior y el compromiso de España era agilizar los procesos de retorno¹⁴². Así lo expresó el ministro Fernando Grande-Marlaska en una visita, en el contexto de una situación de crisis por la exigencia de respuestas por parte de la administración autonómica. En aquel momento, la situación sanitaria derivada de la COVID-19 parecía controlada y nadie temía una pandemia como la que sobrevino en pocas semanas.

Durante el mes de marzo se produjo un importante freno en la ruta canaria y el confinamiento estricto tanto en los países de origen como en las islas supuso la ralentización de las llegadas durante dos semanas. En aquellos días las personas migrantes fueron encerradas a la fuerza en los lugares donde se encontraban con intención de tomar una embarcación hacia Canarias.

La ruta se fue reactivando a finales de marzo y en abril y por las restricciones de movimiento de las personas tuvieron que abrirse espacios que habían caído en desuso¹⁴³. Hubo, además, cierta descoordinación entre las administraciones, sumidas en la preocupación por la pandemia, y quedó en evidencia la falta de una red de acogida humanitaria sólida, estable, en un territorio fronterizo que recibe embarcaciones por mar desde hace más de un cuarto de siglo¹⁴⁴. Un territorio ultraperiférico de la Unión Europea, de los más próximos al continente africano y de los que tienen las fronteras más desiguales.

DE MARZO A SEPTIEMBRE: EL EMPUJE SOSTENIDO

Lejos de promover un significativo repunte, los primeros meses en situación de pandemia mantuvieron los registros que se venían dando, si bien comenzó a observarse un deterioro de los espacios de acogida y también de las circunstancias de las personas que llegaban a Canarias. Mientras en el destino las infraestructuras seguían presentando carencias, en origen empezó a fraguarse la verdadera crisis que iba a empujar a miles de personas a salir de sus países en los meses siguientes. La desprotección

141 Cadenaser.com. Madrid, 19 de febrero de 2020. https://cadenaser.com/emisora/2020/02/19/ser_las_palmas/1582103768_716326.html

142 *Lancelotdigital.com*. Las Palmas, 13 de febrero de 2020. <https://www.lancelotdigital.com/canarias/canarias-pide-al-ministro-marlaska-mas-recursos-para-la-inmigracion>

143 *Eldiario.es*. Las Palmas, 3 de abril de 2020. https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/palmas-gran-canaria-pabellon-migrantes_1_1212799.html

144 *El País*. Madrid, 7 de enero de 2011. https://elpais.com/diario/2011/01/07/espana/1294354801_850215.html





UN MENOR ES DESEMBARCATO EN EL MUELLE DE ARGUINEGUÍN DE UN BARCO DE SALVAMENTO MARÍTIMO QUE LO RESCATÓ AL SUR DE GRAN CANARIA JUNTO A OTRAS 29 PERSONAS. © BORJA SUÁREZ.

social, la certeza de que la actividad turística y comercial permanecerían hibernadas durante algún tiempo más y el descenso de las remesas fueron nuevos golpes para el incierto horizonte y las expectativas de la población joven de los países vecinos de Canarias. Unido al cierre de las fronteras, todo hacía presagiar que la ruta migratoria se intensificaría en los meses siguientes.

En mayo se puso en marcha el protocolo que permitió diagnosticar la COVID-19 a través de PCR a las personas que llegaban en patera, un elemento que pasó ciertamente desapercibido, pero que era necesario para generar certidumbre en la acogida¹⁴⁵. Muchas de las personas que habían llegado en las últimas semanas de 2019 y a inicios de 2020 seguían atrapadas en Canarias, toda vez que las fronteras estaban clausuradas y los traslados se habían paralizado con el argumento de las restricciones motivadas por la pandemia. Esto comenzó a generar incertidumbre entre las personas migrantes. La ausencia de acción al respecto por parte de las autoridades competentes hizo que los espacios que se estaban facilitando se completaran con facilidad, puesto que la ruta migratoria seguía abierta.

La saturación de los lugares de acogida y la recuperación del uso habitual de algunos otros que habían sido ocupados de forma excepcional generaron situaciones de tensión. En junio, se produjo una de las acciones más controvertidas de las adoptadas por el Ministerio del Interior en estas islas: la ocupación, para sustitución de una comisaría, de una nave industrial sin ventilación, con apenas cuatro baños químicos y sin duchas que llegó a albergar a más 80 personas y que fue el lugar en el que, por primera vez, se sobrepasaron las 72 horas máximas de detención tras la llegada de una patera. La propia Policía Nacional emitió un oficio en el que señaló que las personas superaron ampliamente este tiempo en un espacio custodiado por los agentes¹⁴⁶.

Por otro lado, se desmontó un campamento de acogida humanitaria de emergencia en Arinaga (Agüimes, Gran Canaria), cuando ya se había iniciado su instalación, debido a las diferencias entre las administraciones y a la carencia de licencia de uso del suelo para tal actividad¹⁴⁷. En cierta manera, este hecho marcó el inicio del caos en el muelle de Arguineguín. Al mismo tiempo, comenzaron las protestas vecinales, en este caso en el barrio de Tunte, en San Bartolomé de Tirajana, por el traslado sin previo aviso de personas que habían llegado a finales de 2019 y que ya estaban integradas

145 *El Día*. Tenerife, 26 de mayo de 2020. <https://www.eldia.es/sociedad/2020/05/27/sanidad-hara-pcr-migrantes-lleguen-22402478.html>

146 *El País*. Madrid, 4 de junio de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-06-03/migrantes-tirados-en-el-suelo-de-una-nave-sucia.html>

147 *La Provincia*. Las Palmas, 5 de agosto de 2020. <https://www.laprovincia.es/canarias/2020/08/05/cruz-roja-desarma-campamento-arinaga-9163882.html>

en el pueblo. Fueron los primeros brotes de racismo y xenofobia¹⁴⁸, alimentados por la opacidad informativa de las administraciones y por la difusión de bulos que aprovechaban la falta de transparencia.

SEPTIEMBRE: EL OCASO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

El mes de septiembre marca la temperatura de la ruta migratoria hacia Canarias y en 2020 no fue distinto. Se registró un notorio aumento respecto a las llegadas de agosto, al pasarse de algo más de 25 personas diarias a más de 70. El incremento, a pesar de ser habitual al principio del otoño, no fue previsto por las administraciones, que, en pleno proceso de abandono del uso de los espacios públicos que habían sido ocupados y sin el campamento de Arinaga, empezaron a echar en falta espacios a los que derivar a las personas que llegaban, sobre todo a Gran Canaria. Entonces ya habían arribado embarcaciones a las ocho islas del archipiélago, algo infrecuente pero que ilustraba la amplitud de los puntos de salida, puesto que fueron identificados hasta trece: desde Safi (Marruecos) hasta Mbour (Senegal).

Asimismo, a partir de finales de agosto se detectó un importante aumento de las personas marroquíes que llegaban a las islas y manifestaban salir de un país sumido en una grave crisis económica, sin un horizonte próximo de recuperación. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones empezó a utilizar recintos turísticos vacíos para alojar a personas migrantes y, sin embargo, el muelle de Arguineguín se convirtió en un campamento improvisado en el que a diario ingresaban más personas de las que salían, profundizando en la vulneración de derechos durante las semanas posteriores.

Una de las situaciones más graves se produjo cuando las familias fueron divididas a la llegada, llevando a los niños y niñas, incluso bebés, a unos recursos y a sus padres y madres a otro, decisión que ocasionó un dolor inmenso y unas consecuencias de imposible reparación¹⁴⁹. Estas separaciones se mantuvieron, en algunos casos, durante más de un mes. Uno de los pediatras que atendió a estas niñas y niños aislados relató que algunos no cesaron de llorar o solo ingirieron alimentos cuando fueron reagrupados con sus madres.

148 *Eldiario.es*. Madrid, 5 de agosto de 2020. https://www.eldiario.es/canariasahora/365-dias-de-migraciones/vecinos-mantienen-barricada-tension-tunte-pese-59-migrantes-trasladados-dieron-negativo-coronavirus_1_6149862.html#:~:text=La%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20se%20ha,dieron%20negativo%20por%20COVID%2D19.&text=La%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20custodiar%C3%A1%20el%20centro%20desde%20esta%20noche

149 *El País*. Madrid, 21 de octubre de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-10-21/ninos-separados-de-sus-madres-tras-llegar-en-patera-a-canarias.html>

Además, cuando en el muelle de Arguineguín seguía aumentando la población retenida contra su voluntad, se cuestionó la presencia de letrados que garantizaran sus derechos fundamentales¹⁵⁰. Al mismo tiempo, se repetían las visitas de miembros del Gobierno, como el ministro del Interior, o de miembros de la Comisión Europea, como su responsable de Interior, Ylva Johansson, sin que apreciaran irregularidad alguna en un campamento improvisado en un muelle meses atrás. Sin embargo, las personas que lo abandonaban incidían en la falta de abrigo y las noches a la intemperie, la escasa alimentación y un trato denigrante en lo referido al acceso a derechos. Una situación discriminatoria que las autoridades decidieron mantener en el tiempo a pesar de las evidencias.

De hecho, Human Rights Watch (HRW) difundió un informe muy crítico sobre la situación de las personas alojadas en este muelle de la localidad turística de Mogán, que, entre otros aspectos, puso de relieve: “Las carpas carecen de piso, camas y colchones. Las personas entrevistadas que habían pasado días detenidas en el muelle dijeron que les dieron dos mantas, una para poner en el suelo y otra para taparse. También hay una carpa médica y una carpa de hospital móvil, así como ambulancias de la Cruz Roja”¹⁵¹.

Por su parte, el Defensor del Pueblo pidió el cierre inmediato del campamento instalado en Arguineguín. Antes, el ministro Grande-Marlaska había señalado que allí nadie pasaba más de 72 horas retenido, una información muy alejada de la realidad, como habían constatado diferentes organizaciones, entre ellas HRW y CEAR¹⁵². De hecho, tras su visita sin previo aviso a estas instalaciones, el Defensor del Pueblo señaló que se estaba “poniendo en riesgo la integridad física de las personas” y tanto esta institución como HRW pudieron dialogar con algunas que habían superado ampliamente las 72 horas de retención. Arguineguín se había convertido en un ejemplo paradigmático de la discriminación y la ausencia de derechos. Lo sucedido allí se encuentra en el terreno judicial dado que el Ayuntamiento de Mogán lo denunció en los tribunales¹⁵³.

Pocas horas después de que el ministro del Interior resaltara el cumplimiento de la legalidad en el muelle de Arguineguín y la respuesta social denunciándola, la Policía decidió poner en libertad sin previo aviso a 200 personas y el Ayuntamiento de Mogán

150 *El País*. Madrid, 11 de noviembre de 2020. <https://elpais.com/espana/2020-11-11/los-fallos-de-la-asistencia-juridica-a-los-migrantes-en-canarias-o-el-caso-del-albino-que-nadie-vio.html>

151 Véase: <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/11/espana-debe-respetar-los-derechos-de-las-personas-que-llegan-por-mar-las-islas>

152 Fuente: <https://migracion.maldita.es/articulos/los-inmigrantes-pasan-en-el-muelle-de-arguineguin-mas-de-72-horas-mar-laska-lo-niega-pero-distintas-organizaciones-cargos-politicos-con-responsabilidad-en-canarias-y-el-juez-de-vigilancia-del/>

153 Véase: <https://www.mogan.es/1-noticias/4590-el-ayuntamiento-de-mogan-denunciara-en-el-juzgado-las-condiciones-de-los-migrantes-en-arguineguin>

fletó varios autobuses para que las llevaran hacia la capital insular¹⁵⁴, dejándolas en una plaza en situación de absoluto desamparo. Fueron rescatadas inicialmente por la ciudadanía, que se organizó para que tuvieran alimentos y algo de abrigo; antes de la medianoche, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones contrató otros autobuses para trasladarlos a hoteles en los que fueron alojados, con lo que volvió a quedar en evidencia la descoordinación entre las administraciones. Interior anunció que abriría una investigación para esclarecer lo ocurrido, pero al cierre de este Informe se desconocían sus conclusiones.

Desde entonces, aumentó el traslado a recintos turísticos con la intención de vaciar cuanto antes el muelle de Arguineguín, un objetivo que finalmente se cumplió el 28 de noviembre, después de que el 20 de agosto pernoctaran en él las primeras 400 personas. Terminaban así cuatro meses de vulneración de los derechos fundamentales de las personas, uno de los capítulos más oscuros de la ruta migratoria canaria.

Cabe destacar en este punto que octubre registró el récord de llegadas de personas en un solo mes, superando ampliamente las 5000, pero en la primera quincena de noviembre llegaron las mismas y en la segunda se sumaron más de 3000, por lo que el pico máximo de esta ruta migratoria se situó en las 8157 de aquel mes.

Poco antes del desmantelamiento, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones abrió una página novedosa en las islas, puesto que por primera vez se anunció la creación de macrocampamentos para prolongar la acogida en Canarias, evitando en todo momento hablar de traslados de personas más allá de aquellas que el Gobierno considera “perfiles vulnerables”. Fue entonces cuando se presentó el denominado Plan Canarias, que contempla la creación de unas 7000 plazas de acogida, la mayoría de ellas precarias (casetas de campaña, algunas de ellas en terrenos inhóspitos, húmedos y sobre tierra)¹⁵⁵.

En este Plan destacaba el Centro de Atención Temporal a Extranjeros de Barranco Seco (Gran Canaria), un espacio que debería sustituir al muelle de Arguineguín y que presentaba un espacio de casetas militares instaladas en un barranco que, según se informó después, serán sustituidas por barracones. Allí se llevó a cabo la filiación de las personas y se hicieron las pruebas de PCR. Se ha cuestionado la falta de transparencia de esta infraestructura, las condiciones de precariedad (frío y hambre) e inicialmente se repitieron las denuncias por sobrepasar el tiempo de detención legal de las personas. No obstante, su funcionamiento se ha ido normalizando con el paso de los meses.

154 Véase este vídeo: https://cadenaser.com/emisora/2020/11/17/ser_las_palmas/1605639336_798510.html

155 Véase este vídeo: <https://www.laprovincia.es/videos/canarias/2020/11/20/jose-luis-escriva-presenta-plan-23944842.html>

Frente a esta situación, en el marco de la campaña “aISLAdas”, CEAR ha planteado doce propuestas al Gobierno para que adoptase una política migratoria más justa y eficiente, que al cierre de este Informe tenía ya el apoyo de 6979 firmas individuales y de 60 organizaciones. Entre otras medidas, ha propuesto redimensionar el programa de acogida humanitaria, dotándolo de una estructura estable y flexible; activar una política de traslados ágil, transparente y sistematizada; modificar los protocolos de atención a menores; mejorar la coordinación entre las distintas administraciones; implicar al conjunto de los países de la UE a través de la reubicación, así como establecer una línea clara de comunicación política positiva que neutralice el discurso del odio, impulsando al mismo tiempo medidas de convivencia, integración y lucha contra la discriminación.

CAPÍTULO 4

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

Desde marzo de 2020, la pandemia condiciona todo el trabajo y el esfuerzo de las administraciones públicas, las organizaciones sociales especializadas y las propias personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en favor de su acogida e inclusión en la sociedad española. Así, el primer epígrafe examina los protocolos de actuación frente a la COVID-19 que se emplearon a lo largo del año pasado en los dispositivos de acogida humanitaria, principalmente ante la llegada por vía marítima de personas migrantes en situación irregular. Y el segundo apartado analiza cómo, ante una situación inédita y sobrevenida de manera abrupta, con la expansión acelerada del virus y sus terribles consecuencias, la declaración del estado de alarma y el confinamiento a mediados de marzo del año pasado obligaron a introducir infinidad de cambios en todos los programas que afectan a la acogida e inclusión para adaptarlos a unas circunstancias ciertamente dramáticas. Algunos testimonios de personas solicitantes reflejan cómo ha vivido y vive este colectivo una situación que, al igual que toda crisis, les perjudica aún más que a la población en general, tanto en aspectos decisivos como el acceso a una vivienda o a un puesto de trabajo como en términos psicosociales.

4.1. LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN FRENTE A LA COVID-19 EN FRONTERA

En marzo de 2020, ante la situación de emergencia sanitaria, los diferentes gobiernos europeos y del resto del mundo, tal y como ya se ha mencionado, adoptaron medidas restrictivas y preventivas para afrontar la extensión incontrolada de la pandemia y reducir el riesgo de contagio y propagación del virus. Estas medidas incluyeron el cierre de fronteras, la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, la limitación de movimientos dentro y fuera del territorio nacional y el confinamiento domiciliario¹⁵⁶.

