

INFORME 2023: 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 MIGREUROPEAN, 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 2023 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:

CARMEN ÁLVAREZ, CLARA SÁNCHEZ-CALERO, ELENA MUÑOZ, ESTRELLA GALÁN,
LIDIA HERNÁNDEZ, MÓNICA LÓPEZ, NURIA DÍAZ, RICARDO CANA Y VERÓNICA LAORDEN

Y HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:

CLARA SÁNCHEZ-CALERO, ELENA IGLESIAS, ELENA MUÑOZ, JAUME DURÁ, JUAN
CARLOS LORENZO, JUANMA FERNÁNDEZ, LIDIA HERNÁNDEZ, LOURDES NAVARRO, MARÍA
SEVILLANO, MARTA LLLONCH, MÓNICA LÓPEZ, NURIA DÍAZ, NURIA FERRÉ, RAQUEL SANTOS,
RICARDO CANA, TXEMA SERRANO Y VERÓNICA LAORDEN

CEAR DESEA EXPRESAR SU AGRADECIMIENTO A FRANCISCO SOLANS
Y RUTH FERRERO-TURRIÓN, POR SU CONTRIBUCIÓN AL «PARA SABER MÁS».

FOTO DE PORTADA Y CONTRAPORTADA: MIEMBROS DE UNA FAMILIA SE ABRAZAN EN
LA ESTACIÓN DE TREN DE POKROVSK MOMENTOS ANTES DE SEPARARSE Y DEJAR LA
REGIÓN EN UN TREN DE EVACUACIÓN A UN LUGAR MÁS SEGURO EN EL OESTE DEL PAÍS.
POKROVSK, OBLAST DE DONETSK, UCRANIA. 22 DE MARZO DE 2023. © IGNACIO MARÍN

EDICIÓN GRÁFICA: RICARDO CANA Y CARMEN ÁLVAREZ
REVISIÓN, CORRECCIÓN Y EDICIÓN GENERAL: SDEO COMUNICACIÓN
MAQUETACIÓN: ERREKA MULTIMEDIA S.COOP.

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-11255-2023

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 (CC BY-NC-ND): 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



SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL
DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
Y TEMPORAL

ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR	9
PRINCIPALES SIGLAS	14
1. EL ÉXODO GLOBAL	15
1.1. Las personas desplazadas de manera forzada en el mundo.	15
1.2. Seguimiento de la implementación de los Pactos Mundiales de Migración y Asilo.	31
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS	39
2.1. Las personas desplazadas de manera forzada en la Unión Europea.	39
2.2. La presidencia española del Consejo de la UE: el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.	46
3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	57
3.1. Las cifras del derecho de asilo en España.	57
3.2. El acceso al procedimiento de protección internacional.	72
4. SITUACIÓN EN LA FRONTERA SUR	81
4.1. Situación en Canarias.	83
4.2. Situación en Ceuta y Melilla.	90
4.3. Situación en las costas.	100

5. ACOGIDA E INCLUSIÓN	107
5.1. El sistema de acogida en 2022.	107
5.2. El proceso de acogida y recepción de las personas ucranianas en España.	113
5.3. Narrativas por la convivencia y la cohesión social.	123
6. CONCLUSIONES	131
PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	137
<i>Propuestas para las Elecciones Generales 2023.</i>	137
<i>Propuestas a la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea sobre el Nuevo Pacto Europeo de Asilo y Migración.</i>	145
PARA SABER MÁS	149
<i>Reglamento de Extranjería: la reforma infinita.</i>	149
Francisco Solans Puyuelo. Abogado, secretario-portavoz de Extranjeristas en Red y Premio Nacho de la Mata 2022.	
<i>Ucrania: la invasión que lo cambió todo.</i>	157
Ruth Ferrero. Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).	
ANEXOS	163
Apéndice estadístico.	163
Principales leyes.	173
Esquema del procedimiento de asilo en España.	177
Teléfonos y direcciones de CEAR.	178

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Presentamos nuestro XXI Informe Anual y lo hacemos todavía bajo la consternación que nos provocaron los múltiples conflictos, desastres medioambientales y situaciones de vulneración de derechos humanos que llevaron a superar el triste hito de 100 millones de personas forzadas a huir de sus hogares en 2022, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este año, no solo fijamos la mirada en los más de ocho millones de personas desplazadas forzosamente como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, sino también en la dignidad de las mujeres y las niñas que continúan huyendo del régimen talibán en Afganistán, en otros conflictos olvidados como el de Siria, en la grave situación humanitaria en Venezuela o en la escalada de la violencia y el caos en Sudán. Además, analizamos en nuestro primer capítulo cómo el impacto del cambio climático, la degradación medioambiental y los desastres naturales provocaron casi tantos desplazamientos como los conflictos. Entre otras situaciones, la peor sequía del Cuerno de África en los últimos 40 años confluye en Somalia con décadas de conflicto, consolidando una gravísima situación humanitaria.

El segundo capítulo ahonda en la situación de las personas que han buscado refugio y protección en la Unión Europea (UE). A falta de un año para finalizar las negociaciones y aprobar el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, los Estados miembros siguen buscando fórmulas para lograr el ansiado equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad compartidas. En este intento, es preocupante que el único consenso posible parece alcanzarse en impedir, por todos los medios, que las personas lleguen a la UE. Nos detenemos en el análisis del contraste de esta deriva de las negociaciones sobre el

citado pacto con la respuesta, positiva y solidaria, al desplazamiento forzado causado por la invasión rusa de Ucrania. Planteamos que la Directiva de Protección Temporal es una herramienta eficaz que puede consolidar la mejor receta para resolver esta y otras emergencias similares: garantizar los derechos y el acceso rápido a la protección. Una ventana de oportunidad, en este sentido, se abre con la próxima presidencia española del Consejo de la UE, para que las vidas y los derechos de las personas migrantes y refugiadas sean el centro de las futuras políticas europeas de migración y asilo.

Analizamos también las cifras de desplazamiento forzado en la UE y en España. El aumento de las necesidades de protección internacional se refleja en las 963 067 personas que solicitaron protección internacional en la UE en el año 2022. Un incremento que se explica por el fin de las restricciones de la pandemia de la covid-19 y con el aumento del desplazamiento forzado a nivel global. En particular, España registró un 80 % más de solicitudes de asilo que en el año anterior (118 842), a pesar de que en 2022 subsistieron graves obstáculos para acceder al derecho al asilo. El colapso del sistema de citas telemáticas para formalizar la solicitud de protección internacional dejó en situación de desprotección a miles de personas que buscaban refugio en nuestro país. También reflejamos con preocupación cómo, a pesar del aumento de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en nuestro país del 10,5 % en 2021 al 16,4 % en 2022, España sigue aún muy por debajo de la media europea del 38,5 %.

La situación en España, que se detalla en los capítulos cuatro y cinco, presenta a su vez sus claroscuros. En la Frontera Sur, analizamos el impacto de las nuevas relaciones entre España y Marruecos en la reconfiguración de las rutas migratorias: el Sáhara Occidental dejó de ser el punto de partida mayoritario de las rutas hacia las islas Canarias, si bien el descenso de llegadas por la ruta atlántica se trasladó a Baleares, donde la respuesta humanitaria afrontó nuevos desafíos en 2022. Nos detenemos en el análisis de la tragedia que nunca debió producirse en la frontera de Melilla, el 24 de junio de 2022, cuando al menos 37 personas perdieron la vida, 77 siguen desaparecidas y 470 fueron devueltas ilegalmente. Estos hechos que podrían constituir vulneraciones graves de los derechos humanos deben ser objeto de una investigación independiente e imparcial ya que no pueden quedar impunes. Es urgente que las víctimas y sus familiares tengan acceso a la verdad, justicia y reparación por el daño sufrido.

Las líneas de este informe relatan también la respuesta que se brindó en 2022 desde el sistema español de acogida e inclusión a las personas migrantes y refugiadas. Tras enfrentar importantes desafíos en medio de la pandemia de la covid-19, la afluencia de personas procedentes de Ucrania volvió a poner a prueba la flexibilidad y adaptación del sistema a realidades cambiantes e inciertas. La puesta en marcha de los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE) y la ampliación de 21 000 plazas de acogida permitieron responder a la emergencia de Ucrania con considerable éxito.

También fue clave la movilización y el espíritu de solidaridad de la ciudadanía.

Otro hito que resaltamos del año 2022 es el cambio en la regulación del sistema estatal de acogida, que lo ha dotado de mayor estabilidad y transparencia. Finalmente, ponemos en valor la importancia de transformar las narrativas sobre la población migrante y refugiada para que la respuesta positiva ante la situación creada por la invasión de Ucrania pueda extenderse a personas de otras nacionalidades que requieran también de un refugio.

Los últimos apartados del informe cuentan con dos valiosos aportes para profundizar conocimientos sobre temas centrales de la actualidad de las migraciones y el derecho de asilo. Por un lado, el abogado y secretario-portavoz de Extranjeristas en Red, Francisco Solans Puyuelo, analiza la «reforma infinita» del Reglamento de Extranjería mediante un balance crítico de su implementación en los últimos seis meses. Por otra parte, Ruth Ferrero, profesora de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid e investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pone bajo la lupa la invasión rusa de Ucrania desde el prisma de la geopolítica para dar cuenta de sus efectos e implicaciones para el desarrollo de las relaciones internacionales.

Por último, es importante recordar que detrás de las cifras que se detallan en este informe, encontramos millones de vidas desarraigadas a la fuerza: hombres, mujeres, niños y niñas que han sido atravesados por la violencia y situaciones de vida angustiosas y sumamente complejas y que, en muchos casos, han emprendido viajes por tierra, mar y aire para hallar refugio y protección.





Khaliq y su hermana regresan a la tienda de campaña de su familia después de ir a buscar agua a un asentamiento para desplazados internos. Su hermana sufrió heridas en la cabeza durante los enfrentamientos entre fuerzas gubernamentales y no gubernamentales, antes de la toma de poder por parte de los talibanes. Afganistán, julio de 2021. © ACNUR/Edris Lutfi

PRINCIPALES SIGLAS

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AMDH: Asociación Marroquí de Derechos Humanos
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CAED: Centros de Acogida de Emergencia y Derivación
- CATE: Centro de Atención Temporal de Extranjeros
- CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
- CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros
- CRE: Cruz Roja Española
- CREADE: Centro de Recepción, Atención y Derivación
- COREPER: Comité de Representantes Permanentes (Consejo de la Unión Europea)
- DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- DPT: Directiva sobre Protección Temporal
- EUAA: European Union Agency for Asylum (Agencia de Asilo de la Unión Europea)
- ECR: European Conservatives and Reformists
- ERIE: Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias
- EUROPOL: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
- HRW: Human Rights Watch
- IDMC: International Displacement Monitoring Center
- JAI. Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Consejo de la Unión Europea)
- IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
- LGTBIQ+: Siglas que designan colectivamente a las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales, queer, incluyendo a través del + cualquier otra identidad
- LIBE. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Parlamento Europeo)
- MAEUEC: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
- OAR: Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- PE: Parlamento Europeo
- PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PMM: Pacto Mundial de Migraciones
- PMR: Pacto Mundial de Refugiados
- SAPIT: Sistema Estatal de Acogida e Inclusión para personas solicitantes de Protección Internacional y Temporal
- SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
- SEM: Secretaría de Estado para las Migraciones
- SPI: Solicitante de Protección Internacional
- UCER: Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Madrid
- UCRIF: Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedad Documental
- UE: Unión Europea
- UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo

CAPÍTULO 1

EL ÉXODO GLOBAL

1.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN EL MUNDO

2022 fue un año de tristes hitos relacionados con el desplazamiento forzoso en el mundo que lo hacen imposible de olvidar. Las personas desplazadas de manera forzada por conflictos armados, violencias, persecuciones, violaciones de derechos humanos y el impacto del cambio climático aumentaron hasta superar, por primera vez en la historia, la barrera de los 100 millones¹. Este terrible récord se alcanzó en mayo, días antes de cumplirse tres meses de la invasión rusa de Ucrania que provocó el éxodo más rápido en Europa y uno de los mayores en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial². En junio de 2022, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de personas forzadas a huir de sus hogares alcanzaba los 103 millones, 13,7 millones de personas más que las registradas al término de 2021 (89,3 millones). Un incremento del 15% que representa «el mayor aumento registrado en años», según ACNUR.

Al cierre del primer semestre de 2022, el desglose de las cifras de desplazamiento forzado arroja los siguientes datos: 58,4 millones de personas estaban desplazadas internamente; 32,5 millones de personas eran refugiadas, de las cuales

1 ACNUR: Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022. <https://reliefweb.int/report/world/unhcr-mid-year-trends-2022> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos referidos al desplazamiento forzado en el mundo durante 2022 citados a lo largo de este epígrafe proceden de esta fuente.

2 De acuerdo con declaraciones de Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados., el 6 de marzo de 2022. Recuperado <https://twitter.com/FilippoGrandi/status/1500395166624010249?s=20>

26,7 millones estaban bajo el mandato de ACNUR y 5,8 millones eran refugiadas de Palestina bajo mandato de la UNRWA; 1,3 millones eran apátridas Rohinyá; 4,9 millones eran solicitantes de asilo y 5,3 millones, en su mayoría originarias de Venezuela, necesitaban protección por razones humanitarias. Estas cifras supusieron un aumento del 24 % con respecto a finales de 2021 (cuando había 25,7 millones de personas refugiadas), principalmente por el gran número de personas que se vieron forzadas a abandonar Ucrania al comienzo de la guerra. El número de peticiones de asilo también creció a 1,1 millones en los primeros seis meses del 2022, un 89 % más que en el mismo periodo del año anterior (cuando se registraron 555 400 solicitudes de asilo), y 935 600 personas más a que finales de 2021 necesitaban protección por motivos no contemplados en la Convención de Ginebra.

Respecto del número de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países, debido a situaciones de violencias y vulneraciones de derechos humanos, a mediados de 2022 había 58,4 millones de personas desplazadas internas, un 14 % más que a finales de 2021 (53,2 millones). A diferencia de años anteriores, solo el 18 % de los nuevos desplazamientos internos ocurrieron en África subsahariana. En 2021, el continente acumulaba el 75 % de los desplazamientos dentro de las fronteras de los Estados.

En Europa, en los seis primeros meses de 2022 Ucrania registró el mayor número de desplazamientos internos, con cerca de 6,3 millones de personas, casi siete veces más de las 854 000 que había a finales de 2021. Pasó así a ser el tercer país, tras Siria (6,8 millones) y Colombia (6,7 millones de personas), que mantiene esta posición respecto de 2021. República Democrática del Congo (5,3 millones), Etiopía (4,5 millones), Yemen (4,3 millones), Afganistán (3,4 millones), Nigeria (3,1 millones), Sudán y Somalia (3 millones ambos), cerraron la lista de los diez países que concentraron el 76 % de las personas desplazadas internas en todo el mundo. En comparación con el año anterior, Sudán del Sur queda fuera de esta lista por la incorporación de Ucrania, y Etiopía asume la quinta posición superando a Yemen, por el registro de 400 000 desplazamientos internos más que en 2021.

El impacto del cambio climático, de fenómenos extremos como las inundaciones o la degradación ambiental y los desastres naturales causaron casi el mismo número de desplazamientos que los conflictos. Según los últimos datos disponibles del Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)³, al menos 23,7 millones de personas fueron desplazadas internamente por el cambio climático y 5,9 millones no habían podido regresar a sus hogares al finalizar 2021. China (6 millones), Filipinas

3 Internal Displacement Monitoring Center. *Desplazamiento interno en un clima cambiante. GRID 2022*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>

(5,6 millones), India (4,9), República Democrática del Congo (888 000) y Sudán del Sur (506 000) son los países con mayor número de desplazamientos internos a causa de desastres como inundaciones o terremotos⁴. Además, factores como la pobreza y la inseguridad alimentaria derivada del cambio climático, que forzaron el desplazamiento de las personas, se interconectaron cada vez más con los conflictos, como ocurrió en Somalia⁵, que se encuentra entre los países con las emergencias humanitarias más graves a comienzos de 2023. Según ACNUR, las personas refugiadas y desplazadas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la emergencia climática: el 70 % procede de los países más expuestos a los efectos adversos del cambio climático⁶. Al mismo tiempo, afrontan desprotección jurídica y sufren una gran vulneración de derechos.

A mediados de 2022, el 86 % de las personas que se habían visto forzadas a cruzar una frontera para buscar refugio procedían de diez países: Siria (6,8 millones), Venezuela (5,5 millones), Ucrania (5,4 millones), Afganistán (2,8 millones), Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1,2 millones), República Democrática del Congo (909 900), Sudán (844 300), Somalia (799 100) y República Centroafricana (737 900). Un listado idéntico a 2021, con la excepción de Ucrania, que a causa de la invasión rusa pasó a ocupar el tercer lugar, dejando fuera a Eritrea.

También, en los seis primeros meses de 2022, diez países acogían a la mayoría de las personas refugiadas. El 53 % de las personas buscó refugio en Turquía (3,7 millones), Colombia (2,5 millones), Alemania (2,2 millones), Pakistán (1,5 millones), Uganda (1,5 millones), Rusia (1,4 millones), Polonia (1,2 millones), Sudán (1,1 millones), Perú (980 800) y Bangladesh (929 700). Cabe destacar que, de los diez, Alemania es el único país con un nivel de ingresos alto, y que pasa a ocupar la tercera posición en esta lista por el conflicto de Ucrania, superando a Uganda, que lo hacía en 2021.

La gran mayoría de las personas desplazadas (74 %) recibieron refugio en países con ingresos bajos y medios, mientras que el 22 % fueron acogidas en algunos de los países más empobrecidos, entre ellos Bangladesh, el Chad, República Democrática del Congo o Etiopía. En el primer semestre de 2022 se mantuvo la tendencia que llevó a las personas a buscar refugio en países vecinos al de origen (69 %), aunque este año hubo una ligera bajada en el número de personas acogidas en países cercanos

4 *Ibid.*

5 International Rescue Committee (14 diciembre 2022). *The top 10 humanitarian crisis the world can't ignore in 2023*. <https://eu.rescue.org/article/top-10-humanitarian-crises-world-cant-ignore-2023>

6 ACNUR (18 noviembre de 2023). *Personas desplazadas en la primera línea de la emergencia climática alzan la voz en la COP27*. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2022/11/63782fcc4/personas-desplazadas-en-la-primera-linea-de-la-emergencia-climatica-alzan.html>

al de la huida, ya que las personas desplazadas de Ucrania fueron acogidas por diferentes Estados de la UE.

Las personas refugiadas necesitan soluciones duraderas y vías complementarias, como el reasentamiento en terceros países que les permitan rehacer sus vidas en paz y dignidad. En los primeros seis meses de 2022 alrededor de 42 300 personas fueron reasentadas, casi un tercio más que en 2021 (16 300) y superando incluso niveles prepandémicos. Sin embargo, esta respuesta sigue siendo insuficiente y solo cubre las necesidades de un reducido número de personas. En 2022, 1,47 millones de personas necesitaban reasentamiento, según ACNUR⁷, una cifra que de acuerdo a sus estimaciones podría elevarse un 36 % hasta superar los dos millones en 2023⁸.

El creciente número de amenazas y vulneraciones de derechos que llevó a que una de cada 77 personas en el mundo estuviera desplazada a mediados de 2022 - el doble que hace una década⁹ - hizo que 2023 comenzara como un año de grandes desafíos para garantizar asilo a millones de personas que se ven obligadas a un éxodo involuntario, acompañado de peligros, muchas dificultades y pocas garantías de protección.

UCRANIA

La invasión de Rusia a Ucrania del 24 de febrero de 2022 supuso una escalada del conflicto que estaba latente desde 2014. Un año después, más de ocho millones de personas han tenido que abandonar sus hogares, y muchas siguen haciéndolo a causa de la incertidumbre, la inseguridad y el miedo, conformando lo que es ya el mayor desplazamiento forzado en Europa desde la Segunda Guerra Mundial¹⁰.

Human Rights Watch y observadores de la ONU han documentado asesinatos, desapariciones forzadas y torturas de prisioneros de guerra, así como decenas de casos de violencia sexual perpetrados contra mujeres y niñas¹¹. Además, se han lle-

7 UNHCR. *Projected Global Resettlement Needs 2022*. <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022-pdf.html>

8 UNHCR. (21 junio de 2022). *UNHCR: Global refugee resettlement needs will rise steeply next year*. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/6/62b18a714/unhcr-global-refugee-resettlement-needs-rise-steeply-next-year.html>

9 En 2012, 1 de cada 167 personas estaban desplazadas a nivel global. ACNUR (2022). *Informe Semestral de Tendencias*. <https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias>

10 ACNUR (2023). *Ukrainian Refugee Situation*. <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>. Última consulta 13 de abril de 2023.

11 OCHCR (2022). *UN Commission has found array of war crimes and violations of human rights*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/un-commission-has-found-array-war-crimes-violations-human-rights-and>

vado a cabo en reiteradas ocasiones ataques desproporcionados e indiscriminados contra civiles, que han destruido y dañado gravemente infraestructuras energéticas, viviendas, comercios, escuelas, e incluso hospitales infantiles y de maternidad¹². También es preocupante la persecución y el asesinato de periodistas y activistas, que se han convertido en un objetivo militar¹³. Todos estos actos podrían constituir crímenes de guerra y contra la humanidad que está investigando la Corte Penal Internacional¹⁴.

Además de las posibles vulneraciones del Derecho Internacional, se ha consolidado una situación de verdadera catástrofe humanitaria en el país invadido. A finales de 2022, 17,6 millones de personas se encontraban en áreas gravemente afectadas por el conflicto sin acceso a servicios básicos, incluyendo 3,4 millones de niños y niñas, según UNICEF¹⁵ y 5,9 millones de personas internamente desplazadas.

Tal y como se señala con detalle en el epígrafe 2, la respuesta de la UE ha sido ágil y ha otorgado de forma rápida y garantista protección a las personas desplazadas por el conflicto de Ucrania. El 4 de marzo de 2022 se aprobó por unanimidad en el Consejo de la UE la activación de la Directiva de Protección Temporal¹⁶, una medida que ha permitido proporcionar una acogida urgente y eficaz a la población ucraniana que ha huido y sigue haciéndolo. Se trata de un precedente susceptible de aplicación a situaciones similares que requieran de una respuesta rápida para proteger a un gran número de personas con necesidades de protección internacional.

SIRIA

Más de once años después del inicio de las protestas contra el régimen de Bashar Al-Asaad, la cruenta guerra civil en Siria continúa forzando el desplazamiento de miles de personas y la situación humanitaria en el país es más difícil que nunca. En 2022, una nueva escalada de las hostilidades en el noreste del país incrementó la violen-

12 Human Rights Watch (2023) Ukraine - Events of 2022. <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/ukraine>

13 UN (2022). Ukraine: Journalists targeted and in danger, warn top rights experts. <https://news.un.org/en/story/2022/05/1117462>

14 International Criminal Court (2022). Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>

15 UNICEF (2022). Ukraine Country Office, Humanitarian Situation, Report No. 24. <https://www.unicef.org/media/133051/file/Ukraine-Humanitarian-SitRep-December-2022.pdf>

16 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>





Refugiadas sirias en las afueras de Zahle, en Bekaa, Líbano. Noviembre de 2022. © Diego Ibarra Sánchez

cia y generó más devastación en un territorio arrasado, afectando especialmente a personas desplazadas internas¹⁷.