Una de las primeras reacciones de las instituciones y de las organizaciones sociales comprometidas con la protección y la atención de las personas migrantes, en particular en su acogida e inclusión, fue pensar en las medidas preventivas que era preciso adoptar desde su llegada. Ante la magnitud de la pandemia, y previendo que el desplazamiento forzoso de personas no iba a detenerse, se gestó una respuesta en torno a tres parámetros fundamentales.

En primer lugar, garantizar la protección frente a la COVID-19 de las personas llegadas en los espacios habituales de recepción, derivación y traslado a centros de acogida, como las comisarías de Policía Nacional, CIE, Centro de Atención Temporal a Extranjeros y CETI, teniendo en cuenta sus frecuentes condiciones de hacinamiento. En segundo lugar, asegurar la protección de las personas que ya se encontraban en los diferentes centros y dispositivos de acogida ante el ingreso de nueva población migrante. Y, en tercer lugar, velar por la aplicación de medidas preventivas, proporcionadas y no discriminatorias para la población migrante, de acuerdo con las normas internacionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, desde el inicio de la pandemia fueron surgiendo directrices y recomendaciones por parte de las instituciones internacionales de referencia (Comisión Europea, Naciones Unidas, EASO) en materia de protección de derechos y atención a las

¹⁵⁶ A pesar de que el cierre de fronteras tuvo una repercusión directa en el volumen de llegadas de personas migrantes a la UE en el cómputo total del año pasado (un 23% menos), las que arribaron a costas españolas fueron, sin embargo, más numerosas que en 2019 debido al notable incremento en Canarias, como se ha examinado en los capítulos anteriores.

necesidades de las personas migrantes y refugiadas en este nuevo contexto¹⁵⁷. Estas orientaciones se centraron en los protocolos sanitarios necesarios frente a su llegada, incluyendo las revisiones médicas, las pruebas para detectar la posible infección de COVID-19, las cuarentenas y las condiciones de recepción, tanto en centros de acogida como en los de detención, manteniendo el equilibrio entre las medidas preventivas necesarias y la protección de los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la salud, a la no discriminación, a la limitación del uso de medidas desproporcionadas, al acceso al procedimiento de asilo y el respeto al principio de no devolución.

La implementación de dichas directrices ha variado en cada país. Así, por ejemplo, ya desde el mes de abril eran varios los que habían instaurado una cuarentena obligatoria en las fronteras para las nuevas llegadas, entre ellos Grecia, Malta e Italia¹⁵⁸.

En España, los protocolos de actuación ante posibles casos COVID-19 en el contexto de la inmigración irregular se conocieron oficialmente a partir de junio. Anteriormente, CEAR, como parte de la respuesta de atención humanitaria, había seguido de cerca los procedimientos aplicados en cada puerto y pudo constatar que variaban según la consejería de sanidad autonómica e incluso en algunas ocasiones se observaron actuaciones diferentes entre provincias de una misma comunidad, por ejemplo, en cuanto al tipo de test para detectar las posibles infecciones. Era, en definitiva, difícil extraer conclusiones. Desde aproximadamente el 25 de mayo se tuvo conocimiento de la realización, ya sistemática, por parte de las comunidades autónomas de los test COVID-19 a todas las personas que llegaban por vía marítima: PCR en Murcia, Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias; y en el caso de Andalucía, test rápido y PCR solo para las personas sintomáticas o positivas.

El 5 de junio de 2020 la Secretaría de Estado de Migraciones publicó el *Protocolo de actuación ante posibles casos importados de COVID-19 en el contexto del fenómeno de la inmigración irregular*. Este documento describe el procedimiento de recepción y acogida una vez en tierra de las personas migrantes llegadas a las costas o a Ceuta y Melilla (triaje sanitario adaptado a la pandemia realizado por Cruz Roja) e incluye las medidas preventivas contempladas en la Orden SND 403/2020 de 11 de mayo sobre

157 Comisión Europea: *COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento*. 17 de abril de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES#:~:text= Toda%20restricci%C3%B3n%20en%20el%20%C3%A1mbito,que%20impone%20el%20Derecho%20internacional](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES#:~:text= Toda%20restricci%C3%B3n%20en%20el%20%C3%A1mbito,que%20impone%20el%20Derecho%20internacional) Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades: *Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom*. <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidance-prevention-control-migrant-refugee-centres> Este Centro es una agencia de la Unión Europea EASO: *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*. Julio de 2020. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems-issue-2.pdf> ACNUR: *Practical recommendations and good practice to address protection concerns in the context of the COVID-19 Pandemic*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>

158 Fuente: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>





TRES MUJERES MIGRANTES QUE LLEGARON EN PATERA A CANARIAS RELATAN EL SUFRIMIENTO QUE SUPONE PARA ELLAS LAS TRABAS Y DIFICULTADES A LAS QUE SE HAN VISTO SOMETIDAS NADA MÁS TOCAR TIERRA.
© EFE / CARLOS DE SAÁ.

las condiciones de cuarentena a las que debían someterse todas las personas procedentes de otros países durante su llegada a España¹⁵⁹.

Así, durante la vigencia de este primer protocolo, todas las personas llegadas por costa que eran acogidas, a excepción de las derivadas de los CETI de Ceuta y Melilla, con independencia del test que se les hiciera, debían cumplir los catorce días de cuarentena en los centros de acogida humanitaria¹⁶⁰. La implementación de esta medida planteó algunas dificultades no solo debido a las complicaciones logísticas que implicaba y a la dificultad de mantener a personas confinadas durante dos semanas en determinadas instalaciones de recepción y acogida, sino además por el miedo al contagio, tanto por parte de las personas que ya se hallaban en los centros, como de las comunidades locales.

El 18 de junio, las organizaciones sociales implicadas recibieron una instrucción de la Subdirección de Acogida Humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con las actuaciones y pautas que debían seguir tras el fin del estado de alarma. Así, ya no se exigía cuarentena para todas las personas llegadas del extranjero, quedando la situación a expensas de lo que ulteriormente aprobara el Ministerio de Sanidad, o en su caso por una orden de la consejería de salud de la comunidad autónoma competente.

En este sentido, se han conocido sendas resoluciones de las consejerías de Andalucía, Murcia y Canarias¹⁶¹. En cuanto a las indicaciones sanitarias locales en las delegaciones de acogida, la experiencia de CEAR es que se siguieron aplicando en muchos casos cuarentenas para las personas ingresadas en los centros de acogida humanitaria. No obstante, no se contó siempre con documentos públicos por parte de las consejerías de salud donde quedase recogido el procedimiento. En este periodo se dieron varios casos de personas con positivo por COVID-19 que fueron trasladadas a dispositivos de acogida humanitaria y que crearon preocupación entre las personas residentes en los centros y sobre todo bastante alarma pública, con los consiguientes perjuicios en la percepción de la población migrante.

El 25 de julio, la Secretaría de Estado de Migraciones publicó un nuevo *Protocolo de actuación ante posibles casos importados de COVID-19 en el contexto de la inmigración regular*. Este asumía la realización de pruebas PCR para todas las personas migrantes

159 En esta se señalaba que las personas procedentes del extranjero deberían guardar cuarentena los catorce días siguientes a su llegada. <https://www.boe.es/eli/es/o/2020/05/11/snd403>

160 Este procedimiento no se siguió en CEAR-Canarias, donde la cuarentena de las personas llegadas a las costas fue cubierta en dispositivos diferenciados y habilitados a tal fin por el Gobierno autonómico. Existe, además, un protocolo específico de Sanidad Exterior para el archipiélago.

161 Estos protocolos clasifican cuatro tipos de casos y establecen pautas que deben seguirse, tanto en centros de detención como de acogida.

llegadas por vía marítima por parte de las consejerías de salud y la derivación a dispositivos de acogida humanitaria solo a las personas con resultados de PCR negativo. La atención a las personas con resultados de PCR positivos o contacto estrecho quedaba bajo la responsabilidad de la comunidad autónoma de llegada.

El nuevo procedimiento tuvo una buena recepción por parte de las organizaciones de acogida humanitaria porque minimizaba el riesgo de contagio en los centros y permitía abordar la responsabilidad de la cuarentena por parte de las autoridades sanitarias. Sin embargo, su implementación empezó a ser preocupante cuando se comenzaron a dar situaciones de personas sin opción a acogida que, tras haber llegado en patera 72 horas antes, no fueron sometidas a las pruebas PCR previstas por parte de las autoridades andaluzas. Entre las que se encontraron en esta situación de calle se incluían solicitantes de protección internacional, mujeres con niños y otros perfiles vulnerables. Las quejas sobre la situación llegaron al Defensor de Pueblo, quien el 12 de agosto urgió a las autoridades sanitarias andaluzas a que, en coordinación con la Administración General del Estado, clarificasen el protocolo sanitario que debía seguirse a la llegada de las pateras para garantizar la salud pública y frenar la posible expansión de la COVID-19¹⁶². En septiembre se materializó de nuevo la utilización de pruebas PCR en las llegadas a las costas andaluzas.

En definitiva, la atención en el marco de la pandemia a las personas migrantes llegadas por vía marítima resultó ciertamente compleja. Los protocolos oficiales de actuación se aprobaron algo tarde y fueron cambiando. La cobertura de la cuarentena de las personas migrantes por parte de las organizaciones de acogida humanitaria, tal y como preveía el primer protocolo de la Secretaría de Estado para las Migraciones, tuvo consecuencias negativas en la acogida y en la opinión pública al darse casos positivos derivados de las llegadas a costa.

El segundo protocolo asignaba la responsabilidad de la cuarentena a las autoridades sanitarias, pero la falta de coordinación originó que quedaran en situación de calle algunas personas migrantes, también solicitantes de protección internacional.

Por último, ciertamente nadie esperaba el impacto de una pandemia de estas características, pero en cualquier caso la experiencia de España en la gestión de las llegadas por vía marítima exige incorporar, ante la posibilidad de otros fenómenos similares en el futuro, un tipo de respuesta institucional que requiere una división de tareas y responsabilidades adecuada y planificada desde el inicio y que vaya acompañada por una coordinación regular entre las instituciones responsa-

162 Véase: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/acogida-inmigrantes-la-pandemia/>

bles de la acogida a las personas migrantes, incluidas las organizaciones sociales especializadas.

4.2. LAS CONSECUENCIAS EN EL PROCESO DE ACOGIDA E INCLUSIÓN

La pandemia de la COVID-19 es un gran desafío para la salud pública y tiene profundas repercusiones económicas y psicosociales en los países de origen, tránsito y destino de las personas migrantes. En concreto, ha significado un reto para la intervención multidisciplinar de entidades sociales como CEAR, cuyos equipos de profesionales han debido implementar una metodología de intervención digital o semipresencial, a pesar de la notoria falta de competencias digitales y de acceso a medios tecnológicos que existe entre las personas migrantes y solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

Desde comienzos de marzo de 2020 se aceleró el proceso de elaboración de recomendaciones de las autoridades sanitarias a fin de reducir el riesgo de contagio, con un impacto en las instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones y de las instituciones europeas que inciden en los procesos de acogida e inclusión de las personas solicitantes de protección internacional.

A lo largo del año pasado, pueden diferenciarse tres etapas. En la primera, que se prolongó desde el 1 de enero hasta el 14 de marzo, cuando el Gobierno declaró el estado de alarma, el sistema continuó funcionando con normalidad, teniendo que dar respuesta a un volumen de solicitantes superior al de la capacidad de plazas de acogida, con largas estancias en las de emergencia de primera acogida y un ritmo lento de resoluciones de las solicitudes, lo que permitía un paso por el sistema de acogida e inclusión en los tiempos previstos (12/18 meses y 30 meses en el caso de los itinerarios de empleo) y la capacidad de las personas solicitantes (especialmente las de origen latinoamericano) de adquisición de competencias y herramientas básicas para la vida autónoma.

Con la declaración del estado de alarma en todo el territorio español, que se prolongó hasta el 21 de junio, se inició la segunda etapa. El funcionamiento, los elementos que inciden en el sistema de asilo y la participación de las personas migrantes y solicitantes en los programas de acogida e inclusión cambiaron y se entró en una etapa de "paralización". Por un lado, se detuvieron el tránsito de personas migrantes a escala mundial, las llegadas de nuevas personas solicitantes a España y la maquinaria administrativa que gira en torno a la petición de protección internacional. Y, por otro, se puso en pausa, especialmente, la salida de solicitantes del programa de acogida e inclusión, lo que, en medio de las semanas más duras de la pandemia, supuso una

protección para quienes de otra forma hubieran quedado en una situación de absoluta vulnerabilidad social y económica.

Por último, la tercera etapa comprendió el segundo semestre del año. Se mantuvo la excepcionalidad de la casi nula llegada de nuevas personas solicitantes por vía aérea, pero aumentó la de personas por vía marítima, especialmente a Canarias. Asimismo, la maquinaria administrativa se puso de nuevo en marcha y a un ritmo acelerado en cuanto a las notificaciones relacionadas con la instrucción de las solicitudes de protección internacional.

Entre julio y diciembre, además, convivieron las restricciones diferenciadas según cada comunidad autónoma y la declaración de un segundo estado de alarma desde el 9 de noviembre, que ha estado vigente hasta el 9 de mayo de 2021, pero que dejó de ser el escudo protector excepcional de las personas acogidas y participantes del programa estatal para solicitantes de protección internacional.

Y 2020 se cerró con una Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones que imposibilitó el acceso a las ayudas económicas y las actividades que incluye la Fase II (fase de autonomía) del sistema estatal a las personas solicitantes que no obtengan algún tipo de protección internacional, algo que, como se ha examinado en el capítulo anterior, el año pasado solo logró el 5%¹⁶³. Esto define un nuevo horizonte del sistema de acogida e inclusión que, aparentemente, se aleja bastante del programa por fases vigente (primera acogida + acogida + fase de autonomía) y que mantenía en un plano de competencia estatal y de cobertura completa no solo a las personas ya beneficiarias, sino también a las solicitantes de protección internacional.

EL IMPACTO EN LA ACOGIDA DE LAS PERSONAS SOLICITANTES

Es importante destacar algunos de los elementos que han condicionado el funcionamiento de los programas del Sistema Estatal de Acogida e Inclusión a personas migrantes, solicitantes y/o beneficiarias de protección Internacional especialmente a partir de marzo de 2020: la restricción de movimiento (no solo a escala estatal o autonómica, sino también las limitaciones del tráfico aéreo y la llegada de personas solicitantes de protección internacional a través de las fronteras de España) y el impacto de los contagios y/o personas afectadas por la COVID-19.

163 Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones 6/2020 por la que se modifica el Manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional aprobados por la Instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida a solicitantes y beneficiarios de protección internacional.





ABDOUL ES DE SENEGAL Y DESDE HACE AÑOS TRABAJA EN BARCELONA, DONDE FORMA PARTE DEL SINDICATO POPULAR DE VENDEDORES AMBULANTES. DESDE EL INICIO DE LA PANDEMIA ESTE SINDICATO, QUE CREÓ LA MARCA TOP MANTA, CONFECCIONA MASCARILLAS, BATAS Y GORROS QUIRÚRGICOS PARA DISTRIBUIR ENTRE LOS HOSPITALES Y LAS RESIDENCIAS DE CATALUÑA. EN UN COMUNICADO EMITIDO POR EL MISMO SINDICATO RECORDABAN QUE LOS MANTEROS ESTÁN PAGANDO UNA FACTURA MUY ALTA POR LA CRISIS DEL CORONAVIRUS. "LOS QUE TRABAJAN EN LA MANTA SE HAN QUEDADO SIN TRABAJO Y MUCHOS TENEMOS PROBLEMAS PARA PAGAR EL ALQUILER Y LA ALIMENTACIÓN BÁSICA", DENUNCIAN. BARCELONA, ABRIL DE 2021. © ANNA SURINYACH.

Durante el primer estado de alarma, al inicio se paralizaron casi por completo los traslados de solicitantes y migrantes en el marco del programa de Acogida Humanitaria a los centros de acogida, lo cual supuso un “tapón” en los espacios donde se hallaban entonces: CETI, recursos de Primera Acogida, dispositivos de recepción en Canarias... Se cerraron los CIE de manera temporal y el 17 de abril el Defensor del Pueblo solicitó que continuaran los traslados a la península desde los CETI para evitar la expansión de los contagios entre personas en situación de vulnerabilidad debido a la sobreocupación existente ya antes del comienzo de la pandemia¹⁶⁴.

La COVID-19 afectó también al funcionamiento de los programas de acogida, que demostraron una capacidad sin precedentes de adaptación y despliegue de medidas protectoras hacia las personas solicitantes de protección internacional y migrantes, a fin de minimizar el impacto negativo de la pandemia y mantener la atención y el acompañamiento cercano. La Directiva de Acogida establece en su artículo 18 la posibilidad de fijar excepcionalmente condiciones materiales diferentes de las que se exigen en situaciones normales siempre que se asegure la cobertura de las necesidades básicas, incluida la atención sanitaria. Y, pese a que no regula las medidas de cuarentena o aislamiento para impedir la propagación de la COVID-19, estas pueden incorporarse a la acogida de las personas solicitantes de conformidad con la legislación nacional siempre que sean necesarias, proporcionadas, no discriminatorias y lo más breves posible¹⁶⁵.

Se conciliaron las medidas impuestas por las autoridades sanitarias de cada comunidad autónoma en materia de traslados y uso de medios de transporte colectivos de personas (ocupación de asientos en zigzag, desinfección, uso de fundas de asientos, controles de temperatura). En los espacios de acogida (primera acogida, centros de acogida de solicitantes y de acogida humanitaria) se reorganizaron todas las zonas de atención, salas y lugares de uso común (espacios de formación, comedores, habitaciones de espera, roperos, salas infantiles, aulas de estudio e informáticas...); se procedió al bloqueo de plazas que permitieran el aislamiento de personas con sintomatología compatible, contactos estrechos o afectadas por la COVID-19, o de personas trasladadas sin aplicación de PCR, e incluso se dispuso la apertura extraordinaria de plazas en los momentos de mayor incidencia de la pandemia¹⁶⁶.

164 Véase: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-crisis-COVID-19/>

165 Estas y otras medidas se incorporaron a la Comunicación de la Comisión COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento (2020/C 126/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)

166 A partir de la directriz práctica de la Comisión sobre condiciones de acogida: “En aquellos casos en que la masificación de los centros de acogida dificulte la aplicación de los protocolos sanitarios, los solicitantes deberán ser trasladados, en la medida de lo posible, a otras instalaciones. Allí donde exista capacidad de acogida sobrante, puede reducirse el índice de ocupación de cada instalación para minimizar los riesgos de propagación de enfermedades”.

La vida en los espacios de acogida se transformó a contrarreloj a fin de evitar la propagación de la pandemia y para no abandonar en ningún momento el trabajo de acompañamiento presencial y de cercanía que caracteriza el proceso. Esto supuso un sobreesfuerzo para humanizar los espacios sobre la base del distanciamiento social; facilitar el acceso a toda la nueva información generada por el estado de alarma en materia de normativa y medidas preventivas (traducción a los idiomas mayoritarios, adaptación de los reglamentos de centros y programas, elaboración de materiales pedagógicos para las distintas edades...); fortalecer la comunicación constante con las autoridades sanitarias y epidemiológicas a escala autonómica y municipal; e incorporar el uso de EPIS, en una transición de la intervención presencial y personal a la semipresencial y con las barreras que las mascarillas y las pantallas imponen a la comunicación.

Se fortaleció la limpieza y la desinfección de los espacios, se restringieron las visitas y las posibilidades de llevar a cabo derivaciones y participación de las personas en espacios externos al centro (sanitarios, comunitarios, educativos, de participación social, trámites administrativos y jurídicos en torno a la solicitud de protección internacional...). Se llevó a cabo una reorganización y una reconversión del trabajo colectivo que forma parte de los programas de acogida, avanzando hacia la virtualización de los talleres de contextualización, la dinamización sociocultural a través de herramientas digitales, el aprendizaje telemático de idiomas, la limitación de aforo en las actividades grupales y en las sesiones informativas y formativas.

Desde luego, la pandemia ha supuesto un hito de una magnitud desconocida para el sistema de acogida y la necesaria adaptación a sus consecuencias. Por esa razón, CEAR valora de manera muy positiva el abanico de medidas que el Gobierno implementó en favor de las personas solicitantes de protección internacional, como la prórroga de la documentación caducada durante el estado de alarma; la posibilidad de prolongar la estancia de las personas migrantes y solicitantes en los dispositivos de acogida; o la flexibilización en la imposición de medidas de bajas obligatorias cautelares del sistema para evitar la desprotección a pesar del incumplimiento grave de la normativa o del compromiso de participación en el programa¹⁶⁷. Y también la validación de la documentación provisional como solicitante de protección internacional a

167 Esto es como previsión de las consecuencias que se intuían que iba a generar la prolongación del confinamiento domiciliario por el que la Comisión recomendaba a los Estados miembros que garantizaran no solo la continuidad del apoyo psicosocial y psicoterapéutico, como medio de reducir el estrés, la ansiedad y las tensiones causadas por la situación, sino también la adopción de medidas para mitigar los riesgos relacionados con la violencia sexual y de género, que podrían verse aumentados en el contexto de las restricciones de movimientos, dentro de los centros de acogida. Riesgos que, de materializarse, son susceptibles de medidas de reducción y/o finalización de la participación en el programa de acogida e inclusión a personas solicitantes de protección internacional.

través del documento de manifestación de voluntad para pedirla e incluso con el de cita para este trámite, ante las restricciones del servicio en relación con el registro de las solicitudes de protección internacional. Esto garantizó la posibilidad de acceso al sistema de acogida y permitió la ocupación total de los dispositivos de Primera Acogida durante todo el estado de alarma¹⁶⁸.

EL IMPACTO PSICOSOCIAL

Desde el punto de vista psicológico, la pandemia puede considerarse como un “trauma social” puesto que, al igual que cualquier otro evento de este tipo, irrumpió en la sociedad y en la vida de las personas de una forma inesperada e impredecible y supone un peligro para su integridad física y psicológica.

Además, para las personas que previamente han vivido situaciones traumáticas su impacto ha sido aún mayor, al volver a romperse la sensación de seguridad y la confianza que posiblemente habían empezado a sentir, reforzándose la creencia de impredecibilidad y amenaza y generando pensamientos del tipo “no estoy seguro en ningún lugar”, que originan sentimientos de angustia y ansiedad y mantienen a la persona con elevados grados de estrés, en un estado de alerta permanente.

Por tanto, la pandemia les ha supuesto un gran desajuste emocional, sintiendo cómo de nuevo su sistema de creencias se rompía, teniendo que hacer frente a algo desconocido, impredecible y sobre lo que percibe no tener ningún control. Así, Diana, refugiada de origen colombiano y defensora de los derechos humanos, acogida en uno de los dispositivos de CEAR, manifestó lo siguiente: “Ahora me da miedo todo, ya no solo siento que me persigan y que me pueden matar a mi hijo o a mí; ahora siento el peligro de poder contagiarnos en cualquier momento. Ya no me siento segura en ningún lado”.

Si bien el miedo es una emoción normal que protege frente a las amenazas, en el contexto de la pandemia aboca a un estado de alerta permanente para tomar las medidas adecuadas de protección frente al contagio y, en el caso de las personas que previamente han vivido situaciones de peligro o tienen familiares y seres queridos lejos, el temor se acentúa debido a una mayor percepción de falta de control sobre la

168 El Servicio de Primera Acogida está gestionado a partir de un reparto provincial entre las tres entidades especializadas en asilo (Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR). Ofrece la cobertura de necesidades básicas (incluido el alojamiento y la manutención) para personas solicitantes de protección internacional desde el momento de la solicitud y hasta su acceso a una plaza de acogida temporal del SAPI (se prevé un plazo de treinta días para ello) y que cumplan una serie de requisitos, como el tiempo de permanencia en Europa, no haber recibido una denegación a una solicitud previa en otro país de la zona Schengen o la carencia de recursos para mantenerse por sus propios medios.

situación. Walter, solicitante de protección internacional de origen venezolano, expresó la angustia y el miedo por si su familia enfermaba porque, en ese caso, no tendrían medios económicos ni materiales en su país para curarse y tampoco podría hacer nada para ayudarles.

Por otra parte, las personas solicitantes que, en el momento de la declaración del estado de alarma en España, vivían en los dispositivos de acogida, por sus propios medios o con ayudas económicas de la fase “Preparación para la autonomía” del Programa Estatal de Acogida e Inclusión, vieron como sus proyectos de futuro, su camino hacia la autonomía y sus sueños se rompían de nuevo. De este modo, personas que empezaban a reconstruirse emocionalmente o que se encontraban en búsqueda activa de empleo, trabajando, aprendiendo el idioma, comenzando a relacionarse socialmente o en búsqueda de vivienda observaron que su nueva vida se paralizaba de una forma abrupta e inesperada.

Asimismo, el impacto del confinamiento domiciliario estricto, impuesto por el primer estado de alarma, fue especialmente complicado para quienes previamente habían vivido distintas situaciones relacionadas con la privación de libertad, cárcel, secuestro, paso por campos de refugiados o restricción de movimientos en general, así como para las que habían sufrido situaciones de tortura, malos tratos u otras formas de violencia. Estas personas han desarrollado, o se ha agravado en ellas, la sintomatología de carácter postraumático, síntomas de reexperimentación como las pesadillas o los *flashbacks*, dificultades para conciliar el sueño, permanente estado de alerta, angustia... debido a que pueden tener la sensación de estar reviviendo recuerdos dolorosos pasados, que conectan con la situación actual, activándose esquemas, creencias, sentimientos y emociones anteriormente vividos en un proceso psicológico denominado “retraumatización”¹⁶⁹.

Cabe tener en cuenta la importancia del apoyo social como mecanismo de protección frente a la aparición de problemas relacionados con la salud mental, algo que no es común para la mayoría de personas refugiadas debido al desarraigo y la falta de redes sociales en nuestro país, reforzándose los sentimientos de soledad y desamparo. Especialmente complicado ha sido para aquellas que han perdido seres queridos y que no han podido realizar los rituales culturales de acompañamiento social y familiar de despedida de la persona fallecida y la elaboración de las tareas psicológicas propias del proceso normal de duelo. Mohammed, solicitante de protección internacional natural de Mali, vivió el fallecimiento de su madre en su país

¹⁶⁹ Estas son las conclusiones obtenidas de la valoración del servicio de atención psicológica de CEAR durante la atención a participantes del Programa Estatal de Acogida e Inclusión a personas solicitantes de protección internacional y de Acogida Humanitaria en 2020.

de origen con un fuerte sentimiento de culpa y de impotencia por no haber podido protegerla, ni cuidar o acompañar a sus seres queridos en esos difíciles momentos. Frente a la incapacidad económica para hacer frente a los gastos generados por la enfermedad y el entierro, sus propios compañeros reunieron dinero para apoyarle y disminuir su angustia y así le reconfortaron en el dolor.

En definitiva, la inclusión real de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional se vio afectada por la pandemia, que produjo un retroceso en los procesos de recuperación psicológica e impidió que estuvieran preparadas para continuar con sus itinerarios sociales, laborales o formativos hasta alcanzar la plena autonomía.

EL IMPACTO EN LA PROTECCION SOCIAL Y EL ACCESO A MEDIOS DE VIDA

Desde un punto de vista social, fue necesaria la intervención en dos aspectos decisivos. Por una parte, en materia de seguridad sanitaria para que las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional entendieran las medidas de prevención de contagios y las implementadas por las autoridades sanitarias. Y, por otra, la intervención y contención emocional para personas que, en el contexto de los traumas por sus motivos de asilo y/o trayecto migratorio, debieron enfrentarse al miedo, la incertidumbre y el aislamiento que requiere el control de esta pandemia.

Sin duda, uno de los retos ha sido lograr el acceso a la protección social que encuentran en nuestro país, es decir, a la atención médica (incluida la prevención y la detección) y a la seguridad de los ingresos (no solo a través de los generados por actividades remuneradas, sino con las rentas e ingresos del sistema público de protección social), aspectos que les hacen más vulnerables al impacto sanitario y socioeconómico de la pandemia.

El estudio de 2020 de la Fundación FOESSA sobre el sistema de rentas mínimas garantizadas en España indica que tiene una baja capacidad protectora y una cobertura escasa. En este sentido, señala que el grado de inversión es muy desigual, pues en muchas comunidades autónomas las rentas mínimas no son un derecho subjetivo, sino que se trata de una prestación dependiente de la disponibilidad presupuestaria. Su cobertura es uno de los principales puntos débiles del sistema de protección social español, pues, de acuerdo con los datos del Gobierno y de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, el promedio de las rentas

mínimas de inserción implementadas por las comunidades autónomas deja a más del 93% de las personas en situación de pobreza, sin recibirlas¹⁷⁰.

Por otro lado, si bien la aprobación del Ingreso Mínimo Vital¹⁷¹ (IMV) en mayo de 2020 es una medida importante para la lucha contra la pobreza¹⁷² y un estabilizador económico que impide que los hogares caigan en la exclusión social, es un reto consolidarlo desvinculándolo del derecho a recibir apoyo para la inclusión social, pues estamos ante un doble derecho: a la supervivencia material y a la inclusión social. Las comunidades autónomas tienen ahora la oportunidad de transformar sus rentas mínimas, integrando las medidas de lucha contra la pobreza, como el IMV, el complemento para el acceso a la vivienda u otros incentivos para la empleabilidad de personas en situación de exclusión social.

El problema radica en que las personas solicitantes de protección internacional no tienen derecho al IMV por la exigencia de “residencia legal o ininterrumpida durante un año en España”, puesto que solo disponen de una autorización de residencia de carácter temporal, hasta la resolución de su expediente. Desde su implantación, se han publicado normas posteriores que agregaban cambios y la ampliación de la cobertura del IMV¹⁷³, llegando a incorporar algunas de las demandas consensuadas entre las entidades del Tercer Sector a través de la Red EAPN¹⁷⁴. Sin embargo, entre los colectivos vulnerables a los que ofrece cobertura no se ha incluido a las personas solicitantes de protección internacional o a migrantes en situación administrativa irregular, tal y como CEAR solicitó.

Por su parte, durante la pandemia, el ACNUR ha puesto el foco en cómo las personas refugiadas y otras desplazadas forzosamente tienen un mayor riesgo de contraer la enfermedad porque las circunstancias del viaje y la precariedad de sus condiciones de vida les hace más vulnerables. En consecuencia, las respuestas humanitarias deben basarse en los sistemas nacionales de protección social y complementarlos

170 Fundación FOESSA: *Distancia social y derecho al cuidado*. <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2020/06/C%C3%81RITAS-analisis-y-perspectivas-digital-00000002.pdf>

171 Véase la definición del Ingreso Mínimo Vital: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

172 Prestación acorde con el principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales “Renta mínima”, que establece que toda persona sin recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que le garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

173 Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, y Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

174 EAPN-España (febrero 2021): *Valoración de las nuevas medidas del IMV. Informe de posicionamiento de EAPN España*. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1612371148_imv_febrero21-2.pdf

cuando proceda. Sin embargo, a la emergencia sanitaria y a la debacle económica producida por la destrucción de miles de puestos de trabajo se une ahora una nueva crisis proveniente de servicios e instituciones municipales y de Servicios Sociales, ya de por sí insuficientes para cubrir las necesidades básicas de las personas en situación de exclusión en la mayor parte del territorio español.

Por tanto, los servicios sociales se enfrentan a un reto de planificación para poder dar respuesta a nuevos perfiles que han ido apareciendo con la pandemia (personas dedicadas principalmente al sector servicios o con empleo en la economía sumergida) y a la vez seguir atendiendo a quienes ya antes requerían ayuda para el sostén básico de la vida. Sin duda, el “reto que tienen por delante los servicios sociales y la sociedad en general es evitar que una situación de vulnerabilidad coyuntural pase a cronificarse”¹⁷⁵.

LA BRECHA DIGITAL

La pandemia ha impuesto una experimentación acelerada de la digitalización de la sociedad y ha mostrado el déficit generalizado en estas competencias digitales, de manera aún más notoria en este colectivo. Falta un uso apropiado de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), ya sea por la carencia de acceso a ellas, por la ausencia de conocimientos sobre el uso de las diferentes herramientas o por no tener dispositivos informáticos o acceso a internet.