Los crímenes de guerra, contra la humanidad, la violación de los derechos humanos y el asedio contra la población civil son características de este conflicto enquistado y en gran medida olvidado, que ha obligado ya a más de la mitad de la población siria a abandonar sus hogares. Siria sigue sin ser un lugar seguro para el regreso de las personas refugiadas, de las cuales un tercio son niños y niñas que nunca han conocido la paz en su país¹⁸.

En la primera mitad de 2022, más de una de cada cinco personas refugiadas en todo el mundo era de origen sirio. Desde 2011, ACNUR cifra en 6,8 millones a las personas sirias desplazadas forzosamente, acogidas por 130. La cifra de desplazamientos internos en Siria aumentó hasta situarse, a mediados de 2022, también en los 6,8 millones. Asimismo, un total de 69 700 personas sirias se convirtieron en refugiadas en la primera mitad de 2022, casi el doble que en el mismo periodo del año anterior, mientras que 51 300 personas sirias pidieron asilo por primera vez, un 12 % más que en el primer semestre de 2021¹⁹. De esta forma, y superados los 11 años de conflicto, todavía más de 13 millones de personas en Siria se encuentran desplazadas de manera forzosa.

Turquía continúa siendo el principal país de acogida de personas sirias, albergando a más de la mitad de los refugiados y refugiadas del país (3,4 millones). Igualmente, y pese a ser países más pequeños, Líbano y Jordania se mantienen con un volumen importante de acogida de población siria, con 814 715 y 660 646 personas, respectivamente; seguidos en Oriente Medio por Irak (260 341) y Egipto (164 298). Sin embargo, estos países no ofrecen soluciones duraderas y su capacidad es muy limitada para garantizar la protección, lo que se refleja en las 670 000 personas sirias que se han visto obligadas a retornar al país en guerra²⁰.

En este contexto, el 6 de febrero de 2023, un fuerte terremoto sacudió Siria y Turquía, cobrándose miles de vidas y provocando una destrucción incalculable de viviendas e infraestructuras. El seísmo afectó especialmente a 1,7 millones de personas sirias refugiadas en Turquía, que ya se encontraban en condiciones terriblemente precarias y que han vuelto a perderlo todo²¹. Esta nueva tragedia ha obligado

17 OACDH (2022). Siria: Ataques mortales afectan a los campamentos de desplazados. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/11/syria-deadly-attacks-affecting-idp-camps>

18 ACNUR (2022). Imaginando Siria. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2022/3/6230f55d4/imaginando-siria.html>

19 ACNUR (2022). Informe Semestral de Tendencias. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/635a578f4/mid-year-trends-2022>

20 *Ídem*

21 UN (2023). Llegan refugiados sirios a España para ser reasentados tras el terremoto en Siria y Turquía. <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519087>

a más de 500 000 personas sirias a abandonar de nuevo sus hogares y a encontrarse en situación de total desprotección. En esta ocasión, a diferencia de lo que ocurrió durante la crisis de Ucrania, no se activó la Directiva de Protección Temporal para proteger a la población siria.

VENEZUELA

La crisis humanitaria de Venezuela se ha convertido en la segunda mayor crisis migratoria a nivel mundial, llegando a superar en enero de 2023 los siete millones de personas desplazadas en el mundo²². De esta cifra, 6,1 millones residen actualmente en América Latina y el Caribe²³, siendo Colombia y Perú los principales países de acogida.

De acuerdo con los datos de ACNUR, alrededor de 5 000 personas abandonan Venezuela cada día a causa de la violencia desenfrenada, la inflación, las guerras entre bandas y la escasez de alimentos, medicinas y servicios básicos²⁴. En este contexto, la covid-19 no solo ha tenido efectos fatales en la salud, las condiciones de vida, la seguridad y la dignidad de las personas, sino que, además, ha exacerbado las desigualdades preexistentes y ha aumentado la vulnerabilidad de aquellas que ya se encontraban en situaciones críticas, como las personas migrantes y refugiadas. En este sentido, durante el año 2022, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela continuaron desplazándose por rutas irregulares a pesar de las fuertes restricciones a la movilidad, debiéndose enfrentar a condiciones extremadamente adversas en busca de protección y mejores oportunidades de vida.

Se mantiene, por tanto, la tendencia al alza de los años anteriores en cuanto al número de desplazamientos. Solo en Panamá, la llegada de personas refugiadas y migrantes procedentes de Venezuela se multiplicó por 50 (de 2 819 en 2021 a 148 285 en los diez primeros meses de 2022). En este sentido, preocupa especialmente el trayecto del Tapón de Darién²⁵, que representa graves peligros de seguridad para quienes deciden cruzarlo en busca de protección.

Las personas desplazadas procedentes de Venezuela suelen ser familias con hijos e hijas menores, mujeres embarazadas, personas mayores y personas con

22 ACNUR (2023). Situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

23 R4V (2023). Refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Última consulta el 28 de marzo de 2023.

24 ACNUR (s/f). Venezuela Humanitarian Crisis. <https://www.unrefugees.org/emergencias/venezuela/>

25 ACNUR et al (2022). Aumenta el número de personas de Venezuela que cruzan el Tapón del Darién. <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/aumenta-el-numero-de-personas-de-venezuela-que-cruzan-el-tapon-del-darien>

discapacidad, quienes quedan especialmente expuestas a situaciones de vulnerabilidad y peligros frente a traficantes, tratantes y grupos armados irregulares²⁶. El factor migratorio empeora esta situación: la carencia de documentación para permanecer regularmente en países vecinos dificulta su acceso a derechos básicos. Así, las personas provenientes de Venezuela que se ven forzadas a abandonar sus hogares y su país enfrentan condiciones de desplazamiento de altísimo riesgo, incluyendo mayores posibilidades de convertirse en víctimas de explotación, trata, violencia, discriminación y xenofobia.

Asimismo, de acuerdo con datos de ACNUR, a mediados de 2022 Venezuela representaba el segundo país de origen con la mayor cantidad de personas solicitantes de asilo y refugiadas en el mundo, con un total de 5,6 millones. Esta cifra representa un aumento del 21 % (935 600) en los seis primeros meses de 2022, con respecto a la cifra registrada a finales del 2021. Los mayores aumentos se registraron en Colombia (635 200), Perú (163 300) y Brasil (118 900).

Según estimaciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), durante el primer semestre se registraron más de un millón de solicitudes de asilo pendientes de resolución, mientras que solo 211 944 personas venezolanas fueron reconocidas como refugiadas²⁷.

Según esta plataforma, más del 84 % de la población venezolana que se encontraba desplazada a finales del año 2022 permanecía en países vecinos de la región, como Colombia (2,4 millones), Perú (1,5 millones), Ecuador (502 214) y Chile (444 423)²⁸. Sin embargo, las personas venezolanas desplazadas en busca de protección se encuentran en un total de 62 países alrededor del mundo. En la UE, España se sitúa como el primer país de acogida de población refugiada y migrante venezolana, alcanzando la cifra de 438 400, según los últimos datos de enero de 2022²⁹.

26 ACNUR (2023). Situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

27 R4V (2022). Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país. <https://www.r4v.info/es/solicitudes-refugiados>

28 R4V (2023). Refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Última información disponible del 28 de marzo de 2023. Estas cifras representan la suma de personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo venezolanas y venezolanos reportados por los países de acogida. No necesariamente implican identificación individual, ni registro de cada individuo, e incluye un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada gobierno. Como muchas de las fuentes de los gobiernos no toman en cuenta a venezolanos sin un estatus migratorio regular, es probable que el número total sea más alto.

29 *Íbidem*

AFGANISTÁN

Desde que se iniciara la guerra hace ya más de 20 años, el conflicto en Afganistán ha pasado por diferentes fases, con periodos de mayor y menor violencia y estabilidad. Sin embargo, desde 2021 el conflicto se ha recrudecido hasta llegar a una situación de colapso humanitario que afecta a prácticamente la totalidad del país. Algunos grupos de población como las mujeres, niños y niñas y las personas que han trabajado con actores internacionales o periodistas se encuentran gravemente bajo amenaza.

El retroceso en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en los de las mujeres, debido a las nuevas medidas implementadas por el régimen talibán, es muy preocupante. En diciembre de 2022, se prohibió a las mujeres estudiar en la universidad y realizar cualquier trabajo fuera del hogar, excluyéndolas sistemáticamente de la vida pública y poniendo en grave peligro su salud, vida, libertad y dignidad³⁰. La UE ha condenado estas restricciones y declarado que la persecución por motivos de género podría constituir un crimen contra la humanidad en Afganistán³¹. A su vez, el secretario general de la ONU ha manifestado su especial preocupación por el hecho de que estos obstáculos al trabajo humanitario de las mujeres tienen un gran impacto en la prestación eficaz de ayuda humanitaria que necesitan 28 millones de personas en el país³².

Como consecuencia, ACNUR estima que, solo desde la toma del poder por el gobierno talibán en agosto de 2021, más de 900 000 personas afganas han sido desplazadas dentro de su propio país, la mayor parte de ellas son mujeres, niñas y niños³³. Esto hace un total de 3,4 millones de personas internamente desplazadas por el conflicto en Afganistán registradas a finales de junio de 2022.

Por otro lado, a finales de 2022 se registraron 1,6 millones de nuevas llegadas a países vecinos, principalmente en Irán y Pakistán. Estos países acogen a unos 2,3

30 Human Rights Watch (2022). Afghanistan – Events of 2022. <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/afghanistan>

31 Consejo de la Unión Europea (2022). Afganistán: declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre las restricciones adicionales de los talibanes al derecho de las niñas y las mujeres a la educación. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/21/afghanistan-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-additional-restrictions-by-the-taliban-to-the-right-of-education-of-girls-and-women/>

32 UN (2022). UN Secretary-General 'deeply disturbed' by Taliban's reported ban on women working for NGOs in Afghanistan. <https://news.un.org/en/story/2022/12/1131997>

33 ACNUR (s/f). Emergencia en Afganistán. <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-afghanistan#:~:text=Afganist%C3%A1n%20atraviesa%20una%20crisis%20humanitaria,son%20mujeres%2C%20ni%C3%B1as%20y%20ni%C3%B1os>

millones de personas refugiadas procedentes de Afganistán. Si bien es cierto que la mayoría de las personas que huyeron de Afganistán, incluso desde 1979, regresaron por fases desde el 2002, esta tendencia ha disminuido en los últimos tiempos, con poco más de 6 400 personas que decidieron regresar en 2022. Sin embargo, esta cifra es cuatro veces más que el número total de retornos registrado en 2021. Según ACNUR, se debe, principalmente, al elevado coste de la vida y la falta de oportunidades de empleo en los países de acogida, así como el deseo de reunirse con la familia y la percepción de una mejor situación de seguridad en Afganistán³⁴.

SUDÁN

Sudán acoge a una de las mayores poblaciones de personas refugiadas (1,1 millones)³⁵ y desplazadas internamente (3,7 millones)³⁶ de toda África. La mayoría de estas personas provienen de Sudán del Sur (802 748), pero otras huyeron de la violencia y la persecución en países vecinos, como Eritrea (136 466), Etiopía (71 658), República Centroafricana (24 369) y Chad (4 655). También las guerras de Siria y Yemen forzaron muchos desplazamientos en búsqueda de «seguridad» en Sudán³⁷. El 61 % de la población refugiada vive en asentamientos fuera de las comunidades de acogida y zonas urbanas, mientras que el 39 % permanece en campamentos, especialmente en Sudán Oriental y la región del Nilo Blanco.

Al mismo tiempo, en 2022, Sudán siguió lidiando con las secuelas del golpe militar de 2021. En febrero de 2022, las autoridades de Jartum comenzaron a realizar redadas contra extranjeros residentes en Jartum -incluido personal de organizaciones internacionales como ACNUR-, dando lugar a detenciones masivas de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

La situación de violencia que se vive en Sudán, unida a la impunidad y al impacto de las catástrofes naturales, empujaron a miles de hombres, mujeres, niños y niñas a buscar refugio en países vecinos, como Chad (407 378)³⁸, además de provocar el desplazamiento interno de comunidades enteras. De acuerdo con informaciones de ACNUR, las lluvias y las inundaciones del pasado mes de septiembre no solo mata-

34 ACNUR (2023). Afghanistan situation update – 1 February 2023. <https://data.unhcr.org/es/documents/details/98620>

35 ACNUR (2023). Country – Sudan. <https://data.unhcr.org/en/country/sdn>

36 *Íbidem*

37 *Íbidem*

38 ACNUR (2023). Country – Chad. <https://data.unhcr.org/en/country/tcd>

ron ganado, sino que también se inundaron casas y campos de cultivo, desplazando a 299 500 personas³⁹.

La ruta de salida más utilizada por las personas migrantes y refugiadas de Sudán sigue siendo Libia, la que, al mismo tiempo, es la más cara. Por ello, y teniendo en cuenta el aumento del coste de vida en Sudán, cada vez son más las personas que deciden ir a Sudán del Sur o a Uganda para trabajar y costearse el traslado a la ruta mediterránea⁴⁰. En este contexto, preocupa especialmente el aumento en el número de personas solicitantes de asilo y refugiadas que han sido identificadas como víctimas de trata durante el segundo semestre de 2022. De acuerdo con ACNUR, este aumento es un reflejo de los crecientes índices de delincuencia organizada en Sudán y que traen como consecuencia un riesgo cada vez mayor de secuestro y tráfico de personas necesitadas de protección en su viaje migratorio hacia Libia⁴¹.

SOMALIA

En Somalia, la combinación mortal de décadas de conflicto y los efectos devastadores del cambio climático forzaron el desplazamiento de millones de personas en 2022. Tras más de 30 años de conflicto sin tregua, el recrudecimiento de la violencia terrorista de Al-Shabaab en respuesta a la ofensiva gubernamental de «guerra total» emprendida por el nuevo presidente somalí Hassan Sheikh Mohamud⁴², hizo del 2022 uno de los años más mortíferos del conflicto hasta la fecha⁴³. La inestabilidad política y las graves vulneraciones de derechos humanos contra la población civil habían forzado el desplazamiento de 800 000 personas a mediados de 2022, colocando a Somalia como el noveno país de origen de personas refugiadas en el mundo.

Además de la violencia, la población somalí se enfrentó en 2022 a la que, según la FAO, es la peor sequía registrada en el Cuerno de África de las últimas cuatro décadas, sumiendo al país en una de las crisis humanitarias más graves del planeta. El

39 ACNUR (2022). ACNUR alerta que las necesidades en Sudán van en aumento debido al alza de los precios y a la escasez de financiación humanitaria. <https://www.acnur.org/noticias/briefing-notes/acnur-alerta-que-las-necesidades-en-sudan-van-en-aumento-debido-al-alza-de>

40 ACNUR (2022). Sudan – Fact Sheet on Mixed Movements – January-June 2022. <https://data.unhcr.org/es/documents/details/100010>

41 *Íbidem*

42 Europa Press (2022). "El recrudecimiento del conflicto en Somalia amenaza con convertir 2022 en uno de los años más mortíferos". <https://www.europapress.es/internacional/noticia-recrudecimiento-conflicto-somalia-amenaza-convertir-2022-anos-mas-mortiferos-20221105082649.html>

43 ACLED (2023). Heightened Political Violence in Somalia. <https://acleddata.com/2023/03/03/context-assessment-heightened-political-violence-in-somalia/>





El campamento de Um Rakuba, en el este de Sudán, se reabrió en noviembre de 2020 para albergar a personas refugiadas etíopes que huían del conflicto de Tigray. Las personas recién llegados llegaron a través de los pasos fronterizos de Lugdi y Hamdayet y fueron reubicadas en Um Rakuba y en otro asentamiento, Tunaydbah. Um Rakuba alberga a más de 8.000 personas. Agosto de 2021. © ACNUR/Samuel Otieno

hambre y la pérdida de medios de subsistencia por sequías e inundaciones obligaron a abandonar sus hogares a 1,1 millones de personas⁴⁴. La cifra total de personas desplazadas internamente, por razones medioambientales y por la guerra, ascendió a tres millones de personas a mediados de 2022. La situación de emergencia en Somalia, uno de los países más pobres del mundo, es un ejemplo de cómo el cambio climático es la «última de las injusticias», tal y como denuncia el último informe del IPCC⁴⁵.

44 OCHA (2022). Somalia – Situation Report. https://reports.unocha.org/en/country/somalia/?_gl=1%2atbqdan%2a_ga%2aMTMzODc1MjE1NC4xNjgxMzc5ODY1%2a_ga_E60ZNX2F68%2aMTY4MTM3OTg2NS4xLjEuMTY4MTM4MDAzOC42MC4wLjA

45 IPCC (2023). Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

1.2. SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS MUNDIALES DE MIGRACIÓN Y ASILO

Han pasado más de cuatro años desde que se aprobaron los Pactos Mundiales de Migración y de Refugiados. Pese a no ser vinculantes, ambos pactos fueron un hito a destacar por conseguir que los Estados intentaran negociar unas bases sobre las que establecer una serie de premisas encaminadas a la mejora de la gestión de las migraciones y del asilo a nivel mundial y, en última instancia, a tratar de mejorar la situación de los millones de personas que se ven forzadas a migrar y a desplazarse en el mundo.

Es importante recordar en qué punto estamos y reflexionar acerca de las novedades recientes en relación a ambos instrumentos:

Pacto Mundial de Refugiados

Para medir la implementación de los cuatro objetivos del Pacto Mundial de Refugiados (en adelante: PMR)⁴⁶ se han establecido una serie de mecanismos de seguimiento. El primero de ellos es el Foro Mundial de Refugiados, que se celebra cada cuatro años. El segundo es una Reunión de Altos Funcionarios, que tiene lugar dos años después de cada Foro Mundial de Refugiados. Por último, se elabora un informe bienal sobre los indicadores de cumplimiento y un informe anual de ACNUR a la Asamblea General.

En el año 2019 tuvo lugar el primer Foro Mundial de los Refugiados, con el objetivo de revisar la implementación de los objetivos del PMR⁴⁷. Al haber transcurrido ya cuatro años, los Estados parte tendrán que revisar nuevamente la implementación de sus objetivos en diciembre de 2023. El Foro Mundial sobre Refugiados de 2023 también será la oportunidad para revisar la aplicación de todos los compromisos e iniciativas que se anunciaron en el año 2019 y posteriormente. De nuevo, podrá ser un espacio en el que cada participante tendrá la oportunidad de anunciar nuevos compromisos, compartir buenas prácticas en relación con el reparto de responsabilidades y realizar un balance de retos y oportunidades de cara al futuro. Cabe men-

46 Estos cuatro objetivos del PMR son: 1) Aliviar las presiones sobre los países que acogen a personas refugiadas; 2) Desarrollar la autosuficiencia de las personas refugiadas; 3) Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias; 4) Fomentar condiciones que permitan a las personas refugiadas regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad.

47 Puede verse una reflexión sobre sus resultados en el *Informe Anual de CEAR de 2020*: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf

cionar que, según la última revisión de los compromisos adoptados en el Foro de 2019 realizada por ACNUR en 2022, de los 1 626 compromisos propuestos, solo 164 se han marcado como completados, 620 figuran como «en curso» y 47 se consideran en fase de planificación⁴⁸. El Foro de 2023 será una buena oportunidad para monitorear de nuevo estos avances.

Por otro lado, en diciembre de 2021, tuvo lugar la primera Reunión del Funcionariado de Alto Nivel, espacio que congregó a altos funcionarios gubernamentales, así como a representantes de grupos de interés relevantes y organizaciones de la sociedad civil que tuvieron como objetivo la identificación de los avances, retos y oportunidades que surgían para la población refugiada en un contexto de pandemia global. El resultado de esta importante reunión fue un documento final con 20 recomendaciones clave encaminadas a la preparación del Foro de Revisión del PMR de 2023⁴⁹.

Con anterioridad a esta reunión de 2021, ACNUR publicó su informe sobre los indicadores de seguimiento de los objetivos del PMR⁵⁰. En este primer informe se estudiaron los avances logrados para la consecución de los cuatro objetivos establecidos por el PMR: aliviar la presión que tienen los principales países de acogida, aumentar la autosuficiencia de las personas refugiadas, ampliar el acceso a soluciones en terceros países y apoyar a los países de origen para favorecer un retorno con todas las debidas garantías de seguridad y dignidad. Además, se recoge el progreso realizado en relación con los 15 indicadores del PMR que se mide desde el año 2016, cuando se publicó la Declaración de Nueva York de Refugiados y Migrantes. En diciembre de 2022 se publicó un segundo informe sobre la implementación de dichos indicadores⁵¹.

Asimismo, cabe mencionar el I Foro sobre Soluciones Complementarias para la admisión de personas refugiadas en terceros países, auspiciado por ACNUR en noviembre de 2022⁵². Este evento, que tuvo lugar online con una duración de tres semanas, reunió a más de 190 representantes de gobiernos, organizaciones dirigidas por personas refugiadas, instituciones académicas, el sector privado, la sociedad

48 Root, R. L. (2022). Promises and pledges: Has the Global Compact on Refugees delivered? Devex. <https://www.devex.com/news/promises-and-pledges-has-the-global-compact-on-refugees-delivered-102261>

49 ACNUR (2021). *Outcomes of the High-Level Officials Meeting 2021*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/623dd8834.pdf>

50 ACNUR (2021). *Global Compact on Refugees Indicator Report*. https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/wp-content/uploads/sites/143/2021/11/2021_GCR-Indicator-Report_spread_web.pdf

51 ACNUR (2022). *Global Compact on Refugees Indicator Framework*. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/639753394.pdf>

52 ACNUR (2022). A channel for protection: 1st International Forum on Complementary Pathways. <https://globalcompactrefugees.org/news-stories/channel-protection-1st-international-forum-complementary-pathways>

civil, organizaciones internacionales y otras partes interesadas de más de 65 países de todo el mundo para abogar por el establecimiento y la ampliación de vías complementarias para las personas refugiadas. Además, dio a conocer estas vías complementarias abogando por su expansión como método de protección adicional a las soluciones duraderas tradicionales para los refugiados. Estas vías contribuyen directamente al reparto equitativo de responsabilidades y ayudan a cumplir tres de los objetivos del PMR.

Si bien es cierto que este PMR supone una oportunidad y un avance, no son pocos los retos que sigue planteando. Debido precisamente a su naturaleza no vinculante, pareciera que los Estados parte no terminan de implicarse con un cumplimiento realista de los objetivos y los compromisos asumidos en 2019, por ejemplo. Así, es sorprendente el bajo nivel de cumplimiento de estos compromisos a día de hoy, o la falta de coherencia entre otros instrumentos y proposiciones con este pacto, como es, por ejemplo, la propuesta del Nuevo Pacto Europeo de Migración y de Asilo⁵³.

Además, en el caso de España, otro de los retos identificados en relación a una correcta implementación del PMR vinculada con una de las soluciones duraderas y la integración social es la proliferación de los discursos del odio. Para ello, es necesario promover una narrativa que neutralice el discurso del odio, así como acciones para combatirlo y para minimizar la conflictividad social. También convendría 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. Todo ello favorecería el cumplimiento de los objetivos del PMR, y sería deseable que, de una manera o de otra, este problema pudiese ser abordado en el Foro de seguimiento de su implementación.

Asimismo, el PMR hace especial hincapié en recurrir a la detención como último recurso, lo que exige a España acabar urgentemente con el uso sistemático de la detención en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). En coherencia con el Pacto, también constituye un reto para España garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional y el respeto a los derechos humanos en nuestra Frontera Sur, poniendo fin a las devoluciones ilegales.

Finalmente, el Pacto también establece la necesidad de llegar a un compromiso para incrementar el acceso a soluciones duraderas, como es el reasentamiento u otro tipo de soluciones complementarias como las extensiones familiares, que además garantizan el derecho a la vida familiar. España se comprometió en el Foro de

53 CEAR viene analizando la propuesta de Pacto Europeo de Migración y de Asilo desde que se anunció en el año 2020. Pueden consultarse nuestras conclusiones en los últimos informes anuales o en las publicaciones específicas sobre este pacto, como son: <https://www.cear.es/sections-post/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>





Ali era pescador, como su padre y abuelo. En este país la falta de agua tiene el mismo efecto devastador que el *Daesh*. Marcharse es la única alternativa para siete millones de personas en el país del Tigris y el Éufrates: no tienen alimento ni agua por la extrema sequía de lagos como el Hamrín ubicado en el Kurdistán iraquí. Este año y el pasado, los niveles han alcanzado mínimos críticos, lo que ha afectado a cosechas, ganadería y pesca de toda la región. 2022.
© Pablo Tosco

2019 a perfeccionar el sistema de reasentamiento y la búsqueda de vías complementarias, por lo que sería positivo que en el marco del Foro de este año 2023 este objetivo quedara reflejado y aumentaran los compromisos en este sentido.

Pacto Mundial de Migraciones

En mayo de 2022 tuvo lugar el primer Foro de Revisión de Seguimiento del Pacto Mundial de Migraciones (en adelante: PMM), en la Asamblea General de la ONU en Nueva York, que tenía el objetivo de evaluar los progresos realizados en el marco del PMM. En torno a este Foro de Revisión se reunieron los Estados parte, grupos de interés relevantes para la materia y la ONU. Esta revisión incluyó debates sobre los 23 objetivos del PMM, intentando reforzar la gobernanza de la migración internacional y centrándose en cuestiones relacionadas con la recuperación tras la pandemia de la covid-19 para tratar de debatir acerca de una adecuada planificación inclusiva para futuras crisis similares, en la que se respeten los derechos humanos. También se abordaron temas relacionados con la migración por motivos medioambientales, la reducción de las vulnerabilidades de las personas que migran y la construcción de vías legales para la migración. Es más, es de destacar que la relación entre el cambio climático y la migración estuvo muy presente en este Foro de Revisión, algo que no había ocurrido años antes, en la cumbre de Marrakech de 2018.

El Foro de Revisión concluyó con la adopción de una Declaración de Progreso en la que se establecieron nuevas prioridades e hitos para la gestión de la migración internacional para los siguientes cuatro años⁵⁴. De esta declaración cabe resaltar, entre otros puntos, que se ha avanzado en la integración de la migración internacional en los planes de desarrollo, en la simplificación de los procedimientos administrativos, en la prestación de servicios, en la promoción de la inclusión, en la promoción de una contratación justa y un trabajo decente, en la prevención de la lucha contra la trata de personas, en la recopilación y uso de datos, entre otros asuntos.

Sin embargo, en esta declaración también se citan algunos asuntos en los que queda margen de mejora, como por ejemplo: la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático y de la degradación medioambiental, así como la protección de las personas que huyen por estos motivos; la eliminación de los obstáculos para acceder a la asistencia humanitaria de las personas migrantes, lo que agrava su situación de vulnerabilidad; la cooperación bilateral e internacional para

54 Asamblea General de las Naciones Unidas (2022). *Declaración de Progreso del Foro de examen de migración internacional A/76/L.58*. <https://sociedadcivilpactomundial.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracion-de-Progreso-de-IMRF.pdf>

determinar procedimientos claros que defiendan las salvaguardas procesales y la seguridad jurídica o, incluso, la insuficiente financiación del fondo fiduciario para la migración para apoyar la aplicación del PMM.

La Declaración de Progreso termina con una serie de recomendaciones, entre las que destacamos algunas que han sido siempre reivindicadas por CEAR, como la ampliación de vías legales para una migración segura o el desarrollo y aplicación de procedimientos y acuerdos sobre búsqueda y rescate de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

En el caso de España, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se mantiene una relación de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para lograr una mayor coordinación en la implementación de los objetivos del PMM y se organizó una jornada de preparación de cara al Foro de Revisión el 6 de abril de 2022. El Gobierno de España elaboró un informe de seguimiento en el que reflejaba los avances de España en cuanto a la implementación de los 23 objetivos de este PMM⁵⁵, así como un plan de acción de compromisos para el futuro (2022-2026)⁵⁶.

Sin embargo, desde CEAR consideramos que queda mucho camino por recorrer para poder implementar plenamente el PMM en España. Así, por ejemplo, insistimos en que hay que apostar por una cooperación al desarrollo centrada en el desarrollo humano y no en el control y externalización de las fronteras (en relación al objetivo 2 del PMM), aumentar el compromiso sobre vías legales y seguras (en línea con el objetivo 5 del PMM), defender la adopción de un acuerdo de desembarco seguro y posterior reubicación en el ámbito de la UE (en relación con el objetivo 8 del PMM), o poner fin a las devoluciones en caliente (en línea con el objetivo 11 del PMM).

A modo de conclusión, cabe destacar que al igual que lo que ocurre con el PMR, el hecho de que este PMM no sea jurídicamente vinculante hace que algunos compromisos no se lleguen a cumplir con la celeridad deseable. Pese a ello, no hay que olvidar que tanto el PMM como el PMR parten de la base de lo establecido en los tratados internacionales de los que sí que emanan obligaciones jurídicas vinculantes para España y que deben ser respetadas. Además, ambos pactos están íntimamente relacionados con la Agenda 2030, cuya idea de base es la de «no dejar a nadie atrás».

55 Pacto Mundial para la Migración (2022). *Informe de Progreso sobre la Aplicación Nacional por parte de España del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular 2018-2022*. <https://sociedadcivilpactomundial.org/wp-content/uploads/2022/10/INFORME-SEGUIMIENTO-PMM-ESPANA.pdf>

56 Pacto Mundial para la Migración (2022). *Documento de Compromisos de Acción en la Aplicación Nacional por parte de España del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular 2022-2026*. <https://sociedadcivilpactomundial.org/wp-content/uploads/2022/10/DOCUMENTO-COMPROMISOS-ESPANA.pdf>

Por todo ello, se ha avanzado mucho, pero todavía queda camino por recorrer y para ello hace falta una verdadera voluntad política de cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con las personas migrantes y refugiadas.

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

En 2022 se produjo un incremento del 25% en el número de llegadas de manera irregular a la UE (189 620)⁵⁷ con respecto al año anterior (151 417)⁵⁸. Son varios los factores que han influido en este incremento, como los efectos económicos y sociales derivados de la covid-19, la invasión rusa de Ucrania, así como los conflictos prolongados ya existentes en los países vecinos⁵⁹. A estos se añaden otros como la crisis climática, la escasez de alimentos o la inflación que ha acentuado las dificultades de la población para vivir de manera digna y segura.

Principales vías migratorias hacia la Unión Europea

Del total indicado de llegadas en 2022, el 80% lo hicieron por vía marítima (149 659), mientras que el 20% restante fueron por vía terrestre (39 961)⁶⁰. Según datos de OIM, la mayoría de las llegadas se produjeron en Italia (70%) y España (20%), que se man-

57 OIM (2022). Europe Arrivals. Displacement Tracking Matrix. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://dtm.iom.int/europe/arrivals?type=arrivals>

58 CEAR (2022). *Informe Anual*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf> El dato incluye llegadas irregulares por las distintas rutas marítimas y terrestres, incluyendo los siguientes Estados miembros de la Unión Europea que forman parte de su frontera exterior: España, Italia, Malta, Grecia, Chipre y Bulgaria.

59 ACNUR (2022). El desplazamiento forzado llegó a un nuevo récord en 2021; muy pocas personas pudieron volver a casa. <https://www.acnur.org/noticias/stories/el-desplazamiento-forzado-llego-un-nuevo-record-en-2021-muy-pocas-personas> Según datos de ACNUR, 23 países cuya población, en conjunto, suma 850 millones de personas experimentaron conflictos de intensidad media y alta.

60 OIM (2022). Europe Mixed Migration Board. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>

tiene como el segundo país de la UE con mayor número de llegadas. En tercer lugar, se encuentra Grecia (8 %), seguido de Chipre (2 %) y Malta (0,2 %). De acuerdo con los datos analizados, en la mayoría de los países se ha producido un aumento en el número de llegadas con respecto al año anterior, a excepción de Malta (0,6 %) y España (34 %).

De las 149 659 llegadas por vía marítima, 105 131⁶¹ se produjeron a través del Mediterráneo central hacia Italia, lo que supone un 35 % más con respecto al año anterior (67 447). Los principales países de origen de las personas necesitadas de protección internacional que llegaron por esta ruta fueron Bangladés, Túnez y Egipto.

España registró un considerable descenso en el número de llegadas en el conjunto de las vías del Mediterráneo occidental y el Atlántico norte, pasando de 40 106 llegadas registradas en 2021 a un total de 28 930⁶² en 2022. Las islas Canarias (15 682) fueron el principal punto de entrada por esta vía marítima.

En cuanto a las 39 961 llegadas por vía terrestre, el 40 % fueron en Bulgaria (16 712), el 37 % en Chipre (14 741) y el 16 % en Grecia (6 219)⁶³, aumentando levemente el porcentaje del año anterior (36 %, 31 % y 14 %, respectivamente). España, sin embargo, pasó de 10 854 llegadas en 2021 a 2 289 en 2022, esto es el 6 % del total de llegadas por vía terrestre.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas de manera irregular a España (31 219) de acuerdo con los datos de la OIM, un año más queda patente que la mayoría de ellas se realizan por vía marítima (92,6 %).

En cuanto al número de personas fallecidas o desaparecidas, la OIM llegó a registrar 2 965 personas en el año 2022 en los distintos trayectos de las rutas migratorias del Mediterráneo (2 406) y del Atlántico (559) hacia la UE, reflejando un descenso respecto a la cifra del año anterior (3 603)⁶⁴. El 55 % de los fallecimientos o desapariciones ocurridas en 2022 tuvo lugar en la ruta del Mediterráneo central, que sigue siendo la más mortífera (1 417). Asimismo, en la ruta del Mediterráneo occidental hacia España, perdieron la vida 611 personas⁶⁵. Por otro lado, 559 personas perdieron su vida o desaparecieron en la ruta atlántica hacia Canarias⁶⁶, esto es un 50 % menos que el año anterior (1 156).

61 *Ibidem*.

62 Ministerio del Interior (2023). *Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular 2022: Datos Acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf

63 OIM (2023). Europe Mixed Migration Board. Recuperado el 31 de marzo de 2023. <https://dtm.iom.int/content/europe-migration-arrivals-dashboard>

64 OIM (2022). Proyecto Migrantes Desaparecidos. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://missingmigrants.iom.int/es/datos>

65 OIM (s/f). Proyecto Migrantes Desaparecidos. Mediterráneo. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://missingmigrants.iom.int/es/region/el-mediterraneo>

66 OIM (s/f). Missing Migrants Project. África. Recuperado 13 de abril de 2023. https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region_incident=All&route=3946&year%5B%5D=10121&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

Por tanto, 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 40 % de las 6 878 muertes de personas migrantes registradas a nivel global.

La población de la UE volvió a disminuir por segundo año consecutivo, pasando de 447 millones de habitantes en enero de 2021 a 446,8 un año después⁶⁷, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en ese mismo año apenas representa el 0,4 % del total de la población.

Solicitudes de protección internacional en la Unión Europea

En 2022, los países de la UE recibieron 963 067 solicitudes de protección internacional, según datos de Eurostat⁶⁸. Esto supone un aumento de más de la mitad (53 %) con respecto a 2021 (630 630) y la cifra más alta registrada desde 2016. Del número total de solicitudes presentadas, 881 230 se corresponden con personas que solicitan dicha protección por primera vez, un 65 % más que en 2021 (535 045). El aumento del número de personas solicitantes de asilo en la UE se correspondería con el fin de las restricciones impuestas durante la pandemia de la covid-19 y con el incremento global del desplazamiento forzado. Asimismo, este incremento se relaciona con la entrada exenta de visado en países de los Balcanes para nacionalidades como Turquía, India, Burundi o Túnez⁶⁹.

Por nacionalidades, ocupan el primer lugar las personas procedentes de Siria (135 465), seguidas de Afganistán (124 125), Turquía (52 585), Venezuela (50 730) y Colombia (43 020). Unos 43 000 solicitantes afirmaron ser menores no acompañados, la mayor cifra desde 2015.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que más de cinco millones de personas procedentes de Ucrania se han registrado como solicitantes de Protección Temporal en el conjunto de Estados miembros de la UE en 2022⁷⁰.

En lo que respecta a los países receptores, los cinco que recibieron el mayor número de solicitudes de asilo fueron Alemania (243 835), Francia (156 455), España

67 European Commission (2022). *Eurostat. Population and population change statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_population_change_statistics

68 European Commission (2023). *Eurostat Statistics Explained. Asylum and first time asylum applicants: monthly data*. Última actualización del 18 de abril de 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00189/default/table?lang>

69 European Union Agency for Asylum (2022). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2022*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

70 ACNUR (2023). *Ukraine situation*. Última consulta 13 de abril de 2023. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

(118 842)⁷¹, Austria (108 755) e Italia (84 290), que en su conjunto representan más del 78 % de todas las solicitudes de asilo presentadas por primera vez en la UE⁷². Cabe anotar que, si bien en 2021 la diferencia de España con Francia era mayor, en 2022 esa diferencia entre ambos se ha vuelto a reducir⁷³.

Reconocimiento de la protección internacional en la Unión Europea

En el conjunto de la UE, la tasa de reconocimiento de la protección internacional fue del 38,5 % en 2022, tres puntos porcentuales más que en 2021 y la mayor en cinco años. En este sentido, si bien las decisiones que otorgan el estatuto de refugiado (142 870) en 2022 aumentaron un 25 % en comparación con el año anterior (118 000), el aumento en la tasa de reconocimiento se debió principalmente a más decisiones que otorgan protección subsidiaria (101 725), un 65 % más que en el 2021 (64 000)⁷⁴. En este sentido, destaca el alto número de concesiones de la protección subsidiaria a personas procedentes de Siria, como principal nacionalidad solicitante de asilo, cuya tasa de reconocimiento en el conjunto de la UE se situó en un 94 %, la más alta registrada desde 2016.

Las nacionalidades que tuvieron las tasas de reconocimiento más altas fueron⁷⁵: Siria (94 %), Bielorrusia (88 %), Ucrania (86 %), Eritrea y Yemen (84 % cada uno) y Mali (70 %). Los nacionales de Afganistán tuvieron una tasa de reconocimiento significativamente más baja (54 %) que en 2021. Por otro lado, las tasas de reconocimiento fueron especialmente bajas para las personas solicitantes de asilo de India, Moldavia, Macedonia del Norte y Vietnam (1 % cada uno), Túnez y Bosnia y Herzegovina (2 % cada uno), así como Venezuela, Serbia y Nepal (3 % cada uno). Sin embargo, muchos venezolanos recibieron protección humanitaria en base a la legislación interna.

El total de solicitudes resueltas en 2022 asciende a 635 967, un incremento del 21 % respecto de las 524 330 resoluciones en 2021. Alemania, en primer lugar (197 540), supera este año a Francia, que resuelve 129 735. Ambos países concen-

71 Ministerio del Interior (2023). *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional: Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/Proteccion-internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

72 European Commission (2023). *Asylum applications: monthly statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics

73 Véase: en 2021, Francia recibió 120 685 solicitudes de asilo y España 65 295. Mientras que, en 2022, esas cifras aumentaron a 156 455 para Francia y 118 842 para España.

74 EUAA (2021). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2021*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021>

75 EUAA (2022). *Latest Asylum Trends. Annual Overview 2022*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

tran algo más de la mitad del total comunitario (52 %). Siguen España (86 997), Italia (53 065), Austria (39 000), Grecia (38 645), Bélgica (24 025) y Países Bajos (17 400).

De los Estados miembros con mayor número de resoluciones en 2022, Países Bajos, con 82 %, es el que registra una mayor tasa de reconocimiento de protección internacional, seguido de Alemania y Grecia, ambas con un 50 %. Muy por debajo de la media europea, y en último lugar entre los países con mayor número de resoluciones, se encuentra España, que en 2022 registró un 16,5 % de tasa de reconocimiento de la protección internacional. En comparación con la totalidad de los Veintisiete, España ocupa el tercer puesto por la cola, solo por delante de Malta (14,5 % de tasa de reconocimiento) y Chipre (6,5 %).

En cuanto al número de solicitudes pendientes de resolución en primera instancia, a finales de 2022 quedaron sin resolver 877 785 solicitudes en el conjunto de los Estados miembros, una cifra que aumentó respecto a 2021, alcanzando su nivel más alto desde 2017. De nuevo, las solicitudes de personas afganas (93 330) y sirias (114 230) fueron las que, en conjunto, acumulan un año más la mayor parte del total de pendientes de resolución. Cabe resaltar que España acumula un 14 % del total de solicitudes sin resolver del conjunto de países de la UE (122 035 solicitudes), una cifra superior a las 104 010 que quedaron pendientes al término del año 2021.





40 personas migrantes de Costa de Marfil y Guinea Conakry aguardan en un bote de metal a ser rescatadas por la tripulación Del buque humanitario vasco "Aita Mari", a 40 millas de Lampedusa. 21 de febrero de 2023. © María Ximena Borrazás

2.2. LA PRESIDENCIA DE ESPAÑA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

Desde que en septiembre de 2020 la Comisión Europea presentase el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la UE ha debido hacer frente a una serie de acontecimientos que han puesto de relieve la necesidad de avanzar hacia un verdadero sistema europeo común de asilo que sea más solidario, eficiente y garantista.

En 2022, la llegada de ocho millones de personas desplazadas forzosamente tras la invasión rusa de Ucrania ha puesto a prueba los límites del sistema actual y ha demostrado que con voluntad política se puede garantizar protección de forma ágil y eficaz. La activación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal en marzo de 2022 ha permitido obtener protección de manera rápida, hasta el momento, a casi cinco millones de personas en el conjunto de los Estados miembros.

No obstante, esta respuesta positiva de la UE a la emergencia de Ucrania contrasta con una deriva cada vez más securitaria de las políticas migratorias europeas, donde el único consenso posible radica en impedir, por todos los medios, que las personas lleguen a Europa y en la consolidación de las fronteras como lugares de impunidad.

En este contexto, la Presidencia de España del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será esencial para concluir la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo -un proceso legislativo en curso desde hace siete años-, donde el liderazgo de España es una oportunidad para lograr mayores garantías, así como una mayor solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros.

Estado de las negociaciones del Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo

A falta de un año para el fin de la actual legislatura (2019-2024), persisten las dificultades en las negociaciones y en el alcance de posiciones comunes en el Consejo, lo que complica las posibilidades de adoptar el conjunto de propuestas legislativas que constituyen el Nuevo Pacto antes de las próximas elecciones europeas. Si en 2021 solo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la tarjeta azul y el Reglamento (UE) 2021/2303 por el que se crea la Nueva Agencia de Asilo de la UE (EUAA), en 2022 el progreso ha sido escaso, a pesar de los esfuerzos de las distintas Presidencias para desbloquear las negociaciones.

En particular, la Presidencia francesa del Consejo propuso un enfoque gradual para avanzar primero en las negociaciones de aquellas propuestas del Pacto que generasen

menos controversia entre los Estados miembros⁷⁶. Los países del Med5 (Italia, Chipre, Grecia, Malta y España) acordaron permitir el avance por etapas, siempre y cuando se respetasen los principios del reparto equitativo de responsabilidad y solidaridad⁷⁷. De esta manera, entre junio y septiembre de 2022, el Consejo adoptó un mandato de negociación sobre el Reglamento de control (Screening)⁷⁸ y el Reglamento de Eurodac⁷⁹. Para compensar el aumento de la responsabilidad que recae sobre los Estados fronterizos, 18 Estados miembros adoptaron una Declaración de Solidaridad Voluntaria y crearon al efecto una Plataforma de Solidaridad⁸⁰, si bien siete meses después solo se había reubicado a unas 500 personas en este marco⁸¹, constituyendo un mecanismo correctivo a todas luces insuficiente.

Con la Presidencia de República Checa, en septiembre de 2022 el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo adoptaron una hoja de ruta⁸² para concluir todas las negociaciones pendientes antes de febrero de 2024 y así aprobar el Pacto por completo antes del término del actual ciclo político europeo. En línea con lo previsto, en diciembre de 2022 se desbloquearon por fin las negociaciones con la adopción por el Parlamento Europeo de un mandato sobre Eurodac y el comienzo de los diálogos tripartitos⁸³. También, el pasado

76 Council of the European Union (2022). Justice and Home Affairs Council, Brussels, Thursday 3 and Friday 4 March 2022. https://www.consilium.europa.eu/media/54611/background-brief-jha-220303-04_en.pdf

77 Europa Press (4 de junio de 2022). Países del Mediterráneo piden a la UE la participación de una 'masa crítica' de Estados en la reubicación de migrantes. <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-paises-mediterraneo-piden-ue-participacion-masa-critica-estados-reubicacion-migrantes-20220604143616.html>

78 Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284561437>

79 Comisión Europea (2020). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. COM/2020/614 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/267d38e8-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284561693>

80 European Commission (2022). Solidarity Platform «Pact». <https://www.statewatch.org/media/3710/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>

81 Martín, M. (2023). El nuevo mecanismo de reparto de refugiados de la UE vuelve a encallar. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-03-01/el-nuevo-mecanismo-de-reparto-de-refugiados-de-la-ue-vuelve-a-encallar.html>

82 European Parliament (2022). Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

83 En el marco del procedimiento legislativo ordinario de la Unión Europea, un diálogo tripartito es una negociación interinstitucional informal que reúne a representantes del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea. El objetivo es llegar a un acuerdo provisional sobre una propuesta legislativa que sea aceptable tanto para el Parlamento como para el Consejo, los colegisladores. Dicho acuerdo provisional deberá ser adoptado por los procedimientos formales de cada una de dichas instituciones.

diciembre, los legisladores alcanzaron un acuerdo -basado en los compromisos provisionales ya alcanzados en 2018- sobre la Directiva de acogida⁸⁴, el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE⁸⁵, si bien su adopción final queda pendiente hasta que finalicen las negociaciones sobre el resto de las propuestas del Pacto. Se espera que el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) refrende también el acuerdo sobre la Directiva de reconocimiento, proveniente del paquete de reforma del SECA de 2016⁸⁶.

Finalmente, cabe destacar que el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre todas las propuestas legislativas del pacto en abril de 2023⁸⁷, anunciando que, de cara a las negociaciones, mantiene el enfoque del *package approach*⁸⁸.

A continuación, se ofrece un análisis de los principales avances o retrocesos de cada una de las propuestas legislativas del Pacto, cuyo estado de tramitación a fecha de redacción de este informe se encontraba en distintas fases:

- **Eurodac: Propuesta modificada del Reglamento Eurodac⁸⁹.** El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación⁹⁰. Con la adopción del texto propuesto por el ponente Jorge Buxadé (ECR) en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, el 13 de diciembre de 2022 se iniciaron los diálogos tripartitos. Preocupa que los

84 European Parliament (2022). Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

85 European Parliament (2022). Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

86 Council of the European Union (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (First reading). <https://www.statewatch.org/media/3658/eu-council-qualification-regulation-mandate-negotiations-15619-22.pdf>

87 European Parliament (2022). Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

88 Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa. Bajo la premisa de «o todo o nada», la imposibilidad de un acuerdo de los legisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

89 European Commission (2020). Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=ES>

90 Consejo de la Unión Europea (2022). Asilo y migración: el Consejo aprueba mandatos de negociación sobre el Reglamento Eurodac y el Reglamento de control y veintiún Estados adoptan una declaración sobre la solidaridad. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

colegisladores han ampliado el alcance de la base de datos Eurodac para controlar los flujos migratorios en la UE, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a niños y niñas desde los 6 años, sin suficientes salvaguardias y poniendo en riesgo el interés superior del menor en el tratamiento de estos datos.