Esto ha dificultado la realización de trámites administrativos como la solicitud de cita en la OAR, en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en las citas médicas y también en la actividad para la búsqueda de empleo, la participación en el aprendizaje del idioma, las formaciones ocupacionales en línea e, incluso, la posibilidad de realizar las atenciones y entrevistas con los diferentes equipos profesionales del proceso de acogida e inclusión (intervenciones psicológicas o de atención psicosocial, jurídicas, sociales...).

Esta brecha digital puede convertirse en una causa más de exclusión social por el riesgo de producir una distancia cada vez mayor entre las personas conectadas frente a las que no lo están. No se trata solo de dotar del medio tecnológico, sino de abordar correctamente la utilización de las herramientas digitales convencionales, hacer un uso crítico, seguro y creativo a partir de las TIC y descubrir las oportunidades que

175 INAP Informe (septiembre 2020): *Los Servicios Sociales ante la pandemia: Retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*. <https://www.inap.es/documents/84257/0/INFORME+MONITOR+DE+IMPACTO-SEPTIEMBRE.pdf/c350a60b-df62-f77f-9ef9-147eb25a6092>

ofrecen. La tecnología es, principalmente, un entorno en el que es necesario saber moverse y eso es una competencia totalmente transversal para la búsqueda activa de empleo, su mantenimiento, la formación laboral, la formación ocupacional, el aprendizaje del idioma, etc.

Precisamente esto último se paralizó para muchas personas no hispanohablantes, cuyos itinerarios lingüísticos se interrumpieron. En primer lugar, porque no fue considerada una actividad esencial y no se permitió al profesorado acceder ni a los centros de acogida ni a las academias en el caso de aquellas personas que reciben las clases allí por estar acogidas en dispositivos como los pisos. Y, en segundo lugar, porque la conversión a una modalidad en línea lleva cierta inversión en tiempo para adaptar la propuesta formativa de las academias y capacitar digitalmente a las personas para su acceso y aprovechamiento de la formación, materia compleja en el caso de personas poco autónomas en sus procesos de aprendizaje y en los niveles más básicos de aprendizaje de un idioma, sobre todo para personas no alfabetizadas en castellano.

EL IMPACTO EN LA EMPLEABILIDAD

Durante los meses del primer estado de alarma, como ya se ha expuesto, se produjo un “parón administrativo” que dificultó tanto la posibilidad de formalizar la solicitud de protección internacional como su renovación. Además de alimentar la incertidumbre de las personas respecto a su situación administrativa, esto generó también muchos interrogantes al empresariado para llevar a cabo contrataciones de estas personas. Dudas añadidas al desconocimiento recurrente por parte de los empleadores de la “tarjeta roja” y de la autorización de trabajo que se concede una vez cumplidos seis meses desde la formalización de la solicitud.

La Instrucción 9/2020 del Ministerio de Interior¹⁷⁶ proporcionó cierta seguridad jurídica a las personas solicitantes cuya documentación caducó durante el estado de alarma a través de la prórroga automática de sus documentos identificativos y reconoció el derecho a trabajar a quienes tuvieran el resguardo (blanco) de presentación de la solicitud de asilo, siempre que no se le hubiese notificado la resolución de su expediente¹⁷⁷. Pese a ello, numerosas entidades públicas y privadas (bancos, empresas, academias), el Instituto de la Seguridad Social o los registros de empadronamiento de

176 Fuente: <https://www.aragon.es/documents/20127/2523474/Instruccion-9-2020-Ministerio-Interior.prorroga+documentaci%C3%B3n+REFUGIADOS.pdf/3d7a6663-9492-c9f8-4308-514069d0af6e?t=1594593054495>

177 Tanto el “resguardo blanco” como la “tarjeta roja” cuando transcurran seis meses desde la presentación de la solicitud autorizan a trabajar, aunque no tengan incluida la leyenda que lo indica de manera explícita.

algunos ayuntamientos interpretaron que la documentación de la persona solicitante estaba caducada. Esto dificultó o impidió una sucesión de trámites y gestiones básicos en el inicio de la inclusión en una sociedad de acogida: el empadronamiento, la solicitud de tarjeta sanitaria, la apertura de cuenta bancaria, la escolarización, la inscripción en el servicio público de empleo, etc.

La pandemia también ha perjudicado a aquellas personas adscritas a un itinerario formativo laboral para la consecución de un empleo, especialmente durante los meses iniciales, cuando se produjo una paralización de las formaciones presenciales para la mejora de la empleabilidad, lo que alejó a muchas de la posibilidad de aspirar a conseguir un empleo en el corto y medio plazo. Si bien es cierto que el SEPE adoptó medidas extraordinarias en materia de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, que contemplaban que durante el estado de alarma las actividades educativas se desarrollaran a través de las modalidades a distancia y telemática siempre que resultara posible, estas fueron insuficientes para que colectivos en situación de vulnerabilidad como las personas migrantes y solicitantes o beneficiarias de protección internacional pudieran continuar sus itinerarios formativos o acceder a los certificados de profesionalidad en modalidad a distancia¹⁷⁸.

A pesar de la flexibilidad de las medidas aprobadas por el SEPE, se mantuvieron barreras relacionadas con la brecha digital y la imposibilidad de acceso a medios para participar en la formación para el empleo¹⁷⁹, a excepción de aquellos casos en que se pudieron conseguir dispositivos electrónicos gracias a las donaciones privadas.

Respecto al mantenimiento del empleo, la Organización Internacional del Trabajo¹⁸⁰ auguró desde el inicio que la pandemia tendría una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que originó a corto plazo para la salud de las personas trabajadoras y de sus familias, muy pronto el virus y la consiguiente crisis económica repercutieron adversamente en tres aspectos fundamentales: la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo), la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a la protección social) y los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral.

178 Véase: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/17/pdfs/BOE-A-2020-4506.pdf>

179 El programa estatal de acogida e inclusión consideró los dispositivos electrónicos no como material necesario para la formación, sino como una herramienta para impartir dicha formación, lo que imposibilitó su imputación a cargo del programa y, por tanto, se vio mermada la capacidad de facilitar las herramientas TIC a las personas usuarias.

180 Véase el comunicado de marzo de 2020 de la OIT en el que ofreció una evaluación preliminar sobre las posibles repercusiones de la COVID-19 en el mercado laboral: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf

En condiciones normales, marzo suele ser un mes en el que desciende el paro registrado. Sin embargo, en 2020, según el SEPE¹⁸¹ y el informe de Randstad Research¹⁸², mostró un comportamiento diferente debido al impacto de la crisis sanitaria y a la declaración del estado de alarma y el consiguiente cese de la actividad en la mayoría de sectores y actividades. Si se extrapola la tendencia a las personas solicitantes de protección internacional, cuya situación administrativa y cuyo permiso de trabajo son temporales, se puede afirmar que sufrió de forma acuciante la pérdida de empleos por la no renovación del contrato temporal, por la incertidumbre que generó la caducidad de los documentos identificativos, por los despidos en periodos de prueba, por la no realización o finalización de las prácticas formativas que podían darles la oportunidad de acceder a un empleo y por la destrucción de puestos de trabajo en los sectores en los que tienen un mayor índice de empleabilidad.

La aprobación de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) para evitar la destrucción de puestos de trabajo y el cierre de muchas empresas produjo, a la vez, poca movilidad en el mercado laboral y escasa oferta de nuevas oportunidades en muchos sectores económicos, donde suelen encontrar trabajo las personas solicitantes (turismo, servicios, hostelería, cuidados, etc.), por lo que, pese a considerarse un mecanismo de protección social clave¹⁸³, es importante tener en cuenta que la población extranjera (no existe desagregado para las personas solicitantes) se benefició en menor medida que la población en general de este mecanismo de las empresas para proteger a su plantilla. Además, sufrieron un mayor impacto en la pérdida de afiliación a la Seguridad Social (un 6,1% respecto al 3,4% de la población española)¹⁸⁴.

De este modo, la pandemia ha impuesto un escenario muy distinto del mercado de trabajo. Si bien este se ha visto drásticamente afectado por los dos estados de alarma y las restricciones a la movilidad, la reducida apertura del sector comercial y los aforos, entre otros, también se ha podido observar una tendencia ascendente en algunos sectores clave para la inserción laboral de las personas solicitantes de protección internacional, como son:

181 Véase: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/2020/Abril/&detail=datos-paro-marzo2020>

182 Véase: <https://www.randstadresearch.es/wp-content/uploads/2020/04/El-impacto-del-COVID-19-19-en-el-mercado-laboral-es-de-1-mill%C3%B3n-de-personas-en-marzo.pdf>

183 La instauración de los mecanismos de protección, como los ERTE, ha salvado a cientos de miles de personas de la pobreza y la desesperación y ha representado un importante cambio respecto a la crisis financiera de 2008. Informe de Oxfam Intermón: *Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Cómo hacer frente a la crisis sin repetir errores*. <https://f.hubspotusercontent20.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/superar-COVID-19-reducir-desigualdad-oxfam-intermon.pdf>

184 UGT: "Los trabajadores y trabajadoras extranjeros entraron en ERTE en menor medida que los de nacionalidad española". <https://www.ugt.es/las-personas-trabajadoras-de-nacionalidad-extranjera-en-peor-situacion-tras-la-pandemia>

- La logística, almacén y transporte: vinculados a actividades esenciales como el reparto a domicilio, supermercados o establecimientos de alimentación y comercio electrónico.
- La limpieza: dado que la higiene es básica para prevenir los contagios, se ha precisado más personal, con especial énfasis en la aparición de una nueva figura especializada en el sector, como es la persona encargada de la desinfección.
- El sector sociosanitario: es un verdadero yacimiento de empleo ante la necesidad de cuidar a personas en situación de vulnerabilidad, soledad y de riesgo. Tiene especial importancia la obtención del certificado de profesionalidad sociosanitario. El 27 de marzo de 2020, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Universidades hicieron público el *Protocolo de actuación en relación con el requisito de homologación de títulos de profesionales sanitarios extracomunitarios solicitantes de autorizaciones de residencia y trabajo*. En este documento se estableció un procedimiento para el caso de quienes ya habían solicitado autorizaciones de trabajo y residencia y tuvieran títulos sanitarios no homologados o carecían del reconocimiento de la especialidad y cuya finalidad era agilizar los trámites tanto de la autorización como de las homologaciones. El 3 de abril se publicó la Orden SND/319/2020 por la que se adoptaron medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria, que preveía una flexibilización transitoria para la contratación de profesionales sanitarios con títulos extranjeros. Sin embargo, las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional quedaron excluidas de ese grupo porque carecían del permiso de trabajo o residencia, pues, como ya se ha indicado, lo que se les otorga es una autorización para residir y trabajar temporalmente.
- El sector agrícola: el trabajo en este ámbito, necesario para garantizar el abastecimiento alimentario, fue una actividad declarada esencial desde el momento de la instauración del estado de alarma. En este contexto, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 13/2020 de medidas urgentes en materia de empleo agrario con el objetivo de favorecer la contratación temporal de trabajadores en este sector a fin de asegurar el mantenimiento de la actividad, lo cual supuso una oportunidad para algunas personas solicitantes. No obstante, tales iniciativas no tuvieron la efectividad deseada por la dificultad de movilidad entre provincias a la que están sometidas las personas del programa de asilo y por los criterios que debían cumplirse para beneficiarse de dichas medidas.

Todas las medidas laborales extraordinarias que el SEPE adoptó frente a la pandemia dejaron de estar en vigor un mes después de la finalización del primer estado de alarma.

Por el contrario, los sectores perjudicados durante el periodo de confinamiento y que eran primordiales para la inserción de las personas beneficiarias del programa fueron:

- Hostelería y turismo: principalmente demandaba puestos como ayudante de cocina y camareros y camareras y durante los periodos vacacionales podía suponer una vía de contratación para muchas personas solicitantes. Sin embargo, el estado de alarma y los sucesivos confinamientos han generado mucha incertidumbre, sin saber si podrá remontar a corto o medio plazo, circunstancia que afecta directamente a las contrataciones¹⁸⁵.
- Sector industrial: el tejido industrial estaba en una situación en la que hacía falta mano de obra cualificada, aunque también ha sido y es uno de los que tiene un mayor número de ERTE activos y ha frenado la incorporación de nuevos perfiles¹⁸⁶.

Al igual que otras situaciones anteriores de crisis económica, la pandemia repercute de forma desproporcionada en determinados grupos de población y acentúa la brecha de la desigualdad. Esto es especialmente sensible en el caso de la población solicitante de protección internacional que, en medio de un proceso corto y lleno de incertidumbres hacia la inclusión en la sociedad de acogida, ha tenido que enfrentarse a una pausa global de sus posibilidades de buscar protección, autonomía vital e ingresos y recuperar las posiciones de cuidados a los demás, especialmente en el caso de las mujeres¹⁸⁷.

Por todo ello, las personas solicitantes de protección internacional, sin acceso a un empleo y con grandes dificultades para mantenerse en el mercado laboral, difícilmen-

185 Según recoge el portal Statista, el número de personas trabajadoras en ERTE en España era de 755 613 a 31 de diciembre de 2020. De ellas, aproximadamente el 32% desarrollaba su actividad en servicios relacionados con comida y/o bebidas. El sector turístico es uno de los más afectados por esta crisis, con el 15% de los empleados en situación de ERTE: <https://es.statista.com/estadisticas/1118706/COVID-19-19-empleados-en-erte-segun-sector-de-actividad-en-espanaa/>

186 Véase: <https://www.ugt-fica.org/41-ultimas-noticias/4242-el-paro-crecio-en-todos-los-sectores-economicos-en-2020-a-pesar-del-freno-de-los-ertes>

187 "Mujer joven, migrante, con bajos estudios y perteneciente a un colectivo racializado. Ese sería el perfil más vulnerable ante los efectos de la pandemia", explica Franc Cortada, de Oxfam. "Pero cualquiera de esas circunstancias por separado ya conlleva una situación más difícil que la media a la hora de defenderse de esta crisis". Oxfam Intermón: *Superar la pandemia y reducir la desigualdad*. <https://fi.hubspotusercontent20.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/superar-COVID-19-reducir-desigualdad-oxfam-intermon.pdf>

te pueden acceder a una vivienda digna¹⁸⁸. En definitiva, su situación es de extrema vulnerabilidad social y son el primer colectivo entre las personas usuarias de los servicios sociales de los ayuntamientos, así como de todas las entidades sociales.

EL IMPACTO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y OTRAS NECESIDADES BÁSICAS

La pandemia también ha modificado la dinámica de las condiciones de acceso a la vivienda. En primer lugar, la declaración del estado de alarma detuvo la búsqueda de piso de muchas personas solicitantes, al igual que la actividad del mercado inmobiliario en general por no considerarse esencial. Una vez superada la fase inicial de cierre absoluto de la actividad, se empezaron a autorizar los pasos a la Fase 2 de la desescalada del programa de acogida e inclusión a solicitantes que ya tenían una vivienda asignada y debían haberse mudado entre marzo y abril de 2020.

En este sentido, a raíz de la suspensión de la actividad turística y académica una cantidad de pisos destinados a estos sectores quedó disponible puesto que una población con una capacidad económica afectada por la crisis ya no puede hacer frente a los desorbitados precios de alquiler, especialmente en las grandes ciudades. Por tanto, muchas personas propietarias y empresas inmobiliarias cambiaron su postura en relación a alquilar a personas migrantes, pasando de considerarlo un colectivo peligroso por su inestabilidad económica y laboral a verlo como un potencial cliente. El respaldo de una ayuda económica pasó a ser una garantía de pago por encima de muchas personas que, debido a la pandemia, se encontraban también sin nóminas ni ayudas de unos servicios sociales completamente colapsados.

EL IMPACTO EN LAS MUJERES SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

“Los escasos avances en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres conseguidos a lo largo de las décadas están en peligro de retroceso a consecuencia de la pandemia de la COVID-19”, manifestó el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, en abril de 2020, cuando instó a los gobiernos a que pusieran a las mujeres y las niñas en el centro de sus esfuerzos para la recuperación¹⁸⁹.

188 Según el *VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, el 38,1% de hogares sustentados por una persona de origen extranjero se encuentra en situación de exclusión laboral, algo que tiene consecuencias especialmente severas en el contexto de exclusión/inclusión residencial. <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-completo.pdf>

189 Fuente: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472672>

Las solicitantes o beneficiarias de protección internacional han visto paralizadas sus expectativas de una futura vida independiente y autónoma, que, quizás, era la primera vez que podían desarrollar. Otras han referido sentimientos de culpa al no poder asumir en la distancia su rol de cuidadoras de sus seres queridos en momentos tan difíciles, sintiéndose fracasadas. Esta “culpa de género” ha afectado especialmente a aquellas que han visto enfermar o fallecer a seres queridos en la distancia.