- **Screening: Propuesta de Reglamento sobre un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (*Screening*)⁹¹.** El 22 de junio de 2022 el Consejo aprobó su mandato de negociación, mientras que el Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, dando comienzo a los diálogos tripartitos en esa fecha. Entre las cuestiones más preocupantes se encuentra la introducción de la ficción jurídica de no-entrada del artículo 4(1), el riesgo de condiciones de acogida deficientes y un uso excesivo de la detención, así como el retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías. Por otro lado, el Reglamento establece la creación de mecanismos nacionales independientes de vigilancia del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores, cuyas garantías y ámbito de aplicación han sido reforzados por la posición del Parlamento Europeo.

- **RAMM: Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración⁹².** Este Reglamento incorpora las normas de Dublín III para determinar la responsabilidad del estudio de las solicitudes de asilo, manteniendo el criterio del país de primera entrada. Asimismo, establece un mecanismo de solidaridad solo obligatorio en caso de presión migratoria y para las llegadas tras operaciones de búsqueda y rescate. Las últimas presidencias del Consejo están haciendo esfuerzos para avanzar de forma separada en el mecanismo de solidaridad, con la pretensión de consolidar como contribución principal un mínimo de cuotas de reubicación⁹³, pero también mediante el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades en la dimensión exterior. En este sentido, el mandato de negociación del Parlamento Europeo, aprobado el 20 de abril de 2023, elimina el concepto de «patrocinio del retorno» y prioriza la reubicación como forma de contribuir a la solidaridad. Además, otorga más

91 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. COM/2020/612 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020PC0612>

92 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]. COM/2020/610 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52020PC0610>

93 Nielsen, N. (26 October 2022). Czech EU presidency proposes annual asylum relocation figure. *EUobserver*. https://euobserver.com/migration/156344utm_source=euobs&utm_medium=email

peso a otros criterios para determinar la responsabilidad, convirtiendo en residual el del país de primera entrada. El objetivo es establecer una posición del Consejo para verano de 2023, y el Parlamento Europeo ha anunciado que si entonces no se ha avanzado lo suficiente en el RAMM podría bloquear el resto de las negociaciones.

- **Crisis: Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor**⁹⁴. Este Reglamento prevé un sistema para situaciones de presión migratoria o fuerza mayor, posibilitando que un Estado miembro declarado en «situación de crisis», bajo determinadas circunstancias, se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados, pero también activar de forma más rápida contribuciones de solidaridad obligatorias. Preocupa que su objetivo es la derogación de la Directiva de Protección Temporal (DPT) mediante la creación del estatuto de «protección inmediata» que es menos garantista. En este sentido, es muy positiva la posición del Parlamento Europeo, que ha defendido y protegido la DPT, ha eliminado el concepto de «fuerza mayor» y ha logrado que en situaciones de crisis la única contribución solidaria posible y obligatoria sea la reubicación. No obstante, nos preocupa el riesgo de aplicación extensiva de excepciones a las garantías procedimentales y de suspensión del derecho de asilo.

- **Procedimientos: Propuesta modificada de Reglamento sobre un procedimiento común en materia de protección internacional**⁹⁵. El Parlamento Europeo adoptó su posición el 20 de abril de 2023, mientras que el Consejo solo ha logrado un acuerdo parcial en diciembre de 2022. La razón de ser de esta propuesta es la introducción de un nuevo procedimiento fronterizo acelerado de asilo y retorno, y su vínculo con el *Screening* y la Directiva de retorno refundida. La clave de los desacuerdos es la obligatoriedad del procedimiento fronterizo. También nos preocupa especialmente el efecto suspensivo automático de los recursos y la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad, poniendo en riesgo el respeto del principio de no devolución y un tratamiento individualizado de las solicitudes de asilo.

94 Comisión Europea (2020). 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 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=COM:2020:613:FIN>

95 Comisión Europea (2020). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC0611>

• **Retorno: Refundición de la Directiva de retorno**⁹⁶. Una de las innovaciones del Nuevo Pacto fue el nombramiento, en marzo de 2022, de una coordinadora de Retornos de la UE, Mari Juritsch⁹⁷. Si bien las negociaciones no han progresado en 2022, el 24 de enero de 2023 la Comisión Europea presentó una nueva estrategia operativa para aumentar las devoluciones y el reasentamiento⁹⁸ y, pocos días después, en el Consejo Justicia y Asuntos de Interior los Estados miembros discutieron esta propuesta, con el foco en la cooperación con terceros países⁹⁹. El procedimiento fronterizo de retorno sigue siendo el aspecto más controvertido.

Por otro lado, a lo largo de 2022 se han debatido dos propuestas que, si bien no hacen parte del paquete legislativo del pacto, afectan a elementos del mismo, como es el uso ampliado del procedimiento fronterizo. Estas son el Reglamento de Instrumentalización¹⁰⁰ y la modificación del Código de Fronteras Schengen¹⁰¹. Preocupa especialmente que ambas tienen como objetivo primordial introducir el concepto de «instrumentalización» de la migración, como un mecanismo a disposición de los Estados miembros para derogar las normas de asilo bajo determinadas circunstancias, como es hacer frente a la llegada de un gran número de personas a las fronteras de la UE (como sucedió en la frontera de Bielorrusia en 2021)¹⁰². Durante el Consejo JAI del 8 de diciembre de 2022 una minoría de Estados miembros bloquearon la adopción de una posición común sobre el Reglamento de instrumentalización¹⁰³, pero está sobre la mesa la inclusión de algunas de sus disposiciones en el Reglamento de crisis.

La situación actual pone de manifiesto que persisten las dificultades para llegar a consensos entre los países que se encuentran en la frontera exterior de la UE, quienes exigen

96 Comisión Europea (2018). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición). COM (2018) 634 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52018PC0634>

97 European Commission (2023). Policy document. Towards an operational strategy for more effective returns. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns_en.pdf

98 *Ibidem*.

99 Swedish Presidency of the Council of the European Union (2023). Morning working session on Migration and Asylum. Reducing the pressure of irregular migration to the EU through effective cooperation with third countries on return. <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/30hjvnzx/reducing-the-pressure-of-irregular-migration-to-the-eu-through-cooperation-on-return.pdf>

100 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo. COM 2021 890 final. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac770f15-5dda-11ec-9c6c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-284573537>

101 Comisión Europea (2021). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras. COM 2021 891 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021PC0891>

102 ECRE (2022). Editorial: Instrumentalisation is Not the only Bad Proposal. But it is the Worst. <https://ecre.org/editorial-instrumentalisation-is-not-the-only-bad-proposal-but-it-is-the-worst/>

103 Consejo de la Unión Europea (2022). Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 8 y 9 de diciembre de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2022/12/08-09/>





Y.K. (25 años, ingeniero), refugiado sirio en estado de hipotermia de segundo grado, espera la llegada de la ambulancia. Llevaba varios días escondido en la estricta reserva del Bosque de Bialowieza, en la frontera entre Bielorrusia y Polonia. A pesar de las recomendaciones del médico, no fue trasladado al hospital, sino al puesto de la Guardia Fronteriza en Bialowieza. Diciembre de 2022, Polonia.
© Hanna Jarzabek

un equilibrio justo entre solidaridad y responsabilidad compartida, y la pugna del resto de Estados miembros por reforzar los controles migratorios y trasladar los procedimientos de protección internacional a las fronteras exteriores de la UE. Lejos de estas desavenencias parece estar la necesidad de armonizar e implementar de forma adecuada el acervo del SECA, y más lejos aún, la de construir un marco de protección acorde con el máximo respeto al derecho de asilo y los derechos humanos.

En este sentido, la respuesta de la UE al desplazamiento forzado tras la invasión de Ucrania ha permitido gestionar la presión sobre los sistemas de acogida europeos, demostrando que la resolución eficaz de las crisis pasa por garantizar los derechos y el acceso a la protección. La voluntad política para reaccionar ante el conflicto de Ucrania no debe ser excepcional, sino tomarse como referencia para responder a situaciones similares como el terremoto de Siria y Turquía y para que los instrumentos del Pacto sienten las bases de una política migratoria y de asilo verdaderamente común, garantista y capaz de articular una respuesta estructural a los retos actuales y futuros de la UE.

Propuestas para la Presidencia española

La Presidencia de España del Consejo de la UE, en el segundo semestre de 2023, representa una oportunidad única para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados. Desde CEAR hemos elaborado 20 propuestas¹⁰⁴ que se detallan en el capítulo 7, enfocadas principalmente en las siguientes cuestiones:

En primer lugar, es necesario que los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros sean una realidad. Para lograrlo, desde CEAR creemos que la Presidencia española en el Consejo de la UE es una oportunidad para promover una reforma profunda de las normas de Dublín, que supere el criterio del país de primera entrada y garantice un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades en materia de asilo. También, es urgente la aprobación de un mecanismo de solidaridad permanente y de reubicación obligatoria.

En segundo lugar, es imprescindible garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, así como garantizar el respeto del principio de no devolución. Para ello, se deben rechazar los procedimientos fronterizos de asilo

104 CEAR (2023). Propuestas a la Presidencia española del Consejo UE para un Pacto con derechos. https://www.cear.es/propuestas-presidencia_espanola-ue-migracion-asilo/

y retorno acelerados y la ficción jurídica de no entrada. Además, es esencial establecer mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión.

En tercer lugar, es imperativo garantizar una acogida digna y una respuesta unánime de todos los Estados miembros frente a situaciones de desplazamiento forzado como la crisis de Ucrania o el incremento de las llegadas marítimas. Para ello, se debe defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y promover su aplicación en otras emergencias. Asimismo, es necesario promover un mecanismo europeo de desembarco seguro y predecible, de posterior reubicación obligatoria.

Finalmente, el Nuevo Pacto hace una apuesta insuficiente por ampliar las vías legales y seguras, mientras que consolida un enfoque de externalización del control de las fronteras. Desde CEAR, recordamos la importancia de asumir un mayor compromiso en materia de reasentamiento y en la adopción de vías para buscar protección sin arriesgar la vida en viajes peligrosos. Además, se debe reorientar la política europea de cooperación al desarrollo a objetivos de erradicación de la pobreza y lucha contra las desigualdades y rechazar la instrumentalización y condicionalidad de la ayuda al desarrollo en el control migratorio y fronterizo.

CAPÍTULO 3

EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA**3.1. LAS CIFRAS DEL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA**

Durante el año 2022, se formalizaron 118 842¹⁰⁵ solicitudes de protección internacional en España, la mayor cifra jamás registrada en términos históricos desde que existen registros oficiales tras la creación de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR)¹⁰⁶ en el año 1992. Esto supone un incremento del 81,5 % en relación con el año anterior, en el que se habían formalizado 65 482 solicitudes¹⁰⁷.

Se trata de cifras preandémicas. De hecho, en el año 2019 el número de solicitudes fue muy similar (118 446 solicitudes de protección internacional presentadas¹⁰⁸), tras una tendencia ascendente iniciada en el año 2012 que se vio interrumpida durante los años 2020 y 2021 por las consecuencias de la pandemia de la covid-19. Ello lleva a pensar que esta tendencia al alza podría mantenerse en los próximos años.

105 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

106 Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior (s/f). Oficina de Asilo y Refugio. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/>

107 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio (2022). *Asilo en cifras 2021*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2021.pdf

108 Oficina de Asilo y Refugio (2021). *Informe de actividad 2021*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Informe_actividad_OAR_2021.pdf

Pero, sin duda, uno de los hitos más destacados del año 2022 ha sido el inicio de la guerra en Ucrania tras la invasión rusa del 24 de febrero. Este hecho ha provocado el mayor desplazamiento forzado de población en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Esta vez, la Unión Europea sí reaccionó a tiempo y activó, por primera vez, la Directiva de Protección Temporal. Esta medida ha facilitado que millones de personas encuentren protección en tiempo récord. Durante el año 2022, la OAR ha concedido Protección Temporal a 161 037 personas desplazadas por la invasión de Rusia a Ucrania¹⁰⁹. Este dato sitúa a España como el quinto país de la UE que más protecciones temporales ha concedido¹¹⁰.

Destaca el incremento de solicitudes resueltas: de acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior, durante el año 2022 se han resuelto 86 997 expedientes de protección internacional, lo que supone un incremento del 21 % con respecto al año anterior (69 891). No obstante, el número de solicitudes pendientes de resolución se ha visto incrementado, alcanzando a fecha de 31 de diciembre del 2022 las 122 035 solicitudes, un 17 % más que las 104 010 pendientes a finales del año anterior.

Por segundo año consecutivo, la tasa de reconocimiento experimenta un incremento con respecto al año anterior, situándose en un 16,5 % frente al 10,5 % de 2021. Si bien estos datos merecen una valoración positiva, es importante destacar que estas tasas permanecen todavía muy alejadas de la media europea de reconocimiento, que en el año 2022 se ha situado en el 38,5 %. Somos conscientes de que los perfiles que llegan a España difieren de los que llegan al resto de países de la Unión, pero hay que constatar la mirada restrictiva que se está aplicando y que nos sitúan en la tercera tasa de reconocimiento más baja de la UE, solo por delante de Malta y Chipre.

Los trayectos migratorios son cada vez más peligrosos y la violencia en la frontera más impune. Urge la búsqueda de una respuesta desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos que resuelva la necesidad de refugio y protección de aquellas personas que, como Abdelaziz, han sufrido un infernal tránsito migratorio hasta alcanzar la protección internacional que merece.

Abdelaziz residía en Kismaayo, al sur de Somalia¹¹¹, junto a su madre y su hermana. Pertenece al clan Marehan que, junto al clan Haber Gedir, dominaban la ciudad de

109 Oficina de Asilo y Refugio (2023). La Oficina de Asilo y Refugio registra 118842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-registra-118.842-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-2022-maximo-historico-desde-su-creacion/>

110 Consejo de Europa, Consejo de la UE (2023). Infografía. Refugees from Ukraine in the EU. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/>

111 International Rescue Committee (2023). *Emergency Watchlist*. https://www.rescue.org/sites/default/files/2022-12/CS2301_Watchlist%20Project_Report_Final_3.pdf Somalia encabeza la Lista de Vigilancia de Emergencia elaborada por el Comité Internacional de Rescate (IRC) para el año 2023.

Kismaayo bajo la «Alianza del Valle del Juba». En 2008, Kismaayo cayó bajo el control de las fuerzas del grupo islamista de Al Shabab. Tras la ocupación de Kismaayo, Al Shabab comenzó a realizar numerosos reclutamientos forzosos de jóvenes y niños para darles instrucción militar y destinarlos a acciones de combates y atentados. A pesar de contar con solo ocho años de edad, este grupo irrumpió una noche en el domicilio de Abdelaziz para comunicarle a su madre que se tenía que alistar por ser el varón mayor de su familia. Ante esta situación, su madre se vio obligada a abandonar su país, junto a sus hijos, Abdelaziz y su hermana, viajando unos 250 kilómetros al oeste, refugiándose en el campo de refugiados de Daadab, en Kenia, muy cerca de la frontera con Somalia.

En el campo de refugiados de Daadab, uno de los más grandes del mundo, vivieron en unas condiciones muy duras. A finales de 2017, Abdelaziz se vio obligado a huir de nuevo debido a la influencia que sobre el campo de refugiados tenía Al Shabab, siendo práctica de este grupo reclutar a jóvenes que estuvieran cerca de cumplir la mayoría de edad; de hecho, Abdelaziz recuerda con dolor cómo los yihadistas asesinaron a un amigo suyo después de negarse a alistarse.

Junto a otros jóvenes pagó a unos traficantes de personas para que los llevaran a Libia. Un vehículo los llevó a Sudán del Sur, a través de Uganda. La zona fronteriza de Uganda con Sudán la pasaron viajando escondidos en los bajos de un camión. Desde Sudán (del norte), viajaron durante unos diez días en unas condiciones muy duras, sin agua, sometidos a continuos maltratos físicos. Cuando llegaron a Libia fueron privados de libertad y les reclamaron el pago de 7000 dólares a cada uno por el viaje desde Kenia.

En Libia permanecieron hacinados en unas instalaciones insalubres, donde convivían con personas enfermas, y sin apenas comida. Algunos días les daban un teléfono para que llamaran a sus familiares, apuntándoles con un rifle, y les exigían que reclamaran el pago. Fueron forzados a trabajar durante más de seis meses en campos de cultivo. Apenas comían, y eran frecuentemente golpeados y maltratados. Varias personas murieron.

Una vez que su familia consiguió pagar 3500 dólares a los traficantes, Abdelaziz continuó su trayecto hacia Europa. En un vehículo los trasladaron a la playa y allí los obligaron a subir a una embarcación neumática. Eran unas cien personas y, tras alejarse de la playa, permanecieron a la deriva hasta que finalmente fueron rescatados por el buque Open Arms.

Con más de 300 personas a bordo, el Gobierno italiano se negó a permitir el desembarco, permaneciendo el Open Arms en aguas internacionales hasta que España

autorizó su desembarco en el puerto de Algeciras el 28 de diciembre de 2018.

Una vez en territorio nacional, Abdelaziz consiguió formalizar su solicitud de protección internacional en mayo de 2019. Su expediente se instruyó en el año 2022, siéndole notificada la resolución de reconocimiento de Protección Subsidiaria en febrero de 2023, casi cuatro años después.

Diez principales nacionalidades solicitantes de protección internacional

Las diez principales nacionalidades de procedencia de las personas solicitantes de protección internacional en España durante el año 2022 han sido, en orden descendente: Venezuela, Colombia, Perú, Marruecos, Honduras, Nicaragua, Mali, Afganistán, El Salvador y Cuba¹¹².

Venezuela, por séptimo año consecutivo, es el país de origen con el mayor número de solicitudes formalizadas, 45 748 frente a las 15 995 formalizadas en el año 2021, lo que supone un incremento del 186 %. Con carácter general, las solicitudes provenientes de personas de América Latina se han visto incrementadas durante el año 2022, dado el levantamiento de las restricciones de viaje impuestas en la pandemia por covid-19.

Concretamente, el 38,5 % de todas las solicitudes que se han formalizado en España durante el año 2022 corresponden a ciudadanos venezolanos. De hecho, España es el lugar prioritariamente elegido por las personas venezolanas para formalizar su solicitud de asilo en la UE: de las 50 730 solicitudes de ciudadanos venezolanos formalizadas en la UE, 45 748 lo hicieron en España¹¹³.

VENEZUELA

Venezuela continúa sumida en una gravísima crisis humanitaria. Human Rights Watch recoge en su informe anual cómo Venezuela enfrenta una grave emergencia humanitaria, con millones de personas que no pueden acceder a una atención médica y nutrición adecuadas. Documenta cómo las autoridades hostigan y persiguen a periodistas,

112 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

113 *Ibidem*.

defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Concluye que el éxodo de unos 7,1 millones de venezolanos representa una de las crisis migratorias más grandes del mundo¹¹⁴.

De los 31 234 expedientes resueltos de Venezuela, 4 recibieron estatuto de refugiado; 3, protección subsidiaria; 20 580, el reconocimiento de razones humanitarias; 10 431 se resolvieron de forma desfavorable y 216 fueron archivados¹¹⁵.

La tendencia señalada en el informe anual anterior relativa al descenso porcentual en el reconocimiento de razones humanitarias a personas nacionales de Venezuela se ha visto confirmada en los datos del año 2022. En este sentido, se ha pasado de una tasa de protección¹¹⁶ del 97 % en el año 2020, a un 66 % en el año 2022. Se trata de un descenso muy significativo que evidencia como el 33 % de las personas nacionales de Venezuela se han quedado sin ninguna forma de protección durante el año 2022. Este incremento de las solicitudes desfavorables de Venezuela se explica por la aplicación extensa del criterio de tercer país seguro para las personas que, con carácter previo, hayan residido en algún tercer país de América Latina, así como por aplicación de varias sentencias del Tribunal Supremo¹¹⁷, anteriores a la nota del Ministerio del Interior de 5 de marzo del 2019¹¹⁸.

COLOMBIA

En segundo lugar se encuentra Colombia por quinto año consecutivo, con 36 012 solicitudes, frente a las 11 567 del año 2021, lo que representa un incremento del 211 %¹¹⁹.

114 Human Rights Watch (2021). *Venezuela. Eventos de 2021*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/venezuela>

115 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

116 Incluye tanto reconocimiento de Estatuto, Protección Subsidiaria como Razones Humanitarias.

117 España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso, 26 de julio de 2016, M, n.º de Recurso 374/2016. <https://www.asylumlaw-database.eu/es/case-law/españa-tribunal-supremo-sala-de-lo-contencioso-26-de-julio-de-2016-m-n0-de-recurso-3742016>

118 Por la que se propone la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración, prorrogable, a ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas.

119 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

Es preocupante la tendencia subyacente a largo plazo de incremento de los niveles de violencia y vulneraciones de derechos humanos que se vienen registrando en Colombia, como recoge el informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas¹²⁰.

El informe aporta cifras que permiten dimensionar los niveles de esta violencia pero, más allá de las cifras, muestra el impacto que está teniendo en un amplio conjunto de derechos humanos y en la vida diaria de las comunidades, incluidas comunidades étnicas y campesinas, particularmente de las mujeres, niñas y niños que las integran.

De las 16 187 solicitudes resueltas, se han dictado 646 resoluciones de reconocimiento de estatuto de refugiado y 12 resoluciones de reconocimiento de protección subsidiaria, lo que supone una tasa de reconocimiento de apenas el 4 %, muy por debajo de la media. De la misma forma, se han dictado 193 resoluciones de reconocimiento de razones humanitarias y 15 336 resoluciones desfavorables. En este sentido, cabe resaltar cómo, a pesar de la situación de violencia en la que se encuentra este país, el Gobierno español mantiene e incluso incrementa el porcentaje de respuesta desfavorable al 95 % del total de las solicitudes resueltas. El perfil de protección de las personas procedentes de Colombia sigue vinculado a violencia de género y defensores de derechos humanos en contextos regionales.

PERÚ

En tercer lugar se sitúa Perú con 8 937 solicitudes, frente a las 2 356 solicitudes del año anterior, lo que supone un incremento del 279 %¹²¹. La supresión de restricciones de movimiento¹²² unida al incremento de la crisis política que atraviesa este país explica este aumento. Perú pasa por una gravísima crisis política, humanitaria y social, sumida en un contexto de violencia y enfrentamientos continuos. Ello ha llevado a Naciones Unidas¹²³ a instar al Gobierno a respetar los derechos humanos. Además, este

120 ACNUDH (2022). Violencia Territorial en Colombia: Recomendaciones para el Nuevo Gobierno. <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/violencia-territorial-en-colombia>

121 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

122 Diario La Ley (2023). Casi un millón de solicitudes de asilo en la UE+ en 2022. <https://diariolaley.laleynext.es/la-ley-union-europea/2023/03/01/casi-un-millon-de-solicitudes-de-asilo-en-la-ue-en-2022-22-febrero-2023>

123 ONU (2022). La Oficina del Alto Comisionado recuerda a Perú su obligación de respetar los derechos humanos. <https://news.un.org/es/story/2022/12/1517432>

país tiene la tasa de inseguridad alimentaria más alta de América del Sur¹²⁴.