Pese a la dificultad de obtener datos de impacto desagregado hacia las personas solicitantes de protección internacional con enfoque de género, hay cuestiones que afectan a las mujeres de forma transversal y desde una triple dimensión: sanitaria, social y económica¹⁹⁰. Su alta representación en el trabajo sanitario y de los cuidados supone un elevado grado de exposición al contagio ante el contacto directo y continuado con personas afectadas por la COVID-19.

Además, muchas debieron abandonar sus empleos para hacer frente al cuidado de los menores cuando los centros educativos permanecieron cerrados o en momentos de cuarentenas en las que, al carecer de una red de apoyo familiar o social, no han podido elegir entre trabajar o cuidar. Su inserción laboral se produce, por ejemplo, en sectores de comercio de alimentación (cajeras y dependientas) y en los servicios de limpieza hospitalaria y residencias, declarados esenciales, pero altamente precarizados y que tienen mucha actividad en la economía sumergida.

Por otra parte, en 2020 la ONU realizó un llamamiento mundial para actuar frente al repunte de la violencia de género en situaciones de aislamiento. España vivió un aumento de las peticiones de ayuda por este motivo tras el inicio de la pandemia, de hecho 2020 fue el tercer año en el que el 016 ha sido más utilizado (abril fue el mes en que más llamadas se recibieron y las consultas telemáticas crecieron un 232,57% respecto al año anterior)¹⁹¹. Estos datos parecen indicar que el confinamiento permitió a los agresores mantener el control sobre sus víctimas sin necesidad de imponer las formas más agresivas de violencia, dañando gravemente la salud mental de las mujeres, menores y personas dependientes al encontrarse confinadas en el domicilio.

Por último, cabe destacar que las personas refugiadas y solicitantes están siendo un ejemplo de fortaleza, adaptación y resiliencia. El hecho de que hayan vivido previamente situaciones traumáticas, de peligro, amenaza, aislamiento o incertidumbre probablemente explique por qué muchas de ellas activan y tienen recursos, habilidades y estrategias de afrontamiento para superar esta nueva realidad. Esto no puede, en

190 Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad): *La perspectiva de género, esencial en la respuesta al COVID-19*. [https://www.inmujer.gob.es/disenio/novedades/IMPACTO_DE_GENERO_DEL_COVID-19_19_\(uv\).pdf](https://www.inmujer.gob.es/disenio/novedades/IMPACTO_DE_GENERO_DEL_COVID-19_19_(uv).pdf)

191 Fuente: <https://observatorioviolencia.org/la-delegada-del-gobierno-contra-la-violencia-de-genero-victoria-rosell-presenta-un-balance-sobre-los-datos-de-violencia-de-genero-y-el-servicio-016/>

ningún caso, menguar los esfuerzos de las administraciones públicas para responder ante las recomendaciones de Naciones Unidas a fin de cumplir con sus obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de quienes huyen de los conflictos, la persecución y la violencia.

Sin embargo, el cierre de fronteras marcó un año de dificultades en el acceso al procedimiento de asilo, como ya se ha examinado. Además, la suspensión de los plazos administrativos durante el estado de alarma ocasionó un gran retraso en la tramitación de las solicitudes y los expedientes de protección internacional en el segundo trimestre de 2020, lo que supuso una demora en el primer paso para lograr la asignación de plaza en el sistema de acogida y para acceder a la autorización de residencia y trabajo.

Durante el tercer trimestre de 2020 sucedió el efecto contrario, a consecuencia de la agilidad de resolución de las solicitudes, lo que generó la salida del sistema de muchas personas solicitantes cuya resolución fue desfavorable. Quedaron en una situación administrativa irregular, sin acceso a un empleo ni a ningún tipo de prestación económica o cobertura de sus necesidades básicas y, en medio de la pandemia, condenadas a una situación de absoluta vulnerabilidad e incertidumbre.

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 des congestionados 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 grancanaria 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.

CAPÍTULO 6

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

En el escenario de emergencia sanitaria causada por la COVID-19, persisten numerosos retos en materia de acceso al derecho de asilo, así como importantes desafíos en cuanto a la acogida e inclusión, a lo que hay que añadir que España ha vuelto a verse en el centro de los debates en materia de migración y asilo a consecuencia del incremento de las llegadas a las islas Canarias. El cierre de las fronteras ha originado un importante descenso del número de personas que han llegado a nuestro país para pedir protección internacional, quedando miles de ellas atrapadas en los países de origen o de tránsito.

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, independientemente de las situaciones de emergencia ocurridas. Ante un posible retorno a una situación de restitución de la normalidad, urge seguir adoptando medidas que protejan y garanticen los derechos de estas personas, algunas de las cuales ya han sido planteadas en ocasiones anteriores. A continuación, se exponen aquellas que desde CEAR consideramos 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. Impulsar que la negociación sobre las propuestas de la Comisión Europea contenidas en el nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo (pendientes de alcanzar acuerdos en el seno del Parlamento Europeo y el Consejo) ponga remedio a los fallos evidencia-

dos desde 2015, reduciendo el enfoque excesivo en los retornos y en la externalización de fronteras. Urge impulsar la adopción de un mecanismo de responsabilidad compartida ineludible que establezca cuotas de reubicación obligatorias entre los Estados miembros para evitar una solución de solidaridad a la carta, que es inaceptable para abordar el fenómeno migratorio.

3. Proponer medidas para el nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo que garanticen plenamente el cumplimiento de las obligaciones de protección de derechos humanos en relación con el nuevo procedimiento de control previo a la entrada (“pre-entry screening”) y al procedimiento acelerado en frontera planteados. Se trata de situaciones que deben ser analizadas individualmente, en los plazos necesarios, incompatibles con procedimientos acelerados, y que han de respetar el principio de no devolución.

4. Corregir las deficiencias del sistema Dublín con la propuesta de un nuevo Reglamento sobre la gestión de la migración y del asilo, especialmente en cuanto a la excesiva responsabilidad puesta en el primer país de entrada en relación al estudio de las solicitudes de protección internacional.

5. Asumir un mayor compromiso en materia de reasentamiento, la única vía legal y segura a la que actualmente pueden acceder las personas refugiadas: elevar la cuota acordada, aumentar el número de personas definitivamente reasentadas y ampliar el número de nacionalidades elegibles.

6. Activar otras vías legales y seguras complementarias. En este sentido, cabe recordar la sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 2020 por la que se establece que se puede aplicar el artículo 38 de la Ley de Asilo, promoviendo el traslado de solicitantes de protección internacional a territorio español para que formalicen su petición en España. Es preciso incrementar la concesión de visados humanitarios y flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar.

7. Gestionar el desafío migratorio en Canarias con políticas planificadas, coordinadas con las instituciones autonómicas y locales, la sociedad civil y la ciudadanía, con un enfoque de derechos humanos que evite las medidas reactivas y de emergencia que solo ofrecen respuestas cortoplacistas y reduccionistas frente a una realidad que es poliédrica y que requiere de una mirada más diversa y de perspectiva temporal más larga.

8. Ante los incrementos de llegadas, es necesario activar los mecanismos de solidaridad territorial, diseñando una redistribución de las personas, equitativa y solidaria, entre todas las comunidades autónomas para evitar así que las personas recién llegadas permanezcan en las islas Canarias durante periodos indefinidos de tiempo.

9. Garantizar una política de traslados ágil, transparente y sistematizada, sin discriminación por razones de nacionalidad, desde Canarias, Ceuta y Melilla a la península para las personas llegadas y especialmente para aquellas con perfiles vulnerables, evitando que las islas y los territorios ultraperiféricos vuelvan a convertirse en grandes campos de retención de personas migrantes. En este sentido, es importante resaltar la relevancia de la sentencia del Tribunal Supremo por la que se establece que debe permitirse la libertad de circulación por todo el territorio español de las personas solicitantes de asilo.
10. Redimensionar el programa de acogida humanitaria y dotarlo de una estructura estable y flexible suficiente para dar respuesta integral a las llegadas humanitarias por vía marítima a nuestro país.
11. Modificar los protocolos de atención a niños y niñas llegadas a costas o a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla para garantizar una distribución territorial que sitúe sus intereses en el centro, proporcionándoles una atención a través de una gestión homogénea de los servicios de acogida en las comunidades autónomas.
12. Estudiar las solicitudes de protección internacional de manera individual, sin aplicar criterios estándar según nacionalidades. La agilidad en el estudio y la resolución de los expedientes no puede repercutir en la calidad del procedimiento. Además, es urgente concluir los más de 100 000 pendientes.
13. Avanzar en el reconocimiento del derecho de asilo en casos de persecución de agentes no estatales cuando las personas carecen de protección efectiva por parte de las autoridades de su país de origen.
14. Poner fin a las devoluciones ilegales de personas que llegan a Ceuta y Melilla y a islas como Chafarinas y garantizar que la aplicación de la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería es plenamente acorde con la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos suscrita por España.
15. Desarrollar indicadores de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible específicos en relación a la población refugiada, para que se cumpla el principio de no dejar a nadie atrás y la meta 10.7 de la Agenda 2030.
16. Revertir el enfoque de externalización en las políticas migratorias y de asilo, así como poner fin a la condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control de fronteras.
17. Garantizar el acceso a la sanidad, la vivienda, la educación y los ingresos mínimos de todas las personas solicitantes de asilo y refugiadas, cuya situación se ha visto agravada a consecuencia de la pandemia y de la crisis económica derivada de la misma. Para ello, es fundamental reforzar y mejorar los mecanismos de coordinación

entre las administraciones públicas involucradas y realizar una modificación legislativa para incluir a las personas solicitantes de protección internacional y las personas migrantes en situación administrativa irregular entre los colectivos vulnerables que tienen derecho al Ingreso Mínimo Vital.

18. Asegurar la flexibilidad y la sostenibilidad del sistema de acogida con el fin de garantizar a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de atención integral y personalizada a través de itinerarios de inclusión efectivos, que se adecúen a las cambiantes necesidades sanitarias, 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.

19. Garantizar que el nuevo modelo de sistema de acogida descentralizado que se está gestando mantenga la especialización y con ello la calidad en la atención. Es preciso evitar una falta de armonización territorial en la que las personas solicitantes de asilo reciban diferentes tratamientos según el territorio en que sean atendidas y un posible menoscabo de las garantías del sistema de acogida con la aparición de proveedores con ánimo de lucro, poniendo en valor el actual modelo de colaboración con entidades sociales especializadas que garantizan la proximidad con el territorio, así como la participación de la sociedad civil.

20. Adoptar mecanismos de respuesta institucional ante pandemias o fenómenos similares sobrevenidos que incorporen una división de tareas y responsabilidades adecuada y planificada desde el inicio y que vayan acompañadas por una coordinación regular entre las instituciones responsables de la acogida a las personas migrantes, incluidas las organizaciones sociales especializadas.

21. Cierre definitivo de los Centros de Internamiento de Extranjeros, contemplando la aplicación de medidas alternativas previstas en la Ley de Extranjería.

22. Generar un relato con una línea clara de comunicación política positiva que neutralice el discurso del odio, acompañándolo de acciones que minimicen la conflictividad social.

23. Impulsar y desarrollar políticas de convivencia, integración y lucha contra la discriminación a escala autonómica y municipal, desde un enfoque comunitario y de máxima cercanía con la ciudadanía para evitar la polarización social.

24. Aprobar la Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación y crear un órgano independiente para favorecerla, dotado de recursos suficientes para la atención, acompañamiento, reparación y protección integral de las víctimas de discriminación,

así como para el trabajo de vigilancia e incidencia sobre políticas y agentes discriminatorios de diferente carácter y ámbito.

25. Aprobar la Ley Integral de Protección y Asistencia a las Personas Víctimas de Trata de Seres Humanos.

26. 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.

27. 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 Mundiales de Migración y Refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural. En el marco de la aplicación de la Agenda 2030, cabe tener en cuenta la *Agenda 2035 para facilitar la movilidad humana* propuesta por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes como hoja de ruta.

28. Modificar el Reglamento de Extranjería para facilitar la reincorporación al mercado laboral y evitar la irregularidad sobrevenida de las personas que han residido y trabajado regularmente en nuestro territorio en calidad de solicitantes de protección internacional y establecer procedimientos ágiles, claros y adaptados a la realidad migratoria.

CAPÍTULO 7

PARA SABER MÁS

7.1. UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL OBJETIVO DE “MOVILIDAD ORDENADA, REGULAR Y SEGURA” DEL III PLAN ÁFRICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

POR ÁNGEL GONZÁLEZ NAVAS, BERTA MENDIGUREN DE LA VEGA, JESÚS GARCÍA LUENGOS, ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA Y GEMA SERÓN AIRES (MIEMBROS DEL GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID)

1. INTRODUCCIÓN

En marzo del 2019, el Gobierno español aprobaba el “III Plan África. España y África: desafío y oportunidad”, una nueva estrategia de la política exterior española hacia el África Subsahariana “*con el objetivo de proyectar [los] intereses y valores [de España] de forma cada vez más eficaz en un continente que atraviesa cambios profundos a los que es necesario adaptarse, contribuyendo a su progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*”¹⁹² (MAEC, 2019, p. 13).

Un año después de su aprobación, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (en adelante, MAEC) convocó la primera reunión de la Mesa

192 Este documento está disponible en línea: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2019_plan_africa.pdf

África -inactiva desde hace más de una década¹⁹³-. El propio III Plan establece su relanzamiento como *“plataforma de información e intercambio entre la Administración y actores españoles claves en África (sociedad civil, mundo académico, sector privado, administración descentralizada), al tiempo que instrumento dinámico de coordinación, seguimiento y valoración de los resultados del Plan”* (MAEC, 2019, p. 56). Asimismo, el MAEC anunciaba que está elaborando el primer informe de seguimiento de un Plan que, además, se presenta como un documento vivo con posibilidades de revisión periódica (MAEC, 2019, p. 22).

En este contexto, el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM) consideró oportuno realizar un informe que incluyera algunas valoraciones sobre el III Plan África, su diagnóstico de los desafíos que afronta la región y las prioridades seleccionadas para orientar la acción exterior española. También se recogieron una serie de recomendaciones para enriquecer el diálogo con el Gobierno español en el marco de la Mesa África¹⁹⁴. El presente texto es un extracto actualizado de la parte sobre movilidad del mencionado informe que quiere venir a enriquecer el debate sobre el posicionamiento de nuestro país en este ámbito que bajo el discutible binomio “desarrollo-migraciones” se traduce a menudo, y bajo un tono alarmista y un enfoque securitario y economicista, en cooperación condicionada o en su instrumentalización a la colaboración de los países receptores de ayuda en materia de política migratoria, léase, control y contención migratoria en origen y tránsito.

2. ANÁLISIS

Uno de los principales temas abordados en el Plan -tanto en la introducción del documento como en el apartado de visión estratégica- es la migración, presentada como reto o desafío. En el texto se señala la necesidad actual de retomar una discusión coherente sobre migraciones, insistiendo en que *“la migración es un fenómeno complejo y compartido y debe ser abordado de forma integral en todas sus vertientes, no sólo en materia de control de la inmigración irregular”* (MAEC, 2019, p. 10). Cabe reconocer positivamente tanto este enfoque del discurso, como que el texto explicita que el 80% de las migraciones africanas se producen dentro del propio continente -aunque acto

193 La Mesa África se creaba para el I Plan África (2006-2008), reuniéndose en dos ocasiones durante su vigencia, así como alguna más en el marco del II Plan África (2009-2012). El III Plan África establece que se reunirá con una periodicidad mínima de doce meses, sin perjuicio de convocatorias extraordinarias (MAEC, 2019, p. 56).

194 Este documento fue el resultado de un Grupo de Trabajo sobre el III Plan África organizado por el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. Las opiniones allí expresadas fueron el resultado de un proceso de reflexión conjunto dentro del GEA que no tienen por qué reflejar las opiniones de todos sus miembros. Puede consultarse el documento completo en http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/06/GEA-2020_M%C3%A1s-all%C3%A1-del-inter%C3%A9s-nacional-y-la-seguridad_Reflexiones-cr%C3%ADticas-al-III-Plan-%C3%81frica.pdf

seguido incurra de nuevo en señalar la supuesta relevancia de las migraciones hacia Europa añadiendo que se realizan *“fuera de un marco regulado”* (MAEC, 2019, p. 19). El Plan apuesta por un *“enfoque global e integral (...), que aborde las causas profundas del fenómeno migratorio, combatiendo la trata y el tráfico de seres humanos con firmeza, y articulando vías de migración segura, ordenada y regular”* (MAEC, 2019, p. 46-47).