De las 2 339 resoluciones, el 96 % no ha recibido ningún tipo de protección, siendo 2 242 resoluciones desfavorables; manteniendo un porcentaje similar al del año anterior. El porcentaje de reconocimiento se sitúa en los mismos términos, un 3 %, lo que supone 71 resoluciones de reconocimiento de estatuto de refugiado y ninguna resolución de reconocimiento de protección subsidiaria¹²⁵.

Solo estas tres nacionalidades, con 90 697 solicitudes presentadas, suponen el 76 % del total de las solicitudes que se han presentado en España durante el año 2022.

MARRUECOS

En cuarto lugar se sitúa Marruecos con 3 905 solicitudes, frente a las 6 536 del año 2021, lo que implica un descenso del 167 % con respecto al año anterior. A pesar de este descenso, el Gobierno ha incrementado el número de resoluciones, dando prioridad a la instrucción de estos expedientes. El porcentaje de resoluciones sin protección es del 94 %, y la tasa de reconocimiento desciende del 9,1 % del año 2021 al 6,1 % del año 2022, con 231 reconocimientos de estatuto de refugiado y una resolución de reconocimiento de protección subsidiaria. Se mantiene el perfil de protección por motivo de género y diversidad sexual.

HONDURAS

En quinto lugar se encuentra Honduras, con 3 017 solicitudes frente a las 2 254 formalizadas en el año 2021, lo que implica un incremento del 25,2%. Sigue la misma línea de incremento de solicitudes de personas procedentes de América.

De las 3 693 solicitudes resueltas, 613 han recibido el estatuto de refugiado, 7 protección subsidiaria, 11 razones humanitarias y 3 062 han recibido resolución desfavorable. La tasa de reconocimiento se sitúa en el 16,8 %, detectándose un incremento con respecto al año anterior, que se situaba en el 11,9 %. El perfil de protección

124 ONU (2022). La crisis alimentaria avanza en Perú, más de la mitad de la población carece de comida suficiente. <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516972>

125 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf





Personas migrantes venezolanas esperan en el puesto fronterizo de Rumichaca, entre Ecuador y Colombia, de noche con bajas temperaturas.

Esperan a sellar sus documentos legales para continuar su viaje a Perú.

© Edu León

fundamental está vinculado a motivos de género, habiéndose reducido sensiblemente el reconocimiento vinculado a la persecución por parte de maras y pandillas organizadas que recogíamos en el año 2020.

NICARAGUA

En sexto lugar se sitúa Nicaragua con 2 118 solicitudes formalizadas en el año 2022, lo que supone un incremento del 59 % con respecto al año 2021.

De las 1 892 solicitudes resueltas, 461 han recibido estatuto de refugiado, una de razones humanitarias, 1 430 han sido desfavorables y 205 archivadas. La tasa de reconocimiento se sitúa en el 24 %, sensiblemente superior a la media y por encima de la tasa de reconocimiento recogida en el informe anterior. El perfil mayoritario de reconocimiento es el de opositores políticos, así como disidentes al actual Gobierno del presidente Daniel Ortega.

No obstante, este porcentaje de protección es insuficiente teniendo en cuenta la fuerte deriva de represión que durante el año 2022 ha tenido el Gobierno de Nicaragua. Así, el Gobierno del presidente Ortega ha privado de la nacionalidad nicaragüense a más de 300 disidentes, lo que contraviene las obligaciones que tiene este país en el marco del derecho internacional y regional de los derechos humanos¹²⁶.

De la misma forma, ha motivado que ACNUR actualice en enero de 2023 sus Consideraciones¹²⁷ de Protección Internacional con respecto a las personas que huyen de Nicaragua, entendiendo que la situación que prevalece en Nicaragua puede caracterizarse como una violación masiva de los derechos humanos, donde no existe alternativa de huida interna y determinados perfiles de riesgo pueden cumplir los criterios establecidos en la Convención de 1951 para ser reconocido como refugiado.

MALI

En séptimo lugar se encuentra Mali, con 1 713 solicitudes presentadas durante el año 2022, lo que supone un significativo descenso del 271 % con respecto al año 2021, en el que se formalizaron 4 647 solicitudes. Este descenso no significa que menos per-

126 ACNUR (2023). Declaración de ACNUR sobre la privación arbitraria de la nacionalidad por parte de Nicaragua. <https://www.acnur.org/noticias/declaracion-de-acnur-sobre-la-privacion-arbitraria-de-la-nacionalidad-por-parte-de>

127 ACNUR (2023). *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Nicaragua*. <https://www.refworld.org/pdfid/63bc17264.pdf>

sonas necesitaran protección, sino que encontraron más restricciones en países de origen y tránsito como Marruecos.

El refuerzo constante de los controles fronterizos y la securitización de las fronteras hace que cada vez sea más difícil para las personas cruzarlas, lo que explica el descenso del 27,9 % en las llegadas a costas españolas en el año 2022¹²⁸. Se trata de un dato que entra en contradicción con la tasa de reconocimiento de esta nacionalidad, esto es, de las 5 057 solicitudes resueltas, 4 883 han obtenido reconocimiento de protección internacional, lo que supone una tasa de un 96,76 %, siendo la inmensa mayoría de estas resoluciones de reconocimiento de protección subsidiaria (91,5 %).

El Gobierno español entiende que las personas que huyen del conflicto en Mali son merecedoras de protección internacional pero no promueve ninguna vía legal y segura para que las personas que lo necesiten puedan alcanzar esta protección internacional sin necesidad de llevar a cabo trágicas travesías migratorias.

AFGANISTÁN

En octavo lugar se sitúa Afganistán con 1 581 solicitudes, manteniendo un dato similar a las 1 622 solicitudes formalizadas en el año 2021. Un año después de las dramáticas imágenes que reflejábamos en el informe anterior del aeropuerto de Kabul, Afganistán se encuentra sumido en una gran crisis humanitaria. Varios decretos aprobados durante el año 2022 han visto desaparecer los derechos de las mujeres y niñas de Afganistán. Ello ha provocado un incremento de personas desplazadas forzadamente fuera de su país que ha alcanzado la cifra de 2,8 millones¹²⁹, sobre todo en los países vecinos: Pakistán e Irán.

Merece especial mención la activación de la vía que establece el artículo 38 de la Ley de Asilo, el cual recoge que en aquellos casos en los que una persona que no sea nacional del país en el que se encuentre se dirija a las autoridades de la representación diplomática española alegando un peligro para su integridad física, los embajadores respectivos podrán promover su traslado a España para permitir la presentación de su solicitud conforme al procedimiento previsto.

Estos traslados se han realizado fundamentalmente a través de las embajadas de Pakistán e Irán y, aunque lo valoramos de forma muy positiva en cuanto a que

128 Ministerio del Interior (2023). España cierra 2022 con un descenso del 25,6 por ciento en la inmigración irregular. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Espana-cierra-2022-con-un-descenso-del-256-por-ciento-en-la-inmigracion-irregular/>

129 ACNUR (2022). *Informe Semestral de Tendencias*. <https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias>

promueve una vía legal y segura, las dificultades han sido numerosas y los tiempos de espera impredecibles.

La tasa de reconocimiento de personas de Afganistán es la más alta solo después de Burkina Faso, con un 98,7 % de las 1 555 solicitudes resueltas.

EL SALVADOR

En noveno lugar se encuentra El Salvador, con 1 501 solicitudes presentadas, experimentando un incremento del 175 % con respecto al año anterior, lo que le permite situarse de nuevo entre las diez principales nacionalidades de solicitantes de asilo en España.

De las 1 324 solicitudes resueltas, 400 personas han obtenido estatuto de refugiado, lo que sitúa la tasa de reconocimiento en el 30,2 %, superior a la media nacional. Ahora bien, 924 resoluciones han sido desfavorables. El perfil de protección en este caso sí está vinculado a la persecución por parte de las maras y pandillas organizadas, así como al género en el contexto de la violencia de las maras.

CUBA

En décimo lugar está Cuba, con 1 392 solicitudes frente a las 1 106 presentadas en el año 2021. De las 878 solicitudes resueltas, 26 obtuvieron estatuto de refugiado, 1 protección subsidiaria, 1 razones humanitarias y 850 fueron desfavorables. La tasa de reconocimiento se sitúa en el 3 %, muy por debajo de la media nacional.

Solicitudes de protección internacional por lugar de presentación

Las cinco comunidades autónomas donde más solicitudes se han formalizado, por orden decreciente, son: Comunidad de Madrid (47 658), Andalucía (11 722), Cataluña (10 396), Comunidad Valenciana (7 258) y Canarias (6 446).

En cuanto al lugar de presentación, el 96,3 % de las solicitudes (114 434) se han formalizado en territorio nacional; mientras que apenas el 2,3 % se presenta en un puesto fronterizo (2 714); el 0,8% en un CIE (932) y el 0,6% en la embajada (762), entendiéndose solicitudes de extensión familiar.

La falta de vías legales y seguras, unidas al fortalecimiento de los controles fronterizos, provoca que en los últimos años se venga experimentando un incremento anual de las solicitudes de asilo en territorio, hasta alcanzar en el año 2022 el porcentaje más elevado de toda la serie histórica. Si se hace difícil acceder al territorio como prácticamente único lugar donde formalizar la solicitud de protección, una vez alcanzado este las dificultades continúan para el acceso al procedimiento de asilo, como se analiza en el siguiente epígrafe.

Solicitudes de protección internacional por género y edad

En cuanto al análisis de las solicitudes de protección internacional por género, durante el año 2022 se ha detectado un cambio importante en relación con el año anterior. Las solicitudes formalizadas por hombres suponen el 54 % del total, mientras que las solicitudes formalizadas por mujeres son el 46 % del total. Se ha reducido significativamente la brecha que se mencionaba el pasado año, pasando del 28 % al apenas 8 % del año 2022. Dado el incremento de solicitudes de personas procedentes de América Latina junto al descenso de las llegadas irregulares por costa, el perfil mayoritario vuelve a ser el de grupos familiares extensos.

En cuanto a las solicitudes por edad, es significativo el descenso del grupo de personas en edades comprendidas entre los 18 y los 34 años, del 54,7 % del año 2021, al 49,7 % del año 2022, vinculado al cambio de perfil que venimos señalando.

De la misma forma, se ha detectado un incremento en el porcentaje de niños y niñas solicitantes de asilo, del 15 % que se registraban durante el año 2021 al 18 % que se registraron en el año 2022.

Ello puede tener causa en el incremento de menores sin referentes familiares solicitantes de protección. De las 925 solicitudes que se registraron en el año 2021 hemos pasado a 1 585 registradas en el año 2022, incrementándose en un 71 % este tipo de solicitudes¹³⁰.

Esta mayor afluencia de solicitudes de niños y niñas sin referentes familiares pone de relieve deficiencias tales como el nombramiento de tutores, la determinación de la edad y la existencia de un marco jurídico claro que garantice de manera efectiva que se tenga en cuenta el interés superior del menor en el contexto del asilo.

130 European Commission (2023). Unaccompanied minor asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex. Annual aggregated data. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyumacta/default/table?lang=en

Apatridia

En cuanto a las solicitudes de apátrida, durante el año 2022 se presentaron 1 084, frente a las 906 presentadas en el año 2021, experimentándose un leve repunte del 16 %. Como venimos señalando, la amplia mayoría de estas solicitudes se presentan por personas de origen saharauí (1 034), lo que supone un 95,4 % del total. De las 896 resoluciones, 655 han sido favorables (73 %) y 241 desfavorables (26,9 %). De las resoluciones favorables, el 98,6 % han sido dictadas a favor de personas de origen saharauí.

Reconocimiento de la protección internacional en España

De los 86 997 expedientes resueltos¹³¹, 6 830 fueron resoluciones de reconocimiento de estatuto de refugiado, un 7,9 %; 7 405 fueron resoluciones de reconocimiento de protección subsidiaria, un 8,5 %; 20 924 fueron resoluciones de autorización de residencia en España por razones humanitarias, un 22,9 %; y 51 838 expedientes recibieron resolución desfavorable, un 59,6 %.

De esta forma, la tasa de reconocimiento se ha situado en el 16,4 % frente al 10,5 % del año 2021. Este porcentaje se ha venido incrementando en los últimos años, lo cual valoramos de forma positiva. No obstante, aún sigue muy alejado de la media europea de reconocimiento, que el año 2022 se ha situado en el 38,5 %, frente al 35 % del año 2021.

No obstante, el porcentaje de reconocimiento de estatuto de refugiado del 7,7 %, se ha mantenido prácticamente inalterado respecto del pasado año (7,9 %), por lo que el incremento de esta tasa de reconocimiento se debe al aumento de resoluciones de reconocimiento de protección subsidiaria. Si durante el año 2021 se dictaron 2 017 resoluciones, un 2,9 % del total, durante el año 2022 se dictaron 7 405, un 8,5 % del total. Este incremento está vinculado a la protección recibida por personas nacionales de Mali, de hecho, el 65 % de las resoluciones dictadas de protección subsidiaria han recaído en personas nacionales de Mali.

Las cinco principales nacionalidades con una mayor tasa de reconocimiento son: Burkina Faso con un 99,2 % de las 246 solicitudes resueltas, Afganistán con un 98,7 % de las 1 555 solicitudes resueltas, Mali con un 96,6 % de las 5 057 solicitudes resueltas, Eritrea con un 96,1 % de las 77 solicitudes resueltas y Sudán con un 92,5 % de las 591 solicitudes resueltas.

131 No se incluyen 4 269 resoluciones de archivo.

La tasa de protección durante el año 2022 también ha experimentado un incremento, del 29,1 % del año 2021 al 37,6 % del año 2022, dado el ascenso de resoluciones que reconocen las razones humanitarias. Esto es, las 13 020 resoluciones de reconocimiento de razones humanitarias dictadas en el año 2021 han ascendido a 20 924 en el año 2022. El 98,4 % de las resoluciones de razones humanitarias han recaído en personas nacionales de Venezuela.

En cuanto a las resoluciones desfavorables, que no han reconocido ningún tipo de protección, destacamos un descenso porcentual de diez puntos durante el año 2022, esto es, del 70,9 % del año 2021 al 59,6 % del año 2022.

Analizando las nacionalidades con mayor tasa de resoluciones desfavorables, destacamos que se sitúan entre las diez primeras precisamente las nacionalidades con mayor número de solicitudes. Así, destacamos el alto porcentaje de solicitudes denegadas de Colombia, con un 94,7 %; Perú, con un 95,9 % y Marruecos, con un 93 %.

En relación con las solicitudes archivadas, durante el año 2022 se ha producido un incremento muy significativo de esta práctica de la administración, de los 1 939 archivos del año 2021 hemos pasado a los 4 269 archivos del año 2022, lo que implica un incremento del 120 %.

Finalmente, llama la atención que durante el año 2022 se han notificado 38 ceses de estatuto de refugiado y 13 ceses de protección subsidiaria. Aunque el número realmente no es significativo, lo es en relación con periodos anteriores en cuanto que apenas se había venido utilizando esta figura legal.

3.2. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Un año más, hay que señalar las dificultades para el acceso al procedimiento a las que se enfrentaron las personas necesitadas de protección internacional en España, un derecho cuyo ejercicio se ha convertido en imposible.

El sistema de cita previa para solicitar protección internacional establecido por el Ministerio del Interior de forma generalizada tras la pandemia, la escasez de las mismas y la falta de previsibilidad de su publicación y disponibilidad provocan que las personas que quieren solicitar protección internacional en territorio español no puedan acceder en plazo al procedimiento, en una clara y reiterada vulneración del derecho reconocido en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos, que establece un plazo de tres días (ampliable a seis) para el registro de la solicitud y la presentación lo antes posible¹³².

Ante estas dificultades, han surgido una serie de redes ilegales que acceden a a las citas previas de formas desconocidas para posteriormente ponerlas a la venta a través de aplicaciones y portales de venta de segunda mano, locutorios y gestorías, lo que hace prácticamente imposible el acceso a las personas que necesitan una cita para solicitar protección internacional, si no es comprándolas a través de estas vías (con precios que van de los 300 € a los 600 €). De este modo, las personas refugiadas sin recursos económicos, normalmente las más vulnerables, no pueden acceder al procedimiento de protección internacional.

Ante la desesperación de no poder conseguir cita, muchas personas se trasladan a otras provincias pensando que les va a ser más fácil obtenerla. Sin embargo, las comisarías que lo detectan les deniegan el acceso por no poder acreditar que residen en ese territorio, solicitándoles certificado de empadronamiento (algo que también vulnera el acceso al derecho a solicitar asilo) y que expresamente prohibió la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría de Interior para la formalización de solicitudes de protección internacional, dirigida a los funcionarios del Ministerio del Interior encargados de atender a las personas que manifiestan su intención de solicitar protección internacional (Policía Nacional, Guardia Civil, funcionarios de los Centros de Internamiento, entre otros).

132 Aunque en nuestra legislación nacional no se distingue entre la formulación, registro y la presentación de solicitud, al no haberse traspuesto esta Directiva, esta es de aplicación directa y entendemos, siguiendo a la EUAA, que en la práctica administrativa la «formulación» es la manifestación de voluntad ante un funcionario, el «registro» es incluir esta información en la base de datos policial Adextra y la «presentación» es la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional.

A pesar de su publicación en 2021, durante todo 2022 se siguieron repitiendo las prácticas restrictivas y criterios dispares señaladas en informes anteriores¹³³. Como resultado de todo ello, las personas que necesitan solicitar protección internacional en nuestro país durante 2022 esperaron de media unos ocho meses hasta que consiguieron obtener una cita para el manifiesto de voluntad de presentar una solicitud de protección internacional.

Durante todo este tiempo, las personas se encuentran sin ninguna documentación que acredite que son potenciales solicitantes de asilo, con el riesgo que supone que puedan ser sometidas a procedimientos de expulsión, en vulneración del principio de no devolución. Igualmente, al no poder acreditar su condición de solicitantes de protección internacional o su autorización de permanencia en España, quedaban fuera de optar a ningún recurso público, como el sistema de acogida para solicitantes de protección internacional o cualquier otro recurso generalista.

A esto hay que sumarle el plazo desde que la persona consigue el manifiesto de voluntad de solicitar protección internacional hasta que consigue formalizar su solicitud, que durante 2022 fueron unos ocho meses más de media. No obstante, esta espera depende de cada provincia, encontrándonos desde 17 meses en Málaga, hasta un día en algunas de las comisarías de Madrid.

Esta situación genera una bolsa innumerable de personas «invisibles» y «sin derechos», que desvirtúa los datos reales del número de personas solicitantes de asilo en nuestro país, pues la imposibilidad de acceder al derecho de solicitar asilo hace que no figuren como potenciales solicitantes de protección.

Frontera aérea

En 2022, 2714 personas solicitaron protección internacional en un puesto fronterizo¹³⁴, lo que supone un 70 % más que el año anterior (1 589 personas), debido al levantamiento total de las restricciones de viajes tras la pandemia. En el próximo capítulo analizaremos la situación en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, abordando aquí la realidad de la frontera aérea y el polizonaje.

133 Ver *Informe Anual CEAR 2020*, *Informe Anual CEAR 2021* e *Informe Anual CEAR 2022*.

134 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf





Una de las personas que cruzó la valla que separa la frontera entre Melilla (España) y Marruecos el pasado 24 de junio, es detenida por la Guardia Civil española. Durante aquel trágico suceso, al menos 23 personas murieron, 77 se encuentran aún desaparecidas y, según el Defensor del Pueblo, 470 fueron devueltas "sin las garantías previstas legalmente". Melilla, 24 de junio de 2022.
© Javier Bernardo

En el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas, el servicio jurídico de CEAR asistió a 1 508 personas en sus solicitudes de protección internacional, la mayoría de Venezuela (451 personas), Colombia (238 personas) y Turquía (183 personas).

Este último país concentra la mayoría de las solicitudes hasta agosto de 2022, cuando se impuso a sus nacionales el visado de tránsito aeroportuario tras dos años de alto número de solicitudes de protección internacional en los aeropuertos españoles. Esto muestra, una vez más, cómo la política de visados española volvió a ser utilizada para impedir el acceso a la protección internacional, como se hizo con Siria en 2011, Haití en 2021, Yemen en 2020 o Palestina en 2019.

El 49,5% de las solicitudes con asistencia letrada de CEAR en dicho aeropuerto fueron admitidas a trámite. En 70 ocasiones se solicitó la medida cautelarísima de suspensión del retorno, siendo solo estimada en cinco casos. Por otro lado, en nueve solicitudes se detectaron indicios de que la persona pudiera ser víctima de trata de seres humanos y la Oficina de Asilo y Refugio comunicó estos indicios a la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedad Documental encargada de la identificación formal de las víctimas de trata.

A diferencia de otros años, en 2022, tras un trabajo constante en red de CEAR junto con los principales agentes del procedimiento de identificación de víctimas de trata en el aeropuerto, la Brigada Provincial de la Unidad Central de Redes Ilegales y Falsedades Documentales (UCRIF) se entrevistó en las nueve ocasiones con la víctima, en cumplimiento del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, sin que llegara a identificar a ninguna formalmente.

El ejemplo contrario, de una deficiente intersección de dos procedimientos en el espacio de frontera aérea, se dio en 2022 con varios grupos de personas saharauis que solicitaron protección internacional en el aeropuerto de Madrid Barajas. En cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo que CEAR obtuvo en 2020¹³⁵, se inició de oficio la solicitud de apatridia en el propio aeropuerto; sin embargo, no se autorizó su entrada en territorio para continuar con la tramitación de la apatridia, a pesar de que el Reglamento de Apatridia permite autorizar la permanencia en España.

En este sentido, desde el servicio jurídico de CEAR se solicitó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras su entrada por motivos humanitarios, presentamos medidas cautelarísimas que fueron denegadas y queja al Defensor del Pueblo, que recomendó su entrada en España, «teniendo en cuenta las limitaciones de los plazos para resolver en

135 Sentencia administrativo n.º 1091/2020, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, Rec 3661/2019 de 23 de julio de 2020. <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-n-1091-2020-ts-sala-contencioso-sec-5-rec-3661-2019-23-07-2020-48137444?voces%5B0%5D=Apatridia&noIndex>

un tiempo razonable durante la estancia de los solicitantes en el puesto fronterizo del aeropuerto y con el fin de que continúe el procedimiento de apatridia en el territorio con plenas garantías, todo ello de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, con el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, y con la Sentencia número 1091/2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Quinta, de 23 de julio de 2020»¹³⁶.

Dicha recomendación fue rechazada, al igual que las medidas cautelarísimas presentadas, y todos los saharauis fueron devueltos a Argel o La Habana, de donde provenía su vuelo, estando en trámite a fecha de redacción de este informe los recursos contencioso-administrativos.

Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

En 2022, fueron 932 las solicitudes de protección internacional que se realizaron en los diferentes CIE, una cifra superior a la de los dos años anteriores, con 639 en 2021 y 780 en 2020, pero muy inferior a las cifras de los años 2019 y 2018, con 2164 y 1776¹³⁷. La disminución de solicitudes se debió a los meses en que estos estuvieron cerrados o con un menor número de personas internadas por la pandemia. CEAR y otras entidades se han posicionado en reiteradas ocasiones a favor del cierre de los CIE¹³⁸, valorando que cuando estos se reabrieron tras la pandemia se perdió una oportunidad para cerrarlos definitivamente poniendo en marcha medidas alternativas como contempla la ley. Estos centros son denunciados reiteradamente por organizaciones sociales y ONG por vulneración de derechos de las personas internadas, además de demostrarse inútiles para los fines que se pretende¹³⁹. En lo que respecta a la intervención de CEAR en los CIE, mayoritariamente se produjo en el CIE de Barranco Seco en Las Palmas de Gran Canaria, donde el servicio jurídico de CEAR atendió a personas procedentes de Marruecos, Senegal, Sáhara Occidental y Gambia; 73 fueron denegadas y 6 admitidas a trámite realizándose un total de 69 reexámenes.

136 Defensor del Pueblo (2022). Procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida por parte de la Oficina de Asilo y Refugio. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/procedimiento-de-reconocimiento-del-estatuto-de-apatrida-por-parte-de-la-oficina-de-asilo-y-refugio/>

137 Subsecretaría del Interior, Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior del Gobierno de España (2023). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*.

138 Campaña CIEs No (2023). Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros y el Fin de las Deportaciones. <https://ciesno.wordpress.com>

139 Servicio Jesuita Migrante (2021). *Anexo de cifras: informe CIE 2021*. <https://sjme.org/2022/10/18/anexo-de-cifras-informe-cie-2021/>

En relación el acceso al procedimiento de asilo, en la mayoría de los CIE se registran por escrito las peticiones de solicitud, lo que provoca dificultades en algunos casos a las personas internadas que no saben leer, escribir o que desconocen este derecho que les asiste. Diferentes abogadas y abogados continúan denunciando la existencia de casos en los que pese a solicitar este derecho de manera verbal, a veces antes de la expulsión, no se proporcionó el formulario correspondiente ni se dio acceso a este derecho. Persisten las dificultades cuando se notifica personalmente la resolución de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, ya que en la mayoría de los casos no cuentan en ese momento con la presencia de personal de traducción, por lo que algunos internos desconocen en un primer momento el sentido de su resolución y la posibilidad de reexamen.

Asimismo, para el caso de admisión a trámite y la puesta en libertad, tampoco se informó en diferentes casos de los pasos a seguir para documentarse como solicitantes de asilo ni los derechos derivados de ello. También hubo quejas de abogados sobre el poco tiempo que tuvieron para hablar con el interno antes de asistirle en la solicitud de asilo y sobre la actuación de algunos traductores que no entendían de manera correcta a la persona solicitante o viceversa, o que se extralimitan en las funciones de traducción. El plazo de comunicación de la expulsión al propio interno y a su asistencia letrada, para que esta sea con la mayor antelación posible a la fecha de la expulsión, tampoco se cumplió en diferentes casos, vulnerando este derecho a la defensa y al acceso a un recurso efectivo.

Como ejemplo de ello, a continuación se relata el caso del solicitante de asilo Mohamed Ben Halima, que contó con la asistencia de CEAR en el CIE de Zapadores en Valencia.

Ben Halima, militar de profesión, huyó de Argelia tras participar en las manifestaciones contra el Gobierno de su país, convirtiéndose en un disidente reconocido y destacado por sus denuncias en las redes sociales contra la corrupción en el ejército y el Gobierno de Argelia. Sobre él pesaba una condena a pena de muerte de un tribunal militar argelino y era conocido el riesgo de tortura, advertido previamente por organizaciones como Amnistía Internacional, así como por otro disidente argelino, Mohamed Abdellah, encarcelado en la prisión de Blida, que había sido expulsado desde el CIE de Barcelona en agosto de 2021¹⁴⁰. Ante el temor a ser expulsado a Argelia, el Sr. Ben Halima había solicitado asilo en España, solicitud que fue denegada por suponer un riesgo para los intereses de España y la seguridad nacional, por lo que cuando fue detenido por estancia irregular tras la denegación del asilo (que además no se había notificado correctamente) fue internado en el CIE de Valencia. Allí

140 Amnistía Internacional (2022). España: anulen la expulsión de Mohamed Benhlíma a Argelia, donde puede ser torturado ¡Urgente! <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/espana-argelia-mohamed-benhlíma-mar22/>

volvió a solicitar asilo aportando nueva información y documentos que acreditaban su vulnerabilidad y el riesgo de torturas, trato inhumano y degradante¹⁴¹. Esta solicitud de asilo y su posterior reexamen fueron denegados por idénticos motivos antes mencionados, pese a los informes favorables del propio ACNUR.

Previamente, en el CIE de Valencia se le había retirado el teléfono móvil bajo el argumento de que había incumplido las obligaciones del CIE, lo que suponía dificultar la comunicación del interno con el exterior y con su letrado de CEAR. El propio director del CIE, tras mantener una conversación con el letrado, aseguró que le comunicaría lo antes posible cualquier información sobre la expulsión, puesto que al interno se le había retirado el teléfono móvil.

Finalmente, Ben Halima fue expulsado la noche del 24 de febrero del 2022 en un vuelo fletado ad hoc desde Valencia, sin que el director ni nadie informaran sobre ello, dificultando enormemente la posibilidad de interponer medida cautelarísima en tiempo y forma dado el riesgo contra la integridad de Ben Halima. Ante esta situación se realizaron varias preguntas parlamentarias por parte de diferentes grupos políticos, se presentaron diferentes quejas al Defensor del Pueblo y se interpusieron diferentes recursos, entre ellos, ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas¹⁴² y ante la Audiencia Nacional contra la denegación de asilo, recursos todavía a la espera de resolución¹⁴³.

Polizones

En lo que respecta a personas que como polizones llegaron en embarcaciones a puertos españoles en 2022, carecemos de cifras de llegadas, así como de acceso al procedimiento de protección internacional en su caso, puesto que un año más, la OAR no desglosa ni recoge en sus estadísticas de solicitudes en frontera o territorio si estas fueron realizadas por personas llegadas a España como polizones.

CEAR en Canarias asistió en varios casos de personas que como polizones llegaron en embarcaciones. El primer caso se dio en el mes de agosto, tras la llegada de dos personas de origen saharauí que posteriormente contaron con la asistencia de

141 Amnistía Internacional (2022). España: El Gobierno debe presionar para que se anule la condena a muerte de un argelino deportado por las autoridades españolas. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-el-gobierno-debe-presionar-para-que-se-anule-la-condena-a-muerte-de-un-argelino-deportado-por-las-autoridades-espanolas/>

142 Martín, M. (2022). España entrega a Argelia a un disidente que teme ser preso y torturado. *El País*. <https://elpais.com/espana/2022-03-25/la-agonia-de-un-disidente-argelino-para-evitar-su-expulsion.html>

143 Amnistía Internacional (2022). Argelia: España hace dejación de sus obligaciones internacionales al devolver a un denunciante de irregularidades argelino. <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2022/03/MDE2854092022SPANISH.pdf>

abogado particular y cuyas solicitudes de asilo finalmente fueron admitidas a trámite. Posteriormente, en la madrugada del 28 de noviembre llegó al puerto de las Palmas de Gran Canaria el petrolero maltés Alithini II, en el que viajaban tres personas como polizones subidos a la intemperie sobre la pala del timón. Estos tres hombres de nacionalidad nigeriana subieron al buque el 17 de noviembre en el puerto de Lagos en Nigeria, por lo que permanecieron 11 días de travesía bajo la popa en un espacio muy reducido, con el consiguiente riesgo de caída al mar, hasta que los prácticos del puerto dieron el aviso a Salvamento Marítimo para que fueran rescatados. Todos ellos fueron llevados al hospital en un primer momento y, posteriormente, dos de ellos fueron devueltos al buque, donde quedaron bajo custodia del capitán, mientras que el tercero se quedó en el hospital, donde solicitó asilo.

CEAR y otras entidades solicitaron que no se les expulsara y tras la insistencia, presión de las organizaciones sociales y escritos ante la Delegación del Gobierno y Defensor del Pueblo, entre otros, los tres pudieron solicitar asilo. Las dos personas que fueron devueltas a la embarcación fueron asistidas por los servicios jurídicos de CEAR y al otro joven hospitalizado le asistió la entidad Caminando Fronteras.

Sus solicitudes se tramitaron por el procedimiento en frontera, las tres fueron inadmitidas en un primer momento y tras el correspondiente reexamen fueron admitidas a trámite¹⁴⁴. Este no ha sido el único caso de personas llegadas como polizones poniendo en riesgo sus vidas sobre el timón de un buque, como reportamos en años anteriores¹⁴⁵.

A pesar de todas estas dificultades, en abril de 2022 Zehar¹⁴⁶ recibió a través del Defensor del Pueblo la respuesta del Ministerio del Interior por la que rechazaba las recomendaciones de esta institución de 2019¹⁴⁷ para la modificación de las instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, de Política Interior y de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros¹⁴⁸.

Pese a esta respuesta, desde CEAR se sigue trabajando para que se modifiquen las instrucciones sobre polizonaje para garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional, así como para que no se vuelva a vulnerar el principio internacional de no devolución, como sucedió en este caso.

144 EFE (2022). El tercer pasajero del timón del petrolero Alithini II podrá seguir en España. <https://efe.com/canarias/2022-12-07/el-tercer-pasajero-del-timon-del-petrolero-alithini-ii-podra-seguir-en-espana/>

145 Ver *Informe Anual CEAR 2021* e *Informe Anual CEAR 2022*.

146 <https://zehar.eus/>

147 Defensor del Pueblo (2022). Polizones extranjeros. Tratamiento de solicitudes de asilo. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/nuevo-post-para-el-expediente-17025701/>

148 Como reportamos en anteriores informes (*Informe Anual CEAR 2022, 2021 y 2020*), este caso se inició tras la queja presentada por Javier Galparsoro como presidente de Zehar, cuando en diciembre de 2017 el buque Kristin C partió del puerto de Marín en Pontevedra con dirección a Szczecin (Polonia) con dos personas que viajaban como polizones y que habían solicitado protección internacional, sin que su expediente se hubiese resuelto.

CAPÍTULO 4

SITUACIÓN EN LA FRONTERA SUR

Este capítulo, dedicado a la actualización de la situación en la Frontera Sur en 2022, incluye los datos y acontecimientos más relevantes relativos a las llegadas de migrantes por costa en Canarias, Ceuta, Melilla¹⁴⁹ y la ruta del Mediterráneo oeste (resto de llegadas a costas españolas). En particular, se examinan los retos actuales en la acogida e inclusión de las personas migrantes en Canarias a raíz de la ralentización de las llegadas, la situación en Ceuta y Melilla, incluyendo la tragedia acontecida el 24 de junio de 2022 en Melilla, y el aumento de llegadas a las islas Baleares.

La llegada de personas migrantes a España por la Frontera Sur en 2022, incluyendo llegadas a costas españolas, Ceuta y Melilla, se ha caracterizado por un descenso generalizado con respecto a años anteriores, con la excepción de las islas Baleares, donde se ha consolidado el aumento de llegadas procedentes fundamentalmente de Argelia. También se ha apreciado un ligero aumento en las llegadas por tierra a Ceuta y Melilla.

Este descenso se ha evidenciado a partir de la segunda quincena de marzo, habiéndose caracterizado los primeros meses de 2022 por el aumento de llegadas, en comparación con el mismo periodo del año anterior. Así, durante enero y febrero del 2022, las llegadas por vía marítima habían aumentado hasta un 80% con respecto a las cifras de 2021, según datos del Ministerio de Interior, destacándose el aumento de llegadas al archipiélago canario, que llegó a incrementarse en estos meses hasta un 130%¹⁵⁰. Esta tendencia dio un giro

149 En el caso de Ceuta y Melilla, la Frontera Sur también incluye las llegadas por tierra, además de las llegadas por vía marítima.

150 Ministerio del Interior (2023). Balances e informes 2023. https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/#acco_70d43afb_2

concluyente a partir del mes de marzo de 2022, empezándose a notar en el cómputo total de llegadas a partir de junio de ese año para el caso de la península y Baleares y, a partir de octubre, en el caso de Canarias.

El marzo de 2022, tras el cambio de postura del Gobierno español, apoyando a Marruecos con respecto al Sáhara Occidental, se reanudaron las relaciones de «vecindad» y cooperación en materia migratoria entre España y Marruecos. La influencia de este y de otros acuerdos de cooperación en materia migratoria de España y la Unión Europea con países como Senegal, Níger o Mauritania han tenido un impacto en la tendencia de las llegadas de personas migrantes a costas españolas, sobre todo a Canarias y Andalucía¹⁵¹. Pero también, este guiño político a Marruecos se ha relacionado con otras medidas decisivas para los derechos de las personas migrantes, como el incremento del ingreso de las personas migrantes de origen marroquí a los Centros de Internamiento de Extranjeros¹⁵². Durante el año 2022 y especialmente a partir de marzo hay constancia del aumento del control de fronteras ejercido por Marruecos y el incremento de vigilancia sobre la población migrante en lugares clave de las rutas migratorias como Nador, Tánger y el Sáhara Occidental¹⁵³.

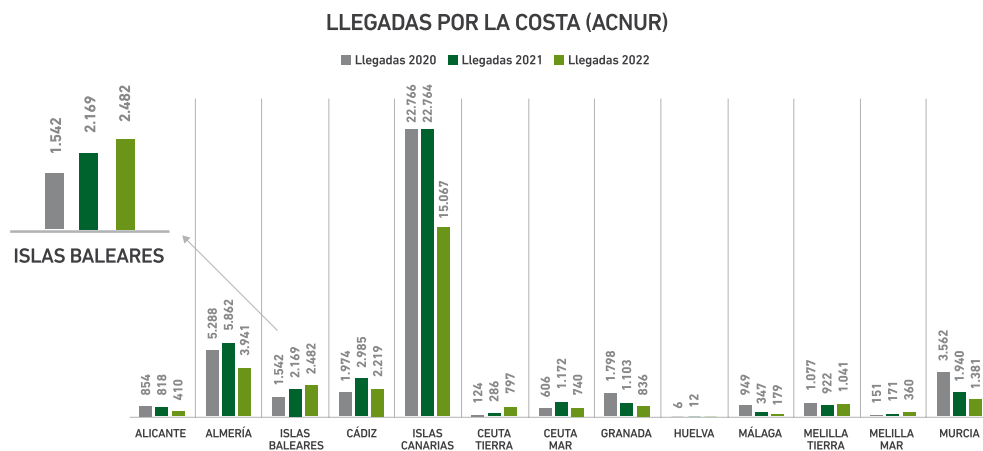


Gráfico 1. Llegadas irregulares por costa a distintas provincias y ciudades autónomas de España. Comparativa 2020, 2021, 2022. Fuente: ACNUR.

151 EFE (31 de marzo de 2022). La nueva relación España-Marruecos limitará la llegada de pateras, según el delegado del Gobierno en Canarias. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/nueva-relacion-espana-marruecos-limitara-llegada-pateras-delegado-gobierno-canarias_1_8878414.html

152 Hernández, M. y Page, D. (8 de febrero de 2022). España ve un gesto de Marruecos tras la reactivación de devoluciones de inmigrantes. *EPE*. <https://www.epe.es/es/politica/20220208/espana-ve-gesto-marruecos-reactivacion-13205957>

153 Sánchez, G. y Sánchez, R. (17 de enero de 2023). Las llegadas irregulares a España caen un 25% tras el acuerdo por el Sáhara Occidental. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/desalambre/llegadas-irregulares-espana-caen-25-acuerdo-sahara-occidental_1_9874100.html

4.1. LA SITUACIÓN EN CANARIAS

Las llegadas de personas migrantes por vía marítima a las islas Canarias en 2022 descendieron un 30 % con respecto al año anterior¹⁵⁴. En total, llegaron 15 682 personas ¹⁵⁵ en 2022, esto es, 6 634 menos que en el año anterior, en 350 embarcaciones, entre las que se han generalizado las lanchas neumáticas.

Los dos primeros meses de 2022 mantuvieron la tendencia de los años anteriores en el incremento del número de llegadas por costa a Canarias. Sin embargo, esta tendencia se vio rotundamente alterada en marzo del 2022, tras el cambio en la posición histórica de España sobre el Sáhara Occidental y la reanudación de las relaciones con Marruecos. Desde entonces, se ha encadenado una sucesión de evidencias que ponen sobre la mesa una mayor intensidad por parte de Marruecos para controlar la ruta migratoria hacia las islas Canarias, tanto desde el sur de Marruecos como desde el territorio ocupado del Sáhara Occidental, que en confluencia con otros factores explicaría el descenso en las llegadas por esta vía, especialmente a partir de abril.

En concreto, hay constancia del aumento de las redadas en los puntos habituales de salida de embarcaciones, de retenciones temporales y también de los traslados a zonas interiores de Marruecos con intención de alejarlas de forma rápida de la costa y dificultar su posible salida. Asimismo, se ha ampliado el número de personas marroquíes que pueden ser devueltas desde los CIE de las islas Canarias¹⁵⁶. También ha sido más frecuente la participación de la Marina marroquí en interceptaciones de personas que trataban de salir hacia las islas Canarias y su devolución al país del que huían.

Sin embargo, no se puede ignorar la influencia de los acuerdos de cooperación de España con países como Senegal, Níger o Mauritania en el aumento del control migratorio y fronterizo en la Frontera Sur, así como la proliferación en los últimos años de los establecidos para el mismo fin por la propia Unión Europea.

154 Ministerio del Interior (2023). *Inmigración Irregular 2022. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf

155 Ministerio del Interior (2023). *Balances e informes 2023*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>

156 EFE (16 de abril de 2022). Una ONG denuncia arrestos y traslados masivos de migrantes en Marruecos tras el inicio de la nueva etapa entre Rabat y España. *Público*. <https://www.publico.es/internacional/sahara-occidental-ong-denuncia-arrestos-traslados-masivos-migrantes-subsaharianos-marruecos.html>



En este contexto, el Consejo de Europa¹⁵⁷ ha alertado del creciente y violento rechazo de personas migrantes en las fronteras europeas, considerando que no son hechos aislados, sino que comienzan a formar parte estructural de la respuesta de los Estados miembros al fenómeno migratorio. Un rechazo que, mostrado como un espejo a la sociedad, está incrementando la sensación de racismo sistémico institucionalmente aceptado.

Como consecuencia, han quedado blindadas las salidas desde el Sáhara Occidental y se han reducido de manera significativa las que tenían como punto de partida Mauritania y Senegal. En 2022, se confirma la tendencia de la ruta desde el sur de Marruecos (Tan Tan, Agadir) a Lanzarote, siendo esta isla el lugar principal de llegadas, por encima de Gran Canaria y Fuerteventura, y a mucha distancia de las islas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife¹⁵⁸.

157 Consejo de Europa (2022). Pushed beyond the limits. Urgent action needed to stop pushbacks at Europe's borders. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-stop-push-back-at-europe-s-borders>

158 Véase: <https://twitter.com/txemita/status/1610278980099403777>

La ruta canaria, considerada una de las más mortíferas del mundo¹⁵⁹, se cobró la vida de 559 personas durante 2022, entre ellas 22 niños y niñas, según datos aportados por el Proyecto Migrantes Desaparecidos¹⁶⁰ de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cifra de mínimos que no contempla los naufragios invisibles donde no se constatan supervivientes. Igualmente, el colectivo Caminando Fronteras, a través de su informe Monitoreo del Derecho a la Vida 2022¹⁶¹, estima en 1 784 el número de personas que murieron o que se encuentran desaparecidas en el Atlántico, la mayoría víctimas desaparecidas.

Principales nacionalidades

En cuanto a su origen, las personas que llegaron en 2022 procedían de 35 países, incluidos Egipto y Kenia. Las principales nacionalidades corresponden a Marruecos, Senegal, Guinea Conakry y Costa de Marfil, siendo estas significativamente superiores a otras nacionalidades como Mali o Gambia. Ha sido sorprendente la llegada de personas provenientes de las Comoras, cuyo número ha ascendido a casi 300.

Estas personas manifestaron tener como motivo de desplazamiento realidades diversas que abarcan desde la ausencia de un futuro vital y laboral libre y digno hasta la imposibilidad de subsistir por el expolio de los recursos naturales de sus tierras. También llegaron muchas personas jóvenes y adolescentes procedentes de conflictos en la región del Sahel, algunas de ellas nacidas durante la guerra.

La ruta canaria, al igual que en el resto de las costas españolas, ha sido en los últimos años mayoritariamente masculina, pero el porcentaje de mujeres y menores de edad que la han transitado ha ido subiendo con los años. Entre finales de 2019 y 2022, las mujeres y los menores pasaron de representar un 20% a alcanzar casi un 30% de las llegadas a las costas canarias.

159 EFE (2022). La ruta migratoria de Canarias, la más mortal del mundo: al menos 561 personas murieron en el camino en 2022. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/ruta-migratoria-canarias-mortal-mundo-561-personas-murieron-camino-2022_1_9974727.html

160 OIM (2022). Missing Migrants. <https://missingmigrants.iom.int/es>

161 Caminando Fronteras (2023). *Informe Monitoreo del Derecho a la Vida 2022*. <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitoreo-del-derecho-a-la-vida-ano-2022/>





Dos personas migrantes de origen subsahariano son atendidas por personal de Cruz Roja, tras desembarcar agotadas en el Puerto de Arguineguin en el sur de Gran Canaria, 2022.
© Borja Suárez

Solicitudes de protección internacional

En cuanto al marco de la protección internacional en Canarias, se registró un 17,3 % más de solicitudes de asilo en 2022 con respecto al año anterior. En concreto, se registraron 3849 solicitudes en la provincia de Santa Cruz de Tenerife y 2597 en la provincia de Las Palmas, sumando un total de 6446. Esto hace que Canarias sea la quinta comunidad autónoma en el Estado español con mayor número de solicitudes de asilo¹⁶².

A pesar de que las principales nacionalidades de las personas que llegan a las costas canarias son Mali, Senegal, Marruecos, Costa de Marfil, Gambia y Guinea Conakry, las principales nacionalidades de las personas solicitantes de asilo fueron en 2022 Venezuela y Colombia, que llegan al territorio por vías aéreas.

Retos en la acogida de niños, niñas y adolescentes no acompañados

La realidad de las personas menores extranjeras no acompañadas ha seguido siendo muy compleja. Canarias acoge en su sistema de protección a un conjunto de niños y niñas solos que sobrepasa su capacidad para desarrollar un adecuado proceso de inclusión e integración. A inicios del 2023, este número ascendía a 2181 niños y niñas solos distribuidos en 44 dispositivos (1748 en dispositivos de emergencia del Gobierno de Canarias y 433 en dispositivos estructurales de los cabildos insulares), en comparación con la dimensión en febrero de 2022, que era de 2869. Un número significativo de estos menores estaban aún pendientes de la realización de las pruebas de determinación de la edad.

La competencia exclusiva en esta materia de las comunidades autónomas y la insuficiente solidaridad territorial solo permitieron en 2021 la reubicación de 208 personas menores en otros territorios del Estado español.

Como se menciona en nuestro anterior informe, desde hace tiempo se ha venido reclamando la insostenibilidad de esta situación, tanto desde el Gobierno y el Parlamento de Canarias, el Defensor del Pueblo, así como desde las entidades sociales de índole nacional e internacional, solicitando la necesidad de un cambio legislativo o, al menos, la creación de un protocolo de derivación que permita una distribución

162 Ministerio del Interior (2022). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados hasta diciembre de 2022*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022-12-31.zip

territorial equilibrada y una atención garantista a las personas de este colectivo de especial vulnerabilidad.