Para lograrlo, se proponen cuatro objetivos específicos:

1. Seguir promoviendo un enfoque global del fenómeno migratorio tanto a nivel bilateral como en el seno de la UE y en los distintos foros e iniciativas que afecten a la región.
2. Apoyar la articulación de canales de migración ordenada, legal y segura con fines educativos y de formación económica y profesional en sectores en los que España tiene valor añadido, así como con fines laborales -previo análisis de capacidades y demandas de los operadores económicos y sociales en nuestro país y de los países de origen-, mediante la cooperación con los países de origen.
3. Contribuir eficazmente a evitar los flujos migratorios irregulares y luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes.
4. Reforzar los lazos entre las instituciones educativas españolas y africanas, en especial los universitarios y de formación profesional e investigación, con el fin de promover una política activa de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores y la mejora progresiva de los sistemas locales.

A continuación, procedemos a señalar algunas de las limitaciones detectadas en relación con estos objetivos.

a) Sobre el vínculo migración-desarrollo y el abordaje de las “causas profundas” de las migraciones

A lo largo de todo el III Plan se realizan numerosas menciones al nexo entre migración y desarrollo, y a las actuaciones orientadas a abordar las “causas profundas” de las migraciones¹⁹⁵. Sin embargo, no se ofrece un análisis de lo que se entiende por “causas profundas”, obviando las causas exógenas y las dinámicas internacionales y no reconociendo el carácter estructural del fenómeno migratorio. Son muchos los factores que de forma diversa inciden en las migraciones (conflictos, deterioro medioambiental, factores políticos, incremento de recursos, etc.), pero es fundamental considerar y reconocer también la importancia de las cuestiones de género, los factores culturales y los vinculados al contexto local de origen, para evitar actua-

195 Como elemento para la reflexión, hay que señalar que cuando el texto se refiere a las “causas profundas” de las migraciones, suele aparecer a continuación el calificativo de “irregulares”.

ciones inadecuadamente diseñadas o contraproducentes (por ejemplo, algunos menores que migran como “rito de paso a la edad adulta”, y que incluso proceden de familias con recursos¹⁹⁶).

Además, diversos autores han coincidido en señalar que las relaciones entre migración y desarrollo son mucho más complejas de lo que suele considerarse en algunas estrategias de políticas públicas. Por ejemplo, el Plan no realiza ninguna referencia a la idea de que el desarrollo no frena la migración, sino que, por el contrario, la incrementa en sus primeras fases¹⁹⁷; una evidencia que debería llevar al replanteamiento de ciertos enfoques e intervenciones. En las zonas más pobres, la población queda inmovilizada al no disponer siquiera de unos recursos mínimos para migrar, y esta misma lógica podría aplicarse a los supuestos riesgos derivados del cambio climático como generador de migraciones -difícilmente las poblaciones más empobrecidas podrán siquiera intentarlo a pesar de las condiciones desfavorables, pero precisarán igualmente actuaciones de desarrollo.

En otros casos, tampoco tendría sentido desarrollar proyectos con el mero objetivo de fijar población en lugares que ya habrían padecido la emigración de la mayor parte de sus miembros más jóvenes, pero sí con la meta de generar condiciones sostenibles de vida. Por otro lado, pero también en relación con el vínculo migración-desarrollo, algunos conceptos polémicos como el “codesarrollo”¹⁹⁸ no deberían asumirse sin una reflexión previa de enfoque y objetivos.

b) Cierta alarmismo en el abordaje de la “cuestión demográfica”

En el Plan se realizan también frecuentes referencias a la cuestión demográfica, abordada de tal modo que contribuye a la construcción problemática del fenómeno migratorio. Incluso el crecimiento demográfico se presenta como “indicador de evolución” de las migraciones en el Plan (MAEC, 2019, p. 65), sin especificar mínimamente en qué sentido se pretende considerar como tal. La demografía africana pare-

196 En la línea del análisis poliédrico que a través de las historias de vida de los propios menores no acompañados (marroquíes en este caso) presenta el documental: Torrescalles, Alfredo (2020), *Vidas menores*. Donostia: Fascina Producciones. Recuperado de: www.vidasmenores.com (22.02.2021). O de las migraciones seculares de jóvenes soninké de Mali o Senegal analizadas en Mendiguren, B. (2011). *Inmigración, medicalización y cambio social entre los Soninké (Mali): Ser migrante, ser joven, ayudar. Ser anciano, ser mujer, acoger, enfermar*. Editorial Académica Española. ISBN-13: 978-3845486710.

197 Teoría del *migration hump* defendida por académicos como Hein de Haas. Véase: De Haas, H. (2008). “Migration and Development: a theoretical perspective”. En International Migration Institute, nº 9, Oxford.

198 El Plan utiliza este término una única vez. Se trata de un concepto polémico que ha generado controversias, y que ni siquiera aparece mencionado en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Algunas de sus debilidades radican en un enfoque top-down y en sus limitaciones en materia de participación real de los migrantes -como ya se señaló en el anterior informe del GEA sobre el Plan África 2009-2012: *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*. Recuperado de: http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/05/Informe-GEA_II-Plan-%C3%81frica-2009.pdf (02.03.2021)

ce pender como espada de Damocles sobre Europa, en un discurso del que pueden emanar viejos y peligrosos imaginarios¹⁹⁹ que aluden a migraciones descontroladas y masivas. Estos argumentos no se sostienen si se atiende a los datos científicos disponibles sobre evolución de la migración internacional²⁰⁰ y sobre tendencias reproductivas en función del desarrollo socioeconómico²⁰¹ -el desarrollo de las políticas sanitarias, educativas o el empoderamiento de la mujer influyen en el decrecimiento de la natalidad-. Las proyecciones demográficas no pueden realizarse a la ligera, y exigen de extrema prudencia al tratarse de fenómenos dependientes de múltiples factores y contextos.

c) Predominio de un enfoque securitario y economicista, sin priorizar los derechos humanos

La mayor parte de las intervenciones vinculadas con la migración que se están desarrollando en España -incluidas aquellas con financiación europea vía cooperación delegada- siguen manteniendo una orientación securitaria. Sin embargo, son presentadas como actividades de apoyo a la gobernanza de las migraciones y al fortalecimiento institucional de los países de origen y tránsito, especialmente al fortalecimiento de las capacidades de control migratorio como el control fronterizo, la cooperación policial, el desarrollo de sistemas biométricos, la dotación de equipos, etc.

Muchos de estos proyectos se adentran en objetivos de seguridad más amplios y, de algunas actuaciones, se han derivado además consecuencias negativas: utilización indirecta de la Ayuda Oficial al Desarrollo para actividades vinculadas al control migratorio, interferencias en políticas de libre movilidad regionales, violaciones de derechos humanos de las personas migrantes, criminalización de las migraciones y aumento de la xenofobia, dotación a terceros Estados de capacidades y materiales que pueden ser utilizados para la represión de población civil, etc.

El enfoque de derechos humanos está presente en el discurso pero desaparece en muchas actuaciones, no valorándose adecuadamente el impacto en derechos humanos de actuaciones tanto en origen como en tránsito o destino. Este es el caso de la cooperación policial sin suficiente énfasis en el enfoque de derechos, las devoluciones en caliente, las devoluciones de migrantes a Mali -país en conflicto- a través

199 Como la "africanización de Europa", o la "invasión" del "norte civilizado por los bárbaros del sur global", discurso recogido por el científico periodista Stephen Smith en su obra *La huida hacia Europa*, que ha sido perfectamente confrontado en diferentes artículos y publicaciones por demógrafos cualificados como François Héran (profesor del Collège de France).

200 Véase: De Haas, Hein; et al (2019), "International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects". En *Population and Development Review*, 45(4), 885-922.

201 Véase: Kaps, A; et al. (2019), *Africa's demographic trailblazers*. Berlin: Berlin Institute for Population and Development.





EN LAS AFUERAS DE AGADEZ (NÍGER) HASTA 30 MIGRANTES NIGERINOS SE AMONTONAN EN UN SOLO "PICK UP" PARA CRUZAR LOS MÁS DE 2000 KILÓMETROS DEL DESIERTO DEL SÁHARA HASTA LIBIA. ESTA TRAVESÍA SUELE DURAR UNOS TRES DÍAS COMO MÍNIMO; A MENUDO, LOS VEHÍCULOS DEBEN DAR GRANDES RODEOS PARA ELUDIR LOS CONTROLES POLICIALES O LAS NUMEROSAS BANDAS DE DELINCUENTES QUE ASALTAN A LOS MIGRANTES EN EL DESIERTO. © PAU COLL / RUIDO PHOTO.

de Mauritania, el tratamiento inadecuado a los menores migrantes no acompañados, el internamiento de migrantes en situación irregular en España, etc.

Respecto al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, cabría recordar que ha sido criticado tanto por su orientación securitaria y de control migratorio, como por su escasa transparencia²⁰², presentando incoherencias desde su concepción -fue creado en una situación de “emergencia” para actuar sobre fenómenos estructurales que exigirían acciones a largo plazo-. Incluso, el Parlamento Europeo alertó sobre estas y otras cuestiones en un informe sobre dicho Fondo²⁰³.

En cuanto al enfoque economicista e instrumental de las migraciones, se manifiesta en algunas de las líneas de acción recogidas, como el hecho de que el Plan propone avanzar especialmente en movilidad formativa -para generar redes y conocimiento mutuo, favoreciendo la migración con esos fines en definitiva de quienes más recursos poseen (posgraduados²⁰⁴, empresarios, diplomáticos, militares, etc.). La apertura de vías legales para la migración laboral sigue sin ser una realidad, y en este Plan dichas movilizaciones se siguen supeditando a los intereses de España -aludiendo al “*previo análisis de capacidades y demandas*” (MAEC, 2019, p. 66).

Además, sigue sin considerarse seriamente que la migración irregular se favorece cuando no existen vías regulares y seguras. Por ello, más allá de la necesidad de mano de obra puntual en determinados sectores -y más teniendo en cuenta el envejecimiento de la población española y europea-, sería necesario desarrollar actuaciones -migraciones circulares, temporales, visados de búsqueda de empleo, etc.-, que posibiliten la migración formativa o laboral a quienes menos recursos poseen a través de medidas efectivas de apoyo económico o político-administrativo.

Por otro lado, el documento hace referencia al “encauzamiento” de flujos migratorios (MAEC, 2019, p. 47), lo que resulta bastante presuntuoso teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno del que hablamos, y partiendo de que no deberían prevalecer ni priorizarse los intereses de una de las partes -es decir, no sería legítimo pretender dirigir los flujos solo en función de los intereses de los países de destino-. El objetivo de fortalecimiento de los polos de crecimiento regional para atraer migrantes a nivel intrarregional no debería perseguirse como simple objetivo de desvío de flujos, sino con intención clara de apoyar y fortalecer los sistemas de dichos países y

202 Véase: Informe de CONCORD (2018) *¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África*.

203 Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo: *Report on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid* (2015/2341(INI)).

204 No obstante, cabe señalar las enormes dificultades que se siguen presentando cada vez que el profesorado universitario o el personal investigador africano solicita visado para participar en alguna actividad en España.

el desarrollo de sus políticas públicas (empleo y formación, sociales, sanitarias, etc.), de modo que se orientasen a la mejora de las condiciones de vida y trabajo, no solo de las personas migrantes, sino también del resto de la población.

Como última consideración en este punto, cabría señalar que la meta de una movilidad “ordenada” destila una percepción negativa del fenómeno migratorio, ya que, por simple mecanismo de oposición, se favorece una percepción de la movilidad como desordenada -además de irregular e insegura-. A partir de ahí se desarrolla una narrativa de “racionalización” de la migración, que suele obviar los factores exógenos e internacionales que inciden en el fenómeno. Aunque la denominación del objetivo se inspire en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y trascienda este Plan, resulta ilustrativo que en la reciente Estrategia Global con África de la Comisión Europea del 9 de marzo de 2020 se haya sustituido dicha terminología, haciendo ahora referencia a una “gestión sostenible y eficaz de la migración” (UE, 2020, p. 14)²⁰⁵, más en consonancia con la visión de la Unión Africana plasmada en su Agenda 2063 y en el Plan de Acción 2018-2030 del Marco de Política Migratoria.

d) Una concepción de la diáspora que debe ir más allá de lo estético y discursivo

Finalmente, el Plan presenta a la diáspora africana como potencial dinamizadora de las *“relaciones bilaterales en especial las empresariales, económicas y humanas”* (MAEC, 2019, p. 66), mencionando también la importancia de su participación en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Como es obvio, este rol solo puede ser adecuadamente desempeñado si la diáspora cuenta con los apoyos políticos, institucionales y económicos adecuados. Así, si existe voluntad de que se produzca una participación real -y no solo ofrecer una imagen de inclusión más estética que real-, sería necesario dotar adecuadamente las políticas sociales y de integración, e incluso ofrecer vías de regularización para quienes están en España en situación irregular desde hace tiempo debido a diversos obstáculos de naturaleza normativo/administrativa.

Si atendemos a la respuesta que se está dando desde la Administración a las personas que llegan en situación irregular a España, cabría preguntarse hasta qué punto se está realizando un mínimo esfuerzo en materia de derechos humanos en acogida e integración. Cabría mencionar también que el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración a nivel estatal data de 2014, por lo que la aprobación y dotación presupuestaria de un nuevo Plan implicaría al menos una voluntad política en esta línea. Y por otro lado, nuevamente se revela como aspecto fundamental la

205 Puede consultarse el documento completo en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/55817dfb-61eb-11ea-b735-01aa75ed71a1>

atención a cuestiones culturales y de género y a la diversidad de la diáspora africana -no es igual el vínculo con el origen de todas las personas migrantes, ni su voluntad de implicación comunitaria-.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todas las recomendaciones que puedan realizarse con relación al objetivo estratégico del III Plan África de *“una migración ordenada, segura y regular”* implicarían en definitiva alinearse con la Agenda 2030 y con el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como con la Agenda 2063 de la Unión Africana. En concreto, consideramos conveniente:

- Profundizar en el enfoque de coherencia de políticas y revisar lecciones aprendidas respecto al vínculo migración-desarrollo en línea con la Agenda 2030. En definitiva, reconocer la migración como fenómeno estructural y actuar contra unas relaciones asimétricas en las que las políticas del norte -económicas, políticas, comerciales...- interfieren negativamente en las limitadas actuaciones que se realizan desde otras políticas como las de cooperación para el desarrollo.
- Reflexionar sobre cómo asegurar dicha mayor coherencia de políticas y un mejor alineamiento con la Agenda 2030 en relación con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África si se pretende una *“utilización eficaz del Fondo, en particular mediante la cooperación delegada”* (MAEC, 2019, p. 66). Favorecer una mayor transparencia priorizando un enfoque de derechos humanos, trascendiendo las actuaciones en materia de fortalecimiento de capacidades de control migratorio, y orientando la acción hacia el fortalecimiento de políticas públicas, el desarrollo local y la seguridad humana. España podría aprovechar el próximo final del Fondo para cuestionar críticamente este instrumento en los foros en los que participa, proponiendo otros instrumentos que puedan garantizar mayor transparencia, control ciudadano y enfoque de derechos.
- Expresar el compromiso de respeto al derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo relativo al respeto a la dignidad humana, derecho de asilo, acceso a recurso contra la expulsión, principio de no devolución, etc. Esto debería ser imperativo en cualquier actuación de cooperación en materia migratoria, sea multilateral o bilateral -y en particular, respecto a los acuerdos bilaterales existentes, y a la voluntad de ampliar la lista a otros nuevos con países de origen y tránsito-. Si realmente España desea destacar los

efectos positivos de la migración, un paso básico es reconocer efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes y ponerlos en lugar prioritario en cualquier actuación -algo incompatible con “devoluciones en caliente”, retornos cuestionables, condiciones de retención de personas en situación irregular en los CIE, tratamiento actual en la acogida de los MENA, explotación laboral de migrantes en situación irregular, etc.-.

- Aligerar el enfoque en relación con el abordaje de la demografía -sobre todo a nivel comunicativo-, con objeto de alejar el discurso sobre la demografía africana de cierto determinismo catastrófico.
- Impedir toda instrumentalización partidista de la migración -a través del medio más adecuado, como por ejemplo trabajar por un Pacto de Estado por las migraciones- con objeto de prevenir el racismo y la xenofobia, posibilitando un riguroso tratamiento del fenómeno migratorio teniendo en cuenta además el actual contexto político -tanto en España como en la UE y a nivel global-. Desde instancias político-administrativas -y también desde los medios de comunicación-, es necesario que la imagen que se transmite de la migración sea más positiva, normalizando el fenómeno y descriminalizándolo, insistiendo en tratar la migración irregular como una cuestión meramente administrativa. Por otro lado, a nivel exterior, sigue existiendo una visión de Europa que incita a migrar, por lo que tanto la Administración española como la propia diáspora africana en España podrían aportar en la reconfiguración de este imaginario para que se ajuste más a la realidad (con todos sus pros y contras).
- Realizar un mayor esfuerzo que el efectuado hasta la fecha en lo relativo a la generación de vías de migración regulares y seguras, considerando el impacto en desarrollo de estas actuaciones (remesas, intercambios socioculturales, formación, generación de lazos y conocimiento mutuo...). Son medidas cuya implementación -con garantías y con enfoque de derechos- implica obviamente un coste económico e incluso político, pero que a medio-largo plazo pueden favorecer la legitimidad y la posición internacional de España. En este sentido, es urgente abrir vías regulares de migración, especialmente laboral, para las personas con menos recursos valorando opciones pertinentes en cada caso (migraciones temporales, circulares, visado para la búsqueda de empleo, etc...), sin olvidar el derecho a la reagrupación familiar.
- Fomentar la movilidad de estudiantes, personal investigador y profesorado al representar una línea de actuación muy interesante con un gran potencial -tanto en materia de capacitación de recursos humanos, como en lo relativo

a la generación de lazos y profundización de relaciones. Siempre y cuando, como ya hemos señalado, se consideren apoyos amplios e inclusivos para quienes disponen de menos recursos, y se trabaje horizontalmente sin generar duplicidades y favoreciendo el desarrollo de los sistemas públicos y el alineamiento con políticas existentes.

- Apoyar a la diáspora africana como dinamizadora de relaciones a través de políticas sociales y de integración adecuadamente dotadas, elementos fundamentales para favorecer su participación efectiva. La participación de la diáspora africana en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes requiere, para su eficacia real -más allá de justificar que se produce una participación de carácter meramente consultivo-, unas adecuadas políticas públicas en materia de integración. La aprobación de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que a nivel estatal no ha sido reeditado desde 2014, mostraría una voluntad política en esta línea. Un primer paso ha sido la incorporación de asociaciones de la diáspora y afrodescendientes al Grupo de Trabajo sobre Academia y Cultura de la Mesa África a petición de representantes de la sociedad civil como el GEA, así como la participación en la última reunión de la Mesa África del 16 de abril de 2021 de un representante de dichas asociaciones. En esta línea de dar voz a la diáspora africana, quizás sea el momento de hacer realidad el deseo de Amadou Hampate Ba: dejar que *“África hable de ella misma a los otros”*, en este caso a nosotras y nosotros sobre su (s) movilidad (es) hacia nuestro país.

7.2. FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO GRIEGO

POR LAILA BEN CHAOUAT EL FASSI, AMANDA GÓMEZ CARRUTHERS, CRISTINA ORTEGA MARTÍNEZ Y NATALIA PELAZ BELIZÓN (*HOLES IN THE BORDERS*)

2020 ha sido un año desafiante para las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Grecia, además de para las organizaciones que trabajan en terreno. Tras el pacto de la UE-Turquía, Grecia ha pasado de ser un país en tránsito a ser una “prisión” a cielo abierto para solicitantes de asilo.

1. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE ASILO EN GRECIA

1.1. Introducción

El año 2020 ha finalizado con la llegada de más de 14 785 personas a territorio griego. Aproximadamente 5500 lo hicieron por tierra, mientras unas 9600 personas llegaron por mar a las islas del Egeo²⁰⁶. Esta cifra se ha visto drásticamente reducida con respecto a 2019, en el que se registró la entrada de 71 386 personas en el país heleno²⁰⁷.

En cuanto a las solicitudes de asilo presentadas durante el año pasado, según datos de Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea, se registraron 39 675 solicitudes. Debemos resaltar aquí que en febrero de 2020 el sistema de asilo griego dejó de publicar sus estadísticas mensuales sin justificación alguna²⁰⁸. De esta manera no solo incumplió la obligación de transparencia y publicación contenida en la legislación nacional, sino que cesó el suministro de datos semanales a la Comisión Europea, como se desprende de una reciente carta del director general de Migración e Interior al ministro²⁰⁹.

1.2. Cambios legislativos en la regulación del asilo en Grecia

Tras el cambio de Gobierno, se han sucedido las modificaciones en materia de asilo y migraciones que, sumadas a las ya introducidas desde la aplicación del acuerdo UE-Turquía, han disminuido la efectiva realización de los derechos que ostentan las personas solicitantes de protección internacional. La más clara manifestación del endurecimiento

206 Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

207 Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

208 Refugee Support Aegean: *Asylum statistics for 2020 should be published and unpacked*. (2020, 15 julio).

209 Fuente: <https://www.mitarakis.gr/gov/migration/6189-monique-pariat>

de las políticas migratorias de Grecia²¹⁰ ha venido de la mano de la nueva ley de asilo o International Protection Act (IPA)²¹¹, que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2020. La IPA y su enmienda de mayo de 2020²¹² han significado el aumento del grado de vulnerabilidad de los solicitantes de protección internacional y han limitado su efectivo acceso al derecho de asilo.

Una de las modificaciones más notorias ha sido la ampliación de los motivos de denegación e inadmisibilidad de solicitudes de protección internacional. Su implementación ha abierto la posibilidad de que una solicitud pueda ser declarada como infundada de fondo, sin llegar a examinarla, y considerándola por lo tanto inadmisibile, y también que sea denegada si la autoridad competente determina que existen razones para considerar que la petición ha sido retirada. Entre estas razones se encuentra la no asistencia a una entrevista, la no renovación del registro a tiempo o el abandono de recursos de acogida oficial²¹³.

La nueva regulación griega en materia de asilo también afecta al derecho de las personas solicitantes a recibir información durante el procedimiento. Las mismas deben decidir y manifestar previamente la lengua que se utilizará durante el examen de su petición²¹⁴. De igual manera se prevé que, ante la imposibilidad de proveer interpretación en el idioma elegido por la persona interesada, se procederá a utilizar el idioma oficial del país de procedencia²¹⁵, realizando así la peligrosa asunción de que la persona en cuestión será capaz de comunicarse plenamente en esta lengua.

En referencia al procedimiento de apelación tras la resolución negativa de la solicitud de protección internacional, este se ha convertido en un proceso administrativo

210 Sin embargo, una de las primeras reformas se llevó a cabo mediante la circular del 11 de julio de 2019 (*Circular del día 11 de julio de 2019 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Grecia*) a través de la cual el Gobierno griego hizo imposible de facto el acceso a un número de Seguridad Social (AMKA). Como complemento a dicha circular se emitieron, en fecha 1 de octubre de 2019, unas instrucciones (*Aclaraciones sobre la expedición de AMKA por EFKA y KEP*, del 1-10-2019, 80320/42862/Δ18.2718, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Grecia) que excluyen la posibilidad real de acceso a la Seguridad Social a solicitantes de protección internacional. Meses más tarde se descubrió que el plan del Ejecutivo griego era, tal y como se establece en el artículo 55 de la IPA, y con la finalidad de obtener los fondos de la Comisión Europea en materia de asistencia sanitaria a solicitantes de protección internacional, dotar a estas personas de un número de seguridad social temporal conocido como PAAYPA.

211 Ley 4636/2019.

212 Ley 4686/2020.

213 OXFAM y GCR: *Diminished, derogated, denied. How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing*. Julio de 2020.

214 Artículo 6 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que modifica el artículo 65 de la ley 4636/2019.

215 Artículo 7 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que modifica el artículo 69 de la ley 4636/2019.

de carácter documental²¹⁶ que solo puede ser incoado a través de asistencia letrada²¹⁷. La redacción de la ley anterior, sin embargo, permitía a la persona interesada llevar a cabo la apelación de manera personal. Además, desde la aplicación de la IPA en enero de 2020, se elimina la apelación ante el Consejo de Estado y al experto del ACNUR del tribunal examinador, judicializando de esta manera y de forma completa la posibilidad de recurso. Por otra parte, y por primera vez, en enero de 2020 Grecia creó una lista²¹⁸ de “países seguros” que reduce significativamente las posibilidades de personas nacionales de estos países de obtener protección internacional.

Otro de los cambios más significativos que se ha implementado tiene que ver con los estándares de vulnerabilidad²¹⁹. En la actualidad, el síndrome de estrés postraumático provocado por la guerra o un naufragio deja de aceptarse como uno de estos criterios²²⁰. Además, la enmienda de mayo ha normalizado la tramitación de casos vulnerables mediante el procedimiento acelerado²²¹, sin excluir expresamente a los menores no acompañados de esta posibilidad²²², lo cual se traduce en la negación de la efectiva y especial protección que ostentan como derecho estas personas.

La IPA consolida un enfoque dirigido a dificultar que las personas busquen protección en Europa, en lugar de protegerlas según los derechos que ostentan. El principal indicativo de esta realidad es que la mayoría de las decisiones de primera instancia adoptadas mediante procedimientos acelerados o fronterizos dan lugar a un rechazo de solicitudes en una proporción significativamente mayor que en decisiones tomadas a través de procedimientos normales²²³.

216 Oxfam y GCR: *No Rights Zone*. (2019).

217 La postulación preceptiva que implica el nuevo procedimiento debería estar asegurada a través del sistema griego de justicia gratuita. Sin embargo, debido a las limitaciones de este, los solicitantes de asilo deben recurrir a asistencia legal privada, muy costosa, o de las organizaciones no gubernamentales, que también están saturadas como extraemos del ya citado informe *Diminished, derogated, denied* de OXFAM y GCR.

218 Decisión 2(2)/2019 sobre la lista de países seguros de origen, publicada en la gaceta B/4907/31.12.2019. Los países considerados seguros en ella son Albania, Argelia, Armenia, Gambia, Georgia, Ghana, India, Marruecos, Senegal, Togo, Túnez y Ucrania.

219 A través de la aplicación de estos estándares se da prioridad a ciertas personas solicitantes de protección internacional para ser trasladadas de las islas del Egeo al continente además de otorgarles servicios específicos para sus necesidades.

220 Artículos 39.5 ap. d) y 58.1 de la IPA que modifican el artículo 14.8 de la ley 4375/2016.

221 Artículo 60 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que prevé la derogación, entre otras disposiciones, del artículo 83, párr. 9(l) de la ley 4636/2019.

222 Artículo 83 de la ley 4636/2019.

223 OXFAM y GCR. *Diminished, derogated, denied. How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing*. Julio de 2020.

2. LOS CENTROS DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO EN GRECIA

Los Centros de Identificación y Registro griegos, *hotspots* o RIC, se introdujeron por primera vez en 2015 por la Comisión Europea en la Agenda Europea de Migración como respuesta inicial a los flujos excepcionales de personas en tránsito.

Entre 2015 y 2016, se inauguraron cinco *hotspots* en las islas del Egeo: Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos. Estos centros de recepción e identificación se diseñaron para albergar a un total de 6178 personas en tránsito. A principios de 2020, la población de personas refugiadas y solicitantes de asilo en las islas del Egeo era de 41 100²²⁴ y la ocupación de dichos RIC ascendía a 38 192 personas²²⁵. En concreto, en las islas de Lesbos y Samos se observa una diferencia ocupación/capacidad que supera el 685% y el 1135% respectivamente²²⁶.

El 27 de diciembre de 2020, 19 100 personas refugiadas y solicitantes de asilo se encontraban en las islas helenas, en su mayoría procedentes de Afganistán (46%), de las que un 21% eran mujeres y 27%, menores²²⁷. La capacidad total de los RIC ascendía a 13 338 plazas, con una ocupación de 13 293. Esta reducción era consecuencia directa del traslado de 33 617 personas a la península²²⁸, de la reducción del número de llegadas y de la apertura del nuevo campo de personas refugiadas en Lesbos, Mavrovouni, del que se hablará más adelante.

Debido a las políticas europeas de control de la migración, centradas en la externalización de fronteras y el establecimiento de campos de contención en las fronteras exteriores de la UE, las condiciones en las que viven las personas en tránsito han empeorado considerablemente, sin poder salir de las islas del Egeo debido a la restricción geográfica que se les impone, quedando las instalaciones de recepción de las islas completamente desbordadas, en lo que también han influido los cambios en el procedimiento de asilo y en la determinación de la vulnerabilidad enumerados anteriormente.

2.1. Centro de Identificación y Registro en Lesbos.

El campo de Moria, en la isla de Lesbos, se había convertido en los últimos años en el mayor campo de personas solicitantes de asilo y refugiadas de Europa. A principios de

224 ACNUR: *Islands Weekly Snapshot* (27/01/2020-02/02/2020).

225 Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 2 de diciembre de 2020.

226 Lesbos presentaba una ocupación de 19 456 personas, con una capacidad de 2840. En Samos, la ocupación era de 7340 personas y la capacidad del campo de 648. Secretario general de información y comunicación. Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 12 de febrero de 2020

227 ACNUR: *Aegean Islands Weekly Snapshot*. Diciembre de 2020.

228 Ministro de Migración y Asilo de Grecia: *Ministry of Migration and Asylum Report December 2020*. Diciembre de 2020.

2020, un total de 19 458²²⁹ personas malvivían en dicho campo que, tras el incendio²³⁰ ocurrido el 9 de septiembre, quedó completamente calcinado y fue cerrado.

Dentro del recinto original, rodeado de alambradas con concertinas, las personas solicitantes de asilo vivían en contenedores, carpas y grandes estructuras de lona a la espera de la resolución de sus solicitudes. A las afueras de la alambrada del recinto, se encontraba el famoso campo de los olivos. En esta área se concentraban más asentamientos de familias enteras que dormían en tiendas de campaña o chabolas.

El campo de Moria presentaba unas condiciones infrahumanas, debido no solo a la falta de electricidad y escasez de agua, sino también a la falta de condiciones higiénicas básicas, tales como la inexistencia de alcantarillado y la escasez de letrinas y duchas, fomentando unas condiciones de vida insalubres.

Por otra parte, es necesario resaltar la dificultad de acceso a la asistencia sanitaria²³¹, tanto para patología médica como psiquiátrica, denunciada en muchas ocasiones por ONG como Médicos sin Fronteras²³². Esta ONG también ha censurado con frecuencia la falta de recursos y políticas en contra de la violencia sexual perpetrada contra las mujeres dentro del campo de Moria.

El 20 de marzo del 2020, el Gobierno griego impuso la primera cuarentena en todo el país, incluyendo los campos de personas solicitantes de asilo y refugiadas, debido a la pandemia de la COVID-19. Mientras las autoridades griegas advertían sobre sus riesgos y recomendaban las medidas básicas de control e higiene para la prevención de contagios, las condiciones higiénicas reales eran escasas. El testimonio recogido por el equipo de *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Salma Hadman, siria de 30 años, residente allí, muestra las difíciles condiciones que presentaban las personas alojadas allí durante la pandemia de la COVID-19.

Salma afirma: *“¿Cómo vamos a seguir las medidas para evitar la propagación del virus si no tenemos una vivienda digna como personas normales? Somos una familia de 7 miembros durmiendo en una chabola de una habitación. ¿Cómo vamos a lavarnos las manos con frecuencia si apenas hay agua, ni jabón? No podemos guardar distancia porque tenemos que*

229 Secretario general de información y comunicación. Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 12 de febrero de 2020.

230 Este no ha sido el primer incendio en el campo de Moria, puesto que en marzo de 2020 se produjo otro, en el que murió una niña de 6 años

231 A cargo en gran parte de KEELPNO, Centro Griego de Control y Prevención de Enfermedades, entidad pública dependiente del Ministerio de Sanidad.