En este sentido, se pueden destacar los siguientes avances en 2022. Por un lado, en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia –órgano formado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 junto con las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla- a finales de septiembre de 2022, se aprobó el Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada¹⁶³. En su seno se ha adoptado un Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023¹⁶⁴, cuya activación está prevista para situaciones de sobreocupación por encima del 50 % de las plazas ordinarias de acogida disponibles para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Para el año 2022, se propuso activar el sistema de reparto del Plan de Respuesta con un número de 400 traslados (340 de Canarias y 60 de Ceuta) y de 374 para 2023 (342 de Canarias y 32 de Ceuta)¹⁶⁵. A fecha de enero 2023, desde Canarias han sido trasladados a otras comunidades autónomas alrededor de 224 niños y niñas no acompañados, incumplándose las cuotas propuestas.

Por otro lado, cabe destacar el impacto de la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería¹⁶⁶, llevada a cabo en octubre de 2021, relativa al régimen jurídico de las personas extranjeras menores no acompañadas y a las personas extuteladas entre 18 y 23 años, para favorecer su integración y evitar la irregularidad sobrevenida al cumplir la mayoría de edad. Si bien en un principio se estimó que tendría un alcance de alrededor de 16 000 personas beneficiarias, un año después de su entrada en vigor, en octubre de 2022, ha tenido un impacto positivo en 13 533¹⁶⁷ menores

163 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). Acuerdo de aprobación del Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Modelo_de_gestion_de_contingencia.pdf

164 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y propuesta de distribución territorial de la segunda parte del crédito presupuestario de 20 millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Plan_de_Respuesta_2022_2023.pdf

165 Europa Press (27 de julio de 2022). Derechos Sociales propone a las CCAA el reparto de 400 menores migrantes no acompañados en 2022. <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-derechos-sociales-propone-ccaa-reparto-400-menores-migrantes-no-acompanados-2022-20220727161151.html>

166 La Revista de la Seguridad Social (19 de octubre de 2021). El Gobierno aprueba la reforma del Reglamento de Extranjería para favorecer la integración de menores extranjeros y jóvenes extutelados. <https://revista.seg-social.es/-/el-gobierno-aprueba-la-reforma-del-reglamento-de-extranjer%C3%ADa-para-favorecer-la-integraci%C3%B3n-de-menores-extranjeros-y-j%C3%B3venes-extutelados> Sánchez, G. (19 de octubre de 2021).

167 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022). Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de residencia. [Infografía]. https://public.tableau.com/views/opi_menores/Menores_opi?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=TRUE#

y jóvenes que han conseguido algún tipo de autorización de residencia y, con ello, la oportunidad de una inclusión real y efectiva en la sociedad de acogida¹⁶⁸.

En el caso de Canarias, no llegan a 800 las autorizaciones de residencia que han sido expedidas a favor de las personas extranjeras no acompañadas acogidas bajo la tutela de la entidad de protección de menores en el territorio¹⁶⁹.

Retos para la convivencia

En el ámbito de la convivencia intercultural, es importante destacar dos iniciativas llevadas a cabo en 2022 desde las administraciones públicas canarias.

Desde la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, la iniciativa Canarias Convive¹⁷⁰ pretende la configuración del futuro Plan Canario de Inmigración y Convivencia Intercultural para la gestión desde un enfoque participativo, comunitario y de derechos humanos de la realidad multidimensional de la acogida, la inclusión y la convivencia en el marco competencial canario.

De igual manera, se ha desarrollado un proceso similar en la isla de Gran Canaria, promovido por el Cabildo insular: Gran Canaria Convive¹⁷¹. Tiene como objetivo la identificación de activos interculturales en la isla, la generación de alianzas estratégicas y el compromiso de contribuir a la buena gestión de la diversidad intercultural y social presente en la isla.

Estas iniciativas pretenden trascender desde una óptica reduccionista centrada en la emergencia hacia una perspectiva poliédrica y estructural en la gestión de la realidad migratoria canaria.

168 El Gobierno aprueba la reforma del reglamento que facilitará los papeles a menores y jóvenes migrantes. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/desalambre/gobierno-aprobara-martes-reforma-reglamento-facilitara-papeles-miles-menores-jovenes-migrantes_1_8409112.html

169 Defensor del Pueblo (2023). *Informe Anual 2022. Volumen I*. (p. 169). <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>

170 Canarias Convive (s/f). Canarias Convive. Programa de intervención para la gestión estratégica de la (in)migración y la promoción de la convivencia intercultural en las islas Canarias. <https://wp.ull.es/canariasconvive/>

171 Gran Canaria Convive. (s/f). Mapa de Activos Interculturales de Gran Canaria. Promoviendo la participación ciudadana. <https://grancanariaconvive.com/>

4.2. LA SITUACIÓN EN CEUTA Y MELILLA

Datos sobre las llegadas

Las llegadas de personas migrantes y solicitantes de asilo a Melilla aumentaron respecto a 2021, según cifras del Ministerio del Interior. Durante el año 2022, llegaron 1 175 personas por vía terrestre y 169 por vía marítima¹⁷², respecto a las 1 092 por vía terrestre y las 39 por vía marítima del año anterior¹⁷³. Las cifras más altas de llegadas vía terrestre se produjeron durante los días 2 y 3 de marzo, en los que accedieron a la ciudad autónoma cerca de 900 personas¹⁷⁴. El 24 de junio llegaron otras 133 personas saltando la valla¹⁷⁵. Por otro lado, durante todo el año hubo entradas esporádicas por vía marítima de pequeños grupos de personas en embarcaciones¹⁷⁶, así como personas solas que entraron nadando¹⁷⁷.

Resulta llamativo que no se haya producido ningún salto a la valla en la segunda mitad de año. Esta tendencia coincide con el anuncio del significativo aumento de financiación a Marruecos por parte de la Unión Europea¹⁷⁸ y España¹⁷⁹ para el «control de la inmigración irregular», lo que se ha traducido en un endurecimiento del control fronterizo por parte de las autoridades marroquíes¹⁸⁰.

En 2022, entraron en Ceuta 1 114 personas migrantes por vía terrestre y 124 por vía marítima, en comparación con las 753 y las 404, respectivamente, del año ante-

172 Según dependencias de la oficina de asilo en Melilla, el número de entradas ha sido de 2 729 personas.

173 Ministerio del Interior (2023). Inmigración Irregular 2022. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf

174 Varo, L.J. y Martín, M. (3 de marzo de 2022). Un nuevo grupo de 1.200 personas intenta entrar en Melilla y 380 lo logran. *El País*. <https://elpais.com/espana/2022-03-03/un-nuevo-grupo-de-1200-personas-intenta-entrar-en-melilla-y-350-lo-logran.html>

175 EFE (24 de junio de 2022). Un total de 133 inmigrantes entran en Melilla tras saltar la valla fronteriza. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/2022-06-24/decenas-inmigrantes-entran-melilla-saltar-valla-fronteriza_3449243/

176 Europa Press (27 de noviembre de 2022). Llega a Melilla una patera con ocho emigrantes marroquíes y huyen al tocar tierra. <https://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-llega-melilla-patera-ocho-emigrantes-marroquies-huyen-tocar-tierra-20221127184534.html>

177 Fernández, J. J. (18 de agosto de 2022). Migrantes nadadores tratan de llegar a Melilla cruzando una milla de mar entre grandes barcos. *El Periódico*. <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20220818/migrantes-nadadores-tratan-llegar-melilla-14300161>

178 Martín, M. (15 de agosto de 2022). Marruecos recibirá 500 millones de la UE para que controle sus fronteras. *El País*. <https://elpais.com/espana/2022-08-15/marruecos-recibira-500-millones-de-la-ue-para-que-contrale-sus-fronteras.html>

179 Vera, J. (18 de octubre de 2022). España dará a Marruecos otros 30 millones de euros para luchar contra la inmigración irregular. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/politica/20221018/8570832/espana-dara-marruecos-otros-30-millones-euros-luchar-inmigracion-irregular.html>

180 Sánchez, G. y Sánchez, R. (17 de enero de 2023). Las llegadas irregulares a España caen un 25% tras el acuerdo por el Sáhara Occidental. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/desalambre/llegadas-irregulares-espana-caen-25-acuerdo-sahara-occidental_1_9874100.html

rior¹⁸¹. Si bien han continuado las entradas de personas migrantes en Ceuta desde las grandes llegadas de mayo del 2021¹⁸², a partir de los hechos del 24 de junio en Melilla se ha podido observar un aumento de llegadas más pronunciado de personas migrantes que inicialmente lo han intentado por esa ciudad. De esta manera, se constata que el refuerzo del control fronterizo por parte de las autoridades marroquíes en Melilla ha propiciado un cambio en la ruta migratoria hacia Ceuta.

En esta línea, en el año 2022 hay que destacar que nueve personas fallecieron en su intento de llegar a las costas de Ceuta.

En cuanto a las nacionalidades de las personas que llegaron a Melilla, quienes entraron por vía terrestre saltando la valla eran originarias de distintos países de África subsahariana, mayoritariamente de Sudán, pero también de Eritrea, el Chad, Sudán del Sur, Mali y Níger. Las personas que llegaron por vía marítima, por su parte, eran de nacionalidad marroquí y de otros países del norte de África y Oriente Medio¹⁸³. En el caso de Ceuta, las principales nacionalidades de las llegadas fueron también principalmente subsaharianas en cuanto a ingresos por la frontera terrestre (Guinea, Camerún, Mali) y Yemen, Siria y Palestina en el caso de las personas llegadas por vía marítima.

Por otro lado, las nuevas relaciones entre España y Marruecos tras el cambio de postura con respecto al Sáhara Occidental llevaron a la apertura de la frontera terrestre de Ceuta y Melilla el 17 de mayo de 2022¹⁸⁴. No obstante, las condiciones de apertura distan de las existentes antes del cierre en marzo de 2020. Actualmente, solo aquellas personas que disponen de un visado o permiso de residencia vigente pueden acceder a la ciudad, quedando sin aplicación la previa exención de visado para los residentes en la provincia de Nador. Esta decisión ha tenido consecuencias en el acceso al asilo, pues ya no es posible acceder a la ciudad beneficiándose de la exención de visado para solicitar protección internacional.

181 Estas cifras no incluyen las entradas de mayo de 2021, de las cuales no se han dado cifras oficiales, pero se estiman en aproximadamente 14 000 personas. CEAR (2023). *Informe de las personas Refugiadas en España y en Europa 2022*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>

182 Ver epígrafe sobre Ceuta y Melilla, capítulo 4 (Frontera Sur). CEAR (2023). *Informe de las personas Refugiadas en España y en Europa 2022*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>

183 Policía Nacional de Melilla/administración del CETI Melilla.

184 La Moncloa (12 de mayo de 2022). El Gobierno reabrirá las fronteras terrestres con Marruecos el próximo 17 de mayo. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2022/120522-frontera-marruecos.aspx>

Solicitudes de asilo

En el 2022, en Melilla se presentaron 708 solicitudes de protección internacional en frontera y 2 303 en territorio¹⁸⁵.

En Ceuta, se formalizaron 1 080 solicitudes de protección internacional, todas ellas por el procedimiento de territorio, de las que 951 han sido realizadas por hombres y 103 por mujeres. Han pedido asilo 34 menores —17 niños y 17 niñas—, de los cuales 30 estaban acompañados y cuatro no tenían referentes familiares¹⁸⁶.

La mayoría de las solicitudes de protección internacional de las personas que entraron en Melilla en los saltos a la valla del 2 y 3 de marzo de 2022 se tramitaron por el procedimiento de frontera. Las entrevistas de formalización empezaron el día 4 de marzo y se alargaron una semana, en la que algunas de ellas se realizaron hasta altas horas de la madrugada. La urgencia con la que se iniciaron las entrevistas implicó que las personas solicitantes no tuvieran tiempo de recibir la información y el asesoramiento jurídico necesarios, pues se encontraban en cuarentena sanitaria y eran trasladadas en furgones policiales a la oficina de asilo, lo que dificultó la realización de sesiones informativas grupales. Asimismo, muchas de las personas solicitantes se encontraban todavía heridas y agotadas del viaje, teniendo que esperar durante horas en la oficina de asilo a ser atendidas. Aun así, el equipo de CEAR les informó sobre protección internacional y asistió a aquellas personas que pudieron ser identificadas como especialmente vulnerables.

CETI

En el CETI de Melilla, con una capacidad oficial de 782 plazas, se dieron de alta en el 2022 un total de 1 057 personas. La ocupación máxima se dio en el mes de abril, con una media de 813 residentes, y la mínima en el mes de diciembre, con una media de 4 residentes. En cuanto a nacionalidades, el 37 % de las personas residentes eran originarias de Sudán, el 32 % de Mali y el 12 % de Burkina Faso¹⁸⁷.

185 Según datos de la Policía nacional.

186 Según datos de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Jefatura Superior de Policía de Ceuta.

187 Defensor del Pueblo (2022). Dificultades de acceso al CETI de Melilla por solicitantes de protección internacional marroquíes. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-de-acceso-al-ceti-de-melilla-por-solicitantes-de-proteccion-internacional-marroquies/>

Respecto al CETI de Ceuta, con una capacidad oficial de 512 plazas, se dieron de alta en el 2022 un total de 1 153 personas. La ocupación máxima se dio en octubre, con una media de 422 residentes, y la mínima en marzo, con una media de 289 residentes¹⁸⁸. Por nacionalidades, mayoritariamente han sido personas provenientes de Guinea Conakry (40 %), seguida de Sudán (23 %) y Yemen (14 %).

En relación con los traslados a península, desde el CETI de Melilla se realizaron 34 traslados que incluyeron a un total de 1 123 personas. Desde el CETI de Ceuta, se realizaron 28 traslados con un total de 877 personas. Al igual que en el 2021, se autorizaron sin mayores trabas¹⁸⁹.

El tiempo de estancia en el CETI antes del traslado varió mucho en Melilla, aunque el criterio general tanto en Ceuta como en Melilla respecto al traslado de las personas solicitantes de protección internacional fue que la persona residente hubiera formalizado la solicitud de asilo y la tuviera admitida a trámite, además de haber realizado todas las pruebas médicas de forma satisfactoria. En cuanto a las personas migrantes no solicitantes de protección internacional, estas han estado en el CETI de Ceuta un tiempo estimado de seis meses antes de su traslado, por criterio de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras.

Al igual que en el año anterior, los CETI tanto de Ceuta como de Melilla no han admitido en este año el acceso de personas de nacionalidad marroquí, aún cuando estas fueran recién llegadas y/o solicitantes de asilo. Todo ello a pesar del recordatorio de deber legal efectuado por el Defensor del Pueblo en junio de 2022¹⁹⁰.

Las seis únicas personas nacionales de Marruecos admitidas en el CETI de Melilla accedieron por motivos médicos o de extrema vulnerabilidad. Las personas recién llegadas de nacionalidad marroquí, incluyendo solicitantes de asilo, quedaron en situación de calle o fueron acogidas en casas particulares.

En el CETI de Ceuta, a pesar del criterio de no acceso, sí se acogió a un total de 64 marroquíes, 13 de ellos menores. Cabe destacar un grupo de 24 marroquíes provenientes del albergue de las naves del Tarajal que, tras su cierre, accedieron al CETI el 22 de abril, así como menores extutelados de la ciudad autónoma. Asimismo, se acogió a una familia compuesta por padre y madre con sus seis hijos (tres de ellos menores), quienes llegaron el 23 de septiembre desde su ciudad natal en Marruecos en una embarcación

188 Datos aportados por Dirección del CETI de Ceuta.

189 Datos aportados por Dirección del CETI de Ceuta.

190 Amnistía Internacional (2022). Marruecos/España: Investigaciones estancadas e inadecuadas, «denotan encubrimiento» seis meses después de 37 muertes en la frontera de Melilla. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/12/morocco-spain-stalled-and-inadequate-inquiries-smack-of-cover-up-six-months-after-37-deaths-at-melilla-border/>

junto a varias mascotas¹⁹¹.

Se dieron otras situaciones como la de cuatro nacionales de Venezuela, dos mujeres y dos hombres, y otro hombre de nacionalidad colombiana, que accedieron al CETI de Ceuta el 17 de julio de 2022. Llegaron a Ceuta para formalizar su solicitud de protección internacional, ya que, debido a la problemática con las citas para dicho trámite en la península, les resultó imposible acceder al procedimiento en su ciudad española de residencia. Aunque tenían la intención de regresar tras la realización de la entrevista en Ceuta, al no contar con el documento que acredita admisión a trámite de la solicitud se encontraron atrapados con la prohibición de salida en el puerto.

Tragedia del 24 de junio en Melilla

El 24 de junio de 2022, unas 1 500 personas migrantes y solicitantes de asilo, provenientes en su mayoría de países en conflicto como Sudán, realizaron una tentativa de salto de la valla de Melilla, entre Marruecos y España, por el puesto fronterizo de Barrio Chino. Los graves hechos que ese día se produjeron constituyen una verdadera tragedia en la que murieron al menos 37 personas y otras 77 aún se encuentran desaparecidas. Se llevaron a cabo también 470 devoluciones ilegales y sumarias. Según los testimonios de las personas supervivientes¹⁹², días antes de lo sucedido, las autoridades marroquíes intensificaron las redadas y la violencia en los asentamientos de los montes donde sobreviven escondidas en campamento improvisados las personas migrantes de origen subsahariano, a las que amenazaron con dispararles si no abandonaban la zona. Este hecho precipitó su decisión de intentar acceder a Melilla el día 24 de junio. Al aproximarse a la valla, sin encontrar resistencia por parte de la gendarmería marroquí, se dirigieron al puesto fronterizo de Barrio Chino, el cual se encuentra cerrado desde 2020, consiguiendo entrar en un pequeño recinto vallado. Fue allí donde se produjeron las escenas más violentas y crueles que se han presenciado en una frontera europea en muchos años: casi dos horas de violenta represión de unas doscientas personas que quedaron atrapadas sin posibilidad de escapar, entre balas de goma y gases lacrimógenos provenientes de ambos lados de la frontera, que resultó en una avalancha mortal que dejó a decenas de personas fallecidas y heridas.

191 Echarri, C. (23 de septiembre de 2022). Hombres, mujeres y una niña rescatados tras quedar a la deriva. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/rescatados-salvamar-atrta-que-deriva-mar-alboran/> Sempere, A. (23 de septiembre de 2022). Salvamento Marítimo rescata a 17 personas en aguas próximas al mar de Alborán. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2022/09/23/632dc55f21efa040328b45ca.html>

192 CEAR (23 de septiembre de 2022). CEAR lamenta que Marlaska insista en justificar violencia y devoluciones en las fronteras. <https://www.cear.es/muerte-melilla-24/>





Una de las personas que cruzó la valla que separa la frontera entre Melilla (España) y Marruecos, el pasado 24 de junio, es detenida por la Guardia Civil española. Durante aquel trágico suceso, al menos 23 personas murieron, 77 se encuentran aún desaparecidas y, según el Defensor del Pueblo, 470 fueron devueltas "sin las garantías previstas legalmente". Melilla, 24 de junio de 2022. © Javier Bernardo

En los vídeos publicados ese mismo día por la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH) se pudo apreciar cómo decenas de cuerpos inertes eran desplazados y amontonados por parte de los agentes marroquíes de una forma «violenta e inhumana», según denunció la propia organización¹⁹³. Tras lo ocurrido, según los informes de AMDH y de Amnistía Internacional¹⁹⁴, no se proporcionó la debida asistencia sanitaria a las personas heridas ni en territorio marroquí ni en el lado español de la frontera.

Solo 133 personas lograron saltar la valla y acceder al CETI de Melilla, procedentes en su mayoría de Sudán, pero también algunas de otros países en conflicto como el Chad, Eritrea, Sudán del Sur y Níger. Estas personas, a quienes se pudo atender desde CEAR, son solicitantes de protección internacional que no pudieron acceder a las oficinas de asilo por estar situadas en territorio español y tener imposibilitado su acceso regular desde Marruecos.

Frente a lo ocurrido, el ministro del Interior respaldó repetidamente la actuación de la gendarmería marroquí y de los agentes españoles, quienes, según su valoración, realizaron un uso «oportuno y proporcionado» del material antidisturbios frente a «un intento violento de entrada irregular»¹⁹⁵.

CEAR denunció lo sucedido a través de distintos canales: presentó el caso ante la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE), envió junto con otras organizaciones una carta al presidente del Gobierno y una petición de visita tanto al Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de las Personas Migrantes como al Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales¹⁹⁶, además de solicitar la apertura de una Comisión de Investigación en el Congreso de los Diputados. En todas estas ocasiones CEAR advirtió sobre la importancia de esclarecer lo sucedido, hacer justicia y cambiar el modelo de gestión de fronteras para evitar que otra tragedia como esta pueda repetirse.

El 14 de noviembre de 2022, el Defensor del Pueblo publicó sus conclusiones sobre lo sucedido el 24 de junio en Melilla¹⁹⁷. La institución concluyó que se efectuaron

193 CEAR (17 de noviembre de 2022). CEAR reclama ante el Parlamento Europeo una investigación sobre Melilla. <https://www.pear.es/pear-parlamento-europeo-investigacion-tragedia-melilla/>

194 Amnistía Internacional (2022). España/Marruecos: «Lo golpearon en la cabeza para comprobar si estaba muerto». Pruebas de crímenes de derecho internacional cometidos por España y Marruecos en la frontera de Melilla. <https://www.amnesty.org/es/documents/mde29/6249/2022/es/>

195 CEAR (2022). 116 organizaciones exigen una Comisión que investigue las muertes del 24J en Melilla. <https://www.pear.es/organizaciones-exigen-comision-investigacion-melilla/>

196 *Ibidem*.

197 Defensor del Pueblo (2022). Actuaciones y medidas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en Melilla. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/actuaciones-y-medidas-de-los-cuerpos-y-fuerzas-de-seguridad-del-estado-en-melilla/>

470 devoluciones en caliente sin contemplarse las previsiones legales tanto nacionales como internacionales. Precisó que algunas de ellas se realizaron mediante el acceso de agentes marroquíes a territorio español, donde los agentes españoles les hicieron entrega de personas que habían conseguido interceptar. Las devoluciones resultan especialmente preocupantes atendiendo a que la mayoría de las personas expulsadas provenían de países como Sudán o Eritrea, nacionalidades con altas tasas de reconocimiento de protección internacional, del 92,5 % y el 96,2 %, respectivamente¹⁹⁸.

Asimismo, el Defensor del Pueblo insistió en que ese día «se registró una situación de riesgo previsible en la zona a la vista del desarrollo inicial de los acontecimientos» y que el lanzamiento de piedras por las autoridades a ambos lados de la valla y el uso de gases lacrimógenos «pudieron intensificar la situación de peligro». También resaltó que en las imágenes visionadas se podían apreciar personas heridas a las que no se les presta asistencia sanitaria alguna¹⁹⁹.

El 23 de diciembre, casi seis meses después de los sucesos del 24 de junio en Melilla, la Fiscalía archivó las actuaciones y decidió no abrir una investigación. El ministerio público reconoció que ese día ocurrieron graves vulneraciones de los derechos humanos, pero descartó la participación de España en la muerte y desaparición de decenas de personas ese día. CEAR, junto con otras organizaciones, denunció el archivo de la investigación, alertando del peligro de que los hechos queden impunes y exigiendo una investigación independiente, inmediata, transparente y exhaustiva que aclare lo ocurrido y garantice que las víctimas y sus familias accedan a la verdad, a la justicia y sean reparadas por el daño sufrido²⁰⁰.