232 La ONG Médicos Sin Fronteras denunciaba ya en octubre de 2018 las condiciones atroces de las personas que residían en el Campo de Moria: “La sobrepoblación, las inhumanas condiciones de vida, el limitado acceso a los servicios de salud, la exposición a la violencia y la falta de protección en el campo contribuyen a la miseria en la que viven las personas en este lugar”. <https://www.msf.org/actualidad/grecia/gritan-toda-noche-crisis-salud-mental-campo-refugiados-moria>





CIENTOS DE PERSONAS HUYERON DE MORIA DESPUÉS DE QUE UN INCENDIO DEVASTARA ESTE CAMPO DE REFUGIADOS DE LA ISLA GRIEGA DE LESBOS EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2020. © AP PHOTO / PETROS GIANNAKOURIS.

hacer colas interminables para todo (...) Es imposible evitar estar hacinados con alrededor de 19 000 personas en Moria”.

Este tipo de cuarentena masiva ha dañado aún más la dignidad de miles de personas que vivían en el campo de Moria, debiéndose en gran medida a la falta de una estrategia integral para reducir la transmisión de la COVID-19.

El 9 de septiembre de 2020, un incendio destruyó el campo de Moria, abriéndose el de Mavrovouni, localizado en un cabo, a orillas del mar, muy expuesto a las condiciones climáticas. Desde septiembre del 2020 se trasladó a 3563 personas refugiadas²³³ a la península, reduciendo el nivel de ocupación del campo, pero persistiendo las nefastas condiciones.

El testimonio recogido por el equipo de *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Nourah Abdul²³⁴, siria de 26 años, residente en el campo de Mavrovouni, muestra las difíciles condiciones que presentaban las personas alojadas allí. Nouha afirma: *“Las tiendas cayeron sobre nosotros en plena madrugada por la cantidad de agua. Esto no es vida”. “Hace mucho frío, te juro que nos estamos muriendo de frío. (...) Todas las tiendas del campo se inundan de agua. Nuestros hijos se empapan y congelan de frío”.*

2.2. Testimonio desde el centro de detención de Moria.

El testimonio recogido por *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Alain Oumarou²³⁵, camerunés de 22 años detenido en Lesbos, muestra las penosas condiciones del antiguo centro de detención de Moria, ampliamente documentadas por distintas organizaciones y denunciadas ante instituciones como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²³⁶.

Alain afirma: *“Nos tenían encerrados 23 de las 24 horas del día. No teníamos nuestros teléfonos, los policías los requisaban y solo nos los devolvían los viernes por la tarde, y los recogían el domingo por la tarde”.* Con respecto a las condiciones de hacinamiento, nos cuenta: *“Vivíamos 15 personas encerradas en un contenedor (...). Por la mañana, nos abrían la puerta durante 30 minutos, cuando paseábamos por un pequeño pasillo y volvíamos a entrar al contenedor. Y, por la noche, nos abrían otros 30 minutos, paseábamos y entrábamos”.* Con respecto a la duración de la detención: *“Ahí conocí a gente que llevaba detenida un año y dos meses, yo estuve un año de prisión en esas condiciones, incluso peores”.*

233 Con un total de traslados de 16 850 personas. Ministro de Migración y Asilo de Grecia: *Ministry of Migration and Asylum Report December 2020*. Diciembre de 2020.

234 Nombre ficticio.

235 Nombre ficticio.

236 El caso de M.Y. contra Grecia (solicitud nº 51890/19), presentado ante este Tribunal, es uno de ellos, incluyendo una denuncia colectiva con respecto a las condiciones y legalidad de la detención de menores no acompañados.

Estas restrictivas condiciones han supuesto numerosos incidentes en este centro de detención previo a la deportación, como el suicidio de un migrante iraní en enero de 2020 tras su aislamiento, o las huelgas de hambre en demanda de condiciones dignas realizadas en abril y agosto, duramente reprimidas por la policía.

3. “DEVOLUCIONES EN CALIENTE” Y VIOLENCIA EN FRONTERAS

Diversas redes y observadores de derechos humanos que trabajan en las fronteras griegas vienen documentando las “devoluciones en caliente” violentas y colectivas perpetradas por la policía y el ejército griego, así como por el propio personal de FRONTEX y por grupos paramilitares armados, que operan principalmente en la frontera terrestre del río Evros. Estas prácticas no solo son contrarias al principio de no devolución, central en la legislación internacional sobre refugio, sino que también infringen lo establecido en el Tratado de Lisboa y la legislación europea en cuanto a las garantías en el examen de las solicitudes de asilo de las personas llegadas a Europa, incluyendo dicho principio de no devolución y la prohibición explícita de las devoluciones colectivas. Todos estos casos documentados vienen quedando impunes ante la pasividad de las instituciones europeas y su falta de exigencia de rendición de cuentas a los Estados miembros²³⁷.

Estas prácticas violentas e ilegales, habituales desde hace años en Grecia, pero también en el resto de fronteras europeas, se han intensificado durante el año 2020, especialmente a partir del mes de marzo, con el recrudecimiento de las tensiones entre Turquía y la Unión Europea y las consecuencias que ello tuvo para las personas en tránsito en las fronteras externas de la UE en el Mediterráneo oriental²³⁸.

4. CRIMINALIZACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA

Recientemente, y en respuesta a una pregunta sobre devoluciones en las fronteras griegas, el ministro de Migración y Asilo declaró que Grecia tiene “el derecho y el deber de proteger su frontera” y que FRONTEX no ha encontrado pruebas de prácticas ilegales en su política migratoria. También achacó a las ONG y grupos activistas la falsificación de

237 El vicepresidente de la Comisión Europea, Margaritis Schinas, ha declarado recientemente que Grecia ha mostrado “un poder diplomático y de disuasión ejemplar allí donde ha sido necesario, en Evros, en el Egeo, en el Mediterráneo oriental y con un importante papel en los Balcanes”.

238 La red *Border Violence Monitoring Network* publicó a finales del año 2020 un informe (*The Black Book of Pushbacks - Volumes I & II*) con 892 testimonios de grupos víctimas de violaciones de derechos en fronteras europeas entre 2017 y 2020, que incluyen las experiencias de 12 654 personas y el relato de numerosos incidentes que comprenden palizas, intentos de hundimiento de embarcaciones, detenciones ilegales, robo de pertenencias personales, destrucción de teléfonos móviles y todo tipo de arbitrariedades cometidas incluso contra menores no acompañados y otras personas vulnerables de forma previa a su devolución ilegal.

pruebas y testimonios, volviendo a acusarlos de contribuir al tráfico ilegal de personas con sus acciones y de realizar acusaciones sin fundamento.

Estas acusaciones y otras declaraciones similares de miembros del Gobierno griego han ido acompañadas de medidas como la imposición en julio de 2020 de la obligatoriedad del registro oficial de las ONG que trabajan con personas solicitantes de asilo y refugiadas a través de un proceso excesivamente burocratizado. Se han impuesto así barreras innecesarias y desproporcionadas para el trabajo de estos actores, cuya labor es esencial para cubrir las carencias del sistema oficial de acogida. Numerosas organizaciones griegas e internacionales, así como entidades como el Consejo de Europa, han mostrado su preocupación por esta política de fiscalización excesiva, que consideran que persigue expulsar de Grecia a observadores incómodos²³⁹.

Otra de estas medidas destinadas a dificultar las operaciones de las organizaciones no gubernamentales ha sido la publicación de una nueva decisión ministerial en diciembre de 2020²⁴⁰ que supone la imposibilidad de denuncia por parte de las ONG de las condiciones materiales y de las posibles violaciones de derechos dentro de campos y otros centros destinados a personas en tránsito, lo que convierte esta decisión en especialmente alarmante.

Además, la adopción de estas medidas alimenta la retórica de que las organizaciones no gubernamentales operan en Grecia con la intención de enriquecerse y contribuir al tráfico de personas, lo que ha facilitado la persecución judicial, el acoso policial y la caracterización de las organizaciones de la sociedad civil como chivos expiatorios de la política migratoria griega y europea.

239 Entre los actores que han emitido comunicados a este respecto se encuentran Amnistía Internacional, Solidarity Now, Human-Rights360 y el Consejo de Europa.

240 Esta decisión (Decisión Ministerial 23/13532, Gaceta del Gobierno 5272/ /30-11-2020, *Reglamento General para el Funcionamiento de las Estructuras de Acogida Temporal y Estructuras de Alojamiento Temporal de nacionales de terceros países o apátridas que operen con la atención del Servicio de Recepción e Identificación*) prohíbe a todo el personal que opera dentro de las estructuras de acogida, incluidos los funcionarios y el personal de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, revelar cualquier tipo de información sobre las operaciones desarrolladas en dichas estructuras, incluso cuando ya no trabajen en ellas.

CAPÍTULO 8

APÉNDICE ESTADÍSTICO

8.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA







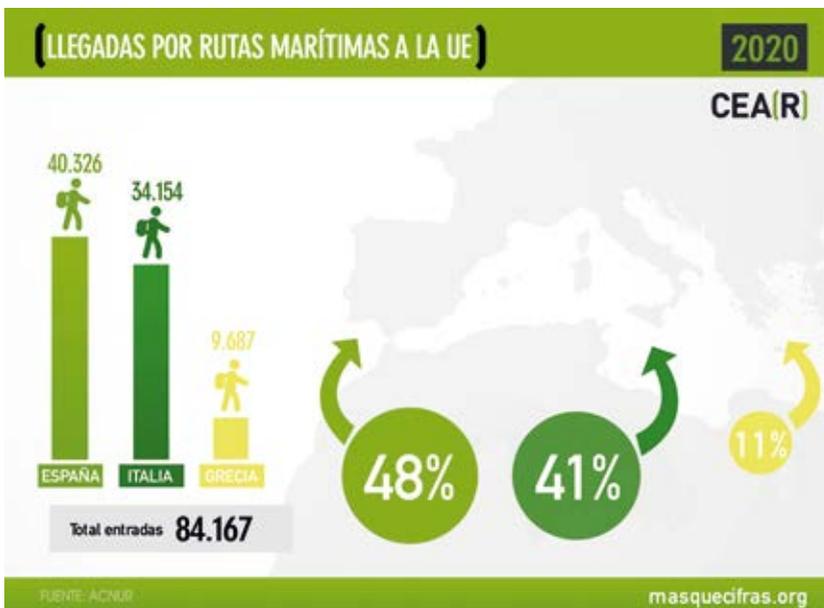


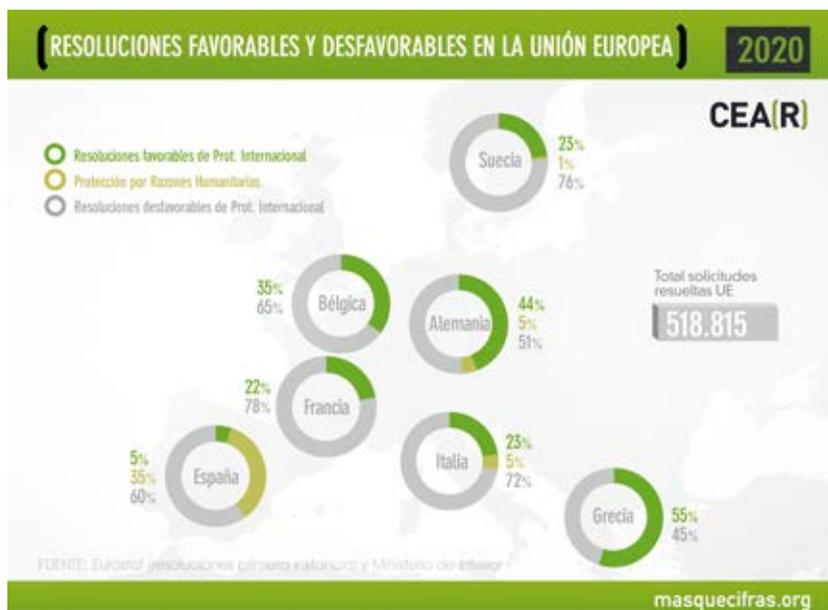




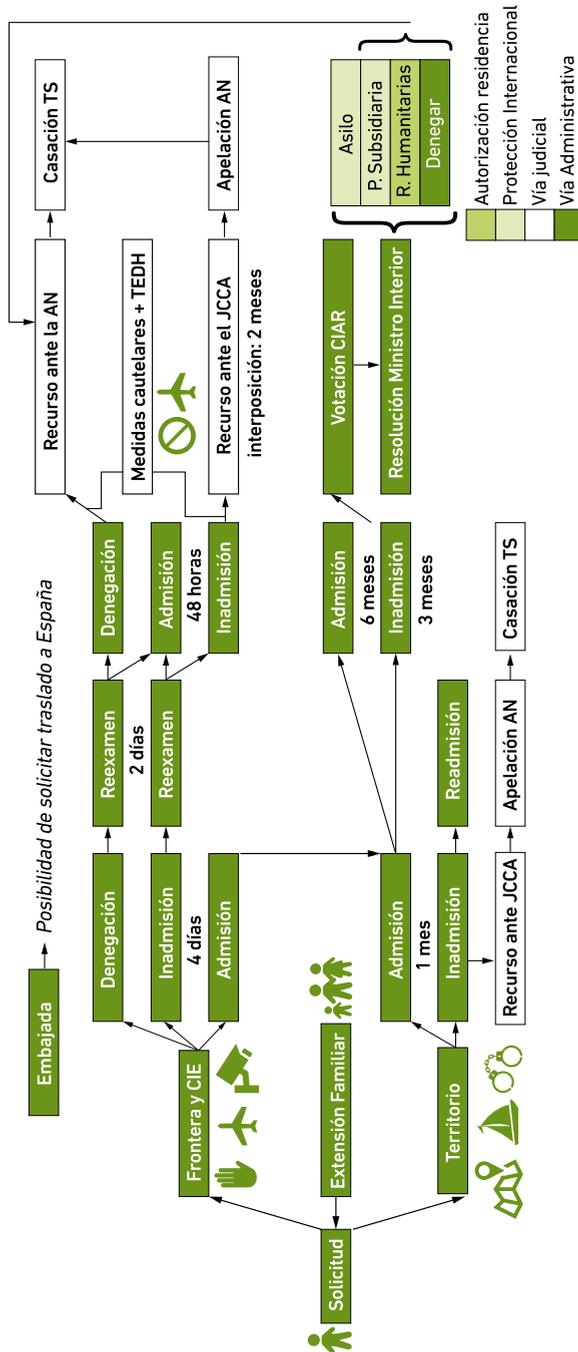


8.2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA





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

ALICANTE

C/ Ramón de Campoamor, s/N, local 1-2, (Esq. Dr. Severo Ochoa)
03550 Sant Joan d'Alacant
Tel: 96 564 12 55

ANDALUCÍA OCCIDENTAL

Avenida de Hytasa, 10. Edificio Tigesas (2ª planta), 41006 Sevilla
Tel: 95 461 91 64
Fax: 954 236 564

ANDALUCÍA ORIENTAL

Avenida de Fátima, 3. 29009 Málaga
Tel: 95 156 10 71

CANARIAS

Avenida de las Escaleritas, 66. 35011 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

Avenida de Asturias, 33. Bajo. 28029 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

NAVARRA

C/ Sandoval, 2. Bis. Local. 31002 Pamplona

PAÍS VALENCIANO

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

El decimonoveno 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. Un año más, y a pesar del impacto de la pandemia de la COVID-19, la cifra global de desplazamiento forzado alcanzó una nueva cima, con 79,9 millones de personas en junio de 2020. Siria, Palestina, Venezuela, Afganistán y Sudán del Sur son los principales países de origen de las personas refugiadas y Colombia, Siria y República Democrática del Congo los que tienen un mayor volumen de población obligada a desplazarse internamente.

En 2020, la Comisión Europea expuso los contenidos del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que profundiza en la restricción de derechos y garantías y agudiza la apuesta por la externalización de las fronteras y la política de retornos, hasta trazar un horizonte cada día más sombrío para la protección internacional en la Unión Europea.

España volvió a ser el tercer país de la UE que atendió a un mayor número de solicitantes de asilo, con Venezuela y Colombia como principales países de origen. Sin embargo, solo el 5% de las casi 115 000 personas cuyo expediente se resolvió lograron la protección internacional (muy lejos del 33% de la medida comunitaria), mientras que el 45% obtuvo una autorización de residencia por razones humanitarias y el 60% quedó en desamparo.

Especialmente preocupante fue, además, la crisis humanitaria vivida en Canarias desde agosto, con el campamento improvisado en el muelle de Arguineguín, por el que pasaron miles de migrantes, como símbolo de una situación que no debe repetirse jamás.

Un año más, a través de este Informe, CEAR traslada a las autoridades nacionales y comunitarias sus principales propuestas para fortalecer la protección de las personas refugiadas desde un compromiso irrestricto con los principios del derecho de asilo.