Los testimonios recogidos por CEAR de las personas que consiguieron entrar ese 24 de junio o posteriormente por Ceuta confirman lo narrado sobre lo ocurrido en Melilla. Los hechos que por ahora son conocidos son susceptibles de constituir graves vulneraciones del derecho a la vida y a la integridad física, del acceso al derecho de asilo, de la prohibición de tortura y malos tratos, de la prohibición de expulsiones colectivas y una omisión del deber de socorro.

198 CEAR (2022). Más que cifras. <https://masquecifras.org/>

199 Martín, M. (22 de diciembre de 2022). La Fiscalía pide 12 años de inhabilitación para la exdelegada del Gobierno y la vicepresidenta de Ceuta por la devolución de 55 menores marroquíes. *El País*. <https://elpais.com/espana/2022-12-22/la-fiscalia-pide-12-anos-de-inhabilitacion-para-la-delegada-del-gobierno-y-la-vicepresidenta-de-ceuta-por-la-devolucion-de-55-menores-marroquies.html>

200 CEAR (2022). Más de 150 organizaciones denuncian el archivo de la Fiscalía de la tragedia de Melilla. <https://www.cear.es/archivo-fiscalia-investigaciones-tragedia-melilla/>

En el informe anual de CEAR para el año 2022²⁰¹ se mencionó el gran número de menores que llegaron a Ceuta durante los días 17 y 18 de mayo de 2021, haciéndose referencia, por la relevancia de lo ocurrido, a la expulsión que se realizó de un grupo de 55 menores los días 13, 14 y 15 de agosto de 2021. Al respecto, la denuncia contra esas devoluciones ha dado su fruto: al cierre del año 2022, la Fiscalía de Ceuta pedía 12 años de inhabilitación para la exdelegada del Gobierno y la vicepresidenta de la ciudad autónoma por considerar que las devoluciones se habían realizado sin seguir el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico vigente y, en consecuencia, sin verificar la concurrencia de los presupuestos legales que así lo permitieran, cometiendo con ello un delito continuado de prevaricación administrativa al ejecutar la expulsión de menores de edad a sabiendas de no estar cumpliendo con la legislación²⁰².

201 Ver epígrafe sobre Ceuta y Melilla, capítulo 4 (Frontera Sur). CEAR (2023). *Informe de las personas Refugiadas en España y en Europa 2022*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>

202 Martín, M. (22 de diciembre de 2022). La Fiscalía pide 12 años de inhabilitación para la exdelegada del Gobierno y la vicepresidenta de Ceuta por la devolución de 55 menores marroquíes. *El País*. <https://elpais.com/espana/2022-12-22/la-fiscalia-pide-12-anos-de-inhabilitacion-para-la-delegada-del-gobierno-y-la-vicepresidenta-de-ceuta-por-la-devolucion-de-55-menores-marroquies.html>

4.3. SITUACIÓN EN LAS COSTAS

Datos de llegadas

En contraste con el descenso de las llegadas de personas migrantes a las costas españolas en 2022, en Baleares se consolidó el aumento de llegadas y con ello la respuesta humanitaria, desde el archipiélago, que ya venía articulándose desde 2020.

En líneas generales, en cuanto a los perfiles de las personas migrantes llegadas por el Mediterráneo oriental, en 2022 se afianzaron las nacionalidades de origen magrebí, principalmente la argelina (60 %) y la marroquí (30 %) ²⁰³. No obstante, se han seguido observado puntualmente llegadas de personas con otras nacionalidades, como Siria, Mali, Bangladesh y Guinea.

Rutas principales

Con respecto a las rutas principales de llegadas a costas españolas, durante este año se han apreciado ²⁰⁴ ciertas variaciones con respecto a años anteriores ²⁰⁵.

En la ruta Ceuta-Algeciras, además de las embarcaciones *toy* o kayaks, se ha incrementado el número de personas que llegaron a nado o a través de puerto (como polizones). En este sentido, ha aumentado considerablemente el número de personas que llegan por puerto, escondidas en los bajos de camiones o en las bodegas de grandes ferris que realizan esta ruta. Estas personas son, en su mayoría, de nacionalidad marroquí.

Se mantiene la ruta Tánger/Ksar Sguir-Tarifa/Algeciras en 2022, donde las personas han continuado utilizando pequeñas embarcaciones para emprender el cruce, pero también se ha observado que se consolidan medios cada vez más pequeños e inseguros como las tablas de surf, ruedas, garrafas de agua, boyas, etcétera. Además, se ha detectado un aumento de personas que llegan a territorio español escondidas en los bajos de grandes buques o ferris.

La Fachada Norte Atlántico/Conil-Véjer-Algeciras, con salidas desde El Jdida, Casablanca, Mohammedia, Rabat, Kenitra, Larache y Agadir se realiza mayoritariamente

203 Frontex (s/f). Monitoring and risk analysis. <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

204 Análisis de las rutas migratorias basadas en los relatos de las personas migrantes acogidas en el programa de Acogida Humanitaria de CEAR en 2022.

205 Ver resumen de las rutas en 2021 en el capítulo 4 (Frontera Sur). CEAR (2023). *Informe de las personas Refugiadas en España y en Europa 2022*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>



en embarcaciones más grandes, como neumáticas de entre cinco y ocho metros (que llevan entre 15 y 30 personas a bordo) y cayucos grandes con más de 50 personas. El trayecto realizado con salida desde la costa de Agadir se lleva a cabo en embarcaciones más pequeñas, tipo kayak o zódiac, con capacidad de dos a cinco personas.

También se mantuvieron las rutas Argelia-Almería, principalmente desde Orán, en su mayoría nacionales de Argelia, aunque en embarcaciones mixtas junto a personas de origen subsahariano, de Siria y de Bangladesh.

Por otro lado, en 2022 se ha afianzado la ruta Argelia-Baleares. Esta ruta, que ya se había marcado desde 2020, coincidiendo con el cierre de los CIE debido a la pandemia de covid-19, ha ido en aumento. El recorrido más habitual registrado en 2022 parte desde Dellys y llega mayoritariamente a las islas de Mallorca (donde son normalmente interceptadas en aguas de la zona sudeste: Cabrera, Colonia San Jordi) o bien llegan a tierra en el caso de Ibiza y Formentera. La nacionalidad principal de llegada es magrebí (84 %, fundamentalmente argelina, con alguna llegada puntual de personas con na-

cionalidad marroquí), aunque también han llegado personas de origen subsahariano (13 %, principalmente de Guinea Conakry)²⁰⁶. Del total de las llegadas en 2022, el 96 % fueron hombres y solo un 4 % fueron mujeres. Llegaron 303 niños y niñas, 224 de ellos no acompañados²⁰⁷. Las personas llegaron fundamentalmente en embarcaciones de fibra, aproximadamente de cinco metros de longitud, con motor fuera borda, que por lo general transportaban una media de 15 personas. Según la organización Caminando Fronteras, en 2022 fallecieron o desaparecieron en la ruta de Argelia a Baleares al menos 464 personas en 43 naufragios²⁰⁸.

Respuesta de emergencia y atención humanitaria

Ante esta situación de aumento de llegadas y necesidades humanitarias, además de las entidades públicas de rescate en costas (Salvamento Marítimo, Policía Nacional, Guardia Civil), la entidad que tiene asignada la respuesta de emergencia y la atención humanitaria ha sido la Cruz Roja Española (CRE), enmarcada dentro del programa de Atención Humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM). Para ello, la CRE transformó en abril de 2021 parte del centro de acogida para personas SPI en Mallorca en un CAED (Centro de Acogida de Emergencia y Derivación) de 44 plazas.

Tras la recogida de las embarcaciones que llegan a costas baleares en altamar²⁰⁹, se procede a desembarcar a las personas en puerto. Allí, el ERIE (Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias) de Cruz Roja realiza una primera asistencia sanitaria en carpas que incluye, al igual que en el resto de dispositivos ERIE²¹⁰, revisión médica, filiación, detección de vulnerabilidades, provisión de kit de ropa, higiene y comida²¹¹. Hay equipos de ERIE en Mallorca y en Ibiza (que cubren también las llegadas a Formentera). En ocasiones, cuando se dan llegadas de un elevado número de personas migrantes y no hay espacio suficiente en las comisarías, las personas son llevadas

206 Fuente: Cruz Roja Española.

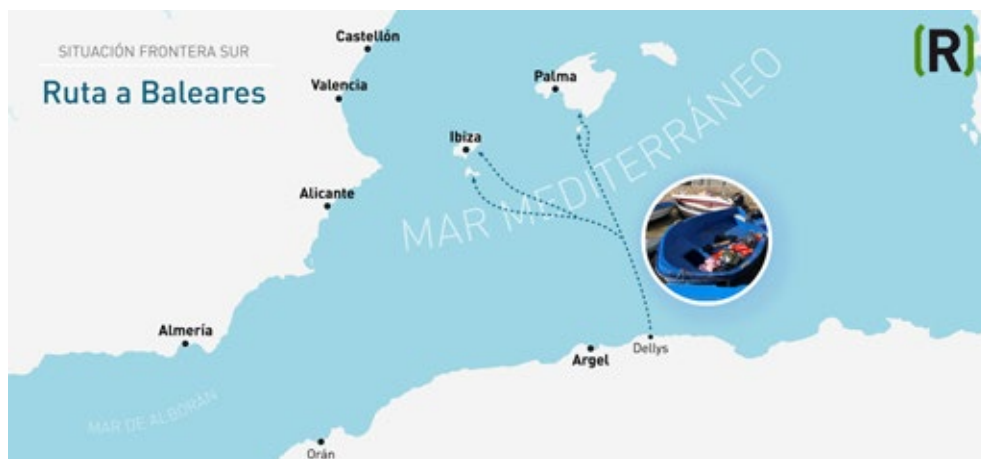
207 Fuente: Cruz Roja Española.

208 Caminando Fronteras (2022). *Monitoreo del derecho a la vida. Año 2022*. <https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitoreo-del-derecho-a-la-vida-ano-2022/>

209 Como se ha comentado anteriormente, en el caso de Ibiza y Formentera, las embarcaciones suelen llegar a tierra.

210 Ver descripción de la cobertura de los ERIE en el epígrafe sobre Costas, capítulo 4 (Frontera Sur). CEAR (2023). *Informe de las personas Refugiadas en España y en Europa 2022*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>

211 Al ser atendidas en carpas, las personas no tienen opción a ducha caliente, como en el caso de los ERIE de Almería, Málaga, Algeciras, que cuentan con estructuras fijas.



directamente al cuartel militar de Son Tous²¹² y allí mismo se realiza el triaje sanitario por parte de la CRE. En el resto de los casos, tras la atención por el equipo ERIE en puerto, las personas migrantes pasan a disposición policial y, tras su puesta en libertad dentro del periodo de las 72 horas, pueden optar a plazas de acogida.

Dependiendo de la isla a la que lleguen, el procedimiento de acogida es distinto.

En Ibiza no hay centros de acogida. Existe un equipo de traslados de la CRE que cubre también el traslado de las personas que llegan a Formentera. Las personas de Ibiza y Formentera, dependiendo del perfil y de la hora en que son puestas en libertad:

- Son trasladadas a península (CAED o centros de Acogida Humanitaria). Se trata de aquellos perfiles de hombres y mujeres sin menores a cargo y procedentes de países con los que España no tiene acuerdo de repatriación;
- Son acogidas en el CAED de CRE de Palma de Mallorca, en aquellos casos de familias que están a la espera de los resultados de las pruebas de ADN y otros perfiles vulnerables. Puntualmente, cuando hay necesidad de acogida, algunas mujeres (con o sin menores a cargo) se quedan acogidas uno o dos días en la casa de acogida de mujeres (Casal de Dones) de Ibiza. En este centro también se acoge a personas vulnerables.
- Son puestas en libertad o ingresadas en el CIE, si se trata de hombres solos o mujeres solas procedentes de países con los que España sí tiene acuerdo de repatriación.

212 Porcel, G. (26 de mayo de 2022). El cuartel de Son Tous se utilizará para custodiar a los migrantes que lleguen de forma irregular. *Diario de Mallorca*. <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2022/05/26/cuartel-son-tous-utilizara-custodiar-66561148.html>

Con respecto a las llegadas a Mallorca, una vez puestas en libertad, las personas siguen un patrón similar, es decir:

- Las familias a la espera de resultado de las pruebas de ADN y perfiles vulnerables ingresan en el CAED de CRE de Palma de Mallorca mientras esperan los resultados y pueden ser derivadas a península;
- Los hombres y mujeres sin menores a cargo que provienen de países con los que España no tiene acuerdo de repatriación son trasladados a península para su acogida en centros del programa de Atención Humanitaria del MISSM/Entidades de Acogida Humanitaria.
- Los hombres y mujeres sin menores a cargo con los que España sí tiene acuerdo de repatriación son puestos en libertad o ingresados en el CIE.

Uno de los retos fundamentales en este contexto es la agilización de los resultados de las pruebas de ADN. Este proceso a veces se demora hasta cuatro meses y durante este tiempo las familias deben permanecer en Mallorca. Esto resulta en que, en muchas ocasiones, las familias abandonan la isla sin tener los resultados de las pruebas. Otro reto es el destino de las personas que no cumplen algunos de los requisitos descritos para su acogida en el CAED de Mallorca o derivación a península. Esto incluye principalmente a los hombres y las mujeres solas que provienen de países con los que España tiene acuerdo de repatriación.

Retos para la Atención Humanitaria

Además de la respuesta humanitaria en las islas Baleares, el programa de Atención Humanitaria a nivel estatal se ha caracterizado este año por haber acogido a perfiles de personas derivadas principalmente de Canarias y de los CETI, además de los traslados desde los CATE y comisarías de la península. Según los datos del programa de Acogida Humanitaria de CEAR, este año ha aumentado la acogida de personas solicitantes de protección internacional (aproximadamente un 50%). Esta situación se ha dado al coincidir un año de descenso de llegadas de personas migrantes por costa con la sobreocupación de las plazas de acogida del programa de asilo.

Esto se debe, en buena parte, a la necesidad de ampliación de plazas para dar respuesta a las necesidades de acogida de personas desplazadas por la invasión rusa de Ucrania. Esta ampliación ha sido posible gracias a la flexibilidad que otorga el programa de Atención Humanitaria del MISSM. No obstante, ha seguido suponiendo un reto, especialmente el manejo de expectativas de las personas solicitantes de protección interna-

cional y el incremento de personas en situación vulnerable y muy vulnerable.

En definitiva, con respecto a la Frontera Sur, durante 2022 se ha producido un giro rotundo en cuanto a la tendencia de las llegadas a costas españolas, marcado por el restablecimiento de las relaciones de vecindad y cooperación entre España y Marruecos y por la influencia de los acuerdos de cooperación con países como Senegal, Mauritania o Níger en el aumento del control migratorio y fronterizo. Preocupan las posibles implicaciones y efectos colaterales que pueden estar conllevando las políticas de detención, contención e intercepción de las personas que intentan cruzar las fronteras. Es necesario aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el control de las fronteras, así como garantizar que los acuerdos bilaterales de cooperación en el ámbito migratorio prioricen los derechos humanos, en pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales de España.

Por último, a medida que las rutas se reconfiguran y se incrementan las llegadas en lugares concretos como Baleares, cambian también los retos para garantizar la atención humanitaria, acogida e inclusión de las personas migrantes y solicitantes de asilo.

CAPÍTULO 5

ACOGIDA E INCLUSIÓN**5.1. EL SISTEMA DE ACOGIDA EN ESPAÑA EN 2022**

La acogida y la inclusión de las personas refugiadas en el año 2022 ha venido marcada por la invasión rusa de Ucrania y por la consecuente salida del país de millones de personas buscando un lugar donde ser acogidas en otros países europeos.

La herramienta clave que facilitó la llegada de personas refugiadas a países europeos es la Directiva 2001/55/CE, de Protección Temporal, de 4 de marzo de 2002. España fue uno de los primeros países en aplicar dicha Directiva, que garantiza el derecho a residir, trabajar y acceder a prestaciones sociales a todas las personas beneficiarias de la misma. En este sentido, nuestro país ha ampliado el ámbito de aplicación y no solo se contempla la protección inmediata de personas ucranianas desplazadas por el conflicto, sino también de otras nacionalidades o apátridas que se encontraban residiendo legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero y a la población ucraniana que se encontraba en España antes de esa misma fecha y que, como consecuencia del conflicto, no pueden regresar al país.

Esta medida, valorada muy positivamente por CEAR, junto con la no exigencia de visado a las personas ucranianas para moverse por la UE, ha tenido una incidencia directa en la gestión de la recepción y de la acogida de personas refugiadas. Por una parte, como consecuencia de la rapidez y el gran número de personas que llegó a España en las primeras semanas del conflicto y, por otra parte, debido a que las con-

diciones en las que las personas realizaron el viaje han sido muy diferentes de las que han tenido otras nacionalidades.

El fin de semana del 5 y 6 de marzo de 2022 comenzaron a llegar las primeras personas provenientes de Ucrania por diversas vías: *motu proprio* a casas de familiares y contactos que tenían en España, así como por redes ciudadanas, organizaciones y particulares españoles que, movidos por una ola de solidaridad sin precedentes, fueron hasta Polonia y otros países limítrofes a recoger a familias ucranianas. El gran volumen de personas con necesidad de acogida y la diversidad de puntos de llegada hizo muy compleja la respuesta humanitaria del Gobierno español y de las entidades del sistema de acogida, pues si bien estábamos alertadas y preparadas para la recepción, desconocíamos la dimensión a la que nos enfrentábamos. La planificación y absorción de los flujos resultó muy complicada ante la falta de información del número de personas que llegaban y de los lugares a los que lo hacían. No obstante, la respuesta fue ejemplar y se articuló en torno a dos ejes: la ampliación de plazas del sistema de acogida a personas refugiadas, con más de 21 000 plazas creadas para paliar las necesidades de acogida de las personas ucranianas, y la puesta en marcha de centros de recepción y documentación que dieron una respuesta ágil a la necesidad de concesión de la Protección Temporal. Así, el 10 de marzo, se abrió el primer Centro de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE) en Madrid al que siguieron otros tres en Barcelona, Alicante y Málaga. A estos dispositivos podían acudir las personas recién llegadas y en ellos se daba respuesta a sus necesidades de información, orientación, acogida, registro y documentación en un plazo de 24 horas, con la estrecha colaboración entre las distintas administraciones implicadas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el Ministerio del Interior) y entidades del sistema de asilo, contando con el apoyo de los servicios de salud y empleo de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos.

Otra consecuencia derivada de la activación de la Directiva de Protección Temporal y, sobre todo, de la libre circulación de ciudadanos de Ucrania por el espacio Schengen (no hay exigencia de visado para ciudadanos ucranianos desde 2017) es que las personas que huían del conflicto pudieron moverse con facilidad por los distintos países europeos. A diferencia de otras situaciones de desplazamiento forzado recientes como la que provocó el conflicto de Siria, las condiciones físicas y psicosociales de las personas ucranianas no se han visto afectadas por un largo, peligroso y penoso viaje desde su país de origen. Este aspecto es clave a la hora de trabajar con las personas refugiadas porque, si bien las condiciones psicológicas que presentan ante el dolor de la huida, el miedo por las personas, los bienes y la vida que dejan en su país y el bloqueo y la incertidumbre ante el futuro pueden ser similares a otros éxodos, no han

sufrido violencia en el trayecto que, en ocasiones, puede llegar a ser tanto o más traumatizante que la sufrida en el lugar del conflicto del que huyen.

Por ello, CEAR valora muy positivamente que los países de la UE, y en concreto España, no hayan puesto trabas a la llegada de personas necesitadas de protección y que, en el caso de la emergencia ucraniana, sí se haya podido contar con vías legales y seguras para que las personas que tuvieron que huir pudieran acceder al espacio de seguridad y acogida necesario.

A lo largo de este capítulo, se entrará más en detalle de la acogida que han recibido las personas ucranianas en nuestro país y en CEAR, pero además de lo mencionado con anterioridad, es importante resaltar la respuesta de la sociedad española. Si la reacción de los Estados europeos y del Gobierno de España ante la situación fue rápida, hay que poner en valor que no lo fue menos la de la sociedad civil española. La movilización de agrupaciones, redes y particulares para la recogida y acogida de personas ucranianas que estaban en países limítrofes, sobre todo en Polonia, ante las imágenes de miles de personas que cruzaban la frontera o permanecían hacinadas en estaciones y campamentos improvisados, no ha tenido ningún precedente en la historia reciente española. La solidaridad traducida en ofrecimientos de viviendas, de puestos de trabajo, de transporte y de soluciones a cualquier necesidad, grande o pequeña a las personas refugiadas, en su mayoría mujeres con niños y niñas, fue abrumadora; mientras que la movilización de particulares, instituciones y empresas fue total. Todas las personas que huyen de sus países para vivir una vida segura y plena necesitan sentirse bien recibidas y acogidas en el lugar de destino, y en este caso, la sociedad española fue ejemplar. Desde CEAR, aplaudimos ese espíritu de solidaridad y creemos que es clave canalizarlo y mantenerlo en el tiempo²¹³.

Desgraciadamente, la mayoría de las familias que llegaron hace más de un año todavía no han podido regresar a Ucrania, o no lo podrán hacer nunca, por lo que es necesario que se continúe en el esfuerzo de facilitar las condiciones de vida básicas, como son la consecución de un alojamiento digno y de empleos que generen medios económicos que les permitan la autonomía necesaria para su reconstrucción psicológica y social. Además, es necesario seguir apoyando el acompañamiento social y la incorporación a la vida de la comunidad en la que residen.

213 CEAR (2022). Llamamiento para canalizar la solidaridad. <https://www.cear.es/llamamiento-solidaridad-con-ucrania/>





Una de las clases de español que se celebran de forma habitual en el Centro de Acogida de CEAR en Getafe (Madrid). El aprendizaje del idioma es una de las principales herramientas en el proceso de inclusión de una persona refugiada, pero no es la única. Todas aquellas que forman parte de los programas de la organización reciben un itinerario individualizado, acorde a sus necesidades. 23 de septiembre de 2022.

Nuevo modelo de gestión de la acogida

El otro gran hito del año 2022 en términos de acogida e inclusión de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas ha sido el cambio del instrumento de regulación del sistema estatal de acogida, que ha pasado de estar gestionado por un modelo de subvenciones a la gestión vía acción concertada. Este cambio, demandado por CEAR desde hace años, ha dotado al sistema de la estabilidad y transparencia necesarias para afrontar el incremento exponencial en el número de solicitudes de protección internacional en la última década, pasando de 2 588 solicitudes en 2012 a las 118 842 en 2022.

En el mes de marzo de 2022 comenzó el proceso de acreditación de entidades autorizadas a concertar con el Ministerio de Inclusión y a lo largo del año se ha ido preparando el sistema para comenzar el año 2023 con el nuevo modelo. En noviembre se publicó la resolución de planificación cuyo objetivo es hacer una previsión plurianual, para el periodo 2023-2026, de la capacidad del sistema de acogida estructural, sin perjuicio de la necesidad de realizar otras planificaciones coyunturales que la realidad y la emergencia del sistema requieran. En dicha resolución, el sistema de acogida e integración español queda dimensionado durante los próximos tres años en 24 354 plazas entre aquellas de fase de valoración inicial y derivación, fase de acogida y acogida a personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se estima una atención de personas solicitantes de protección internacional en fase de autonomía que asciende a 2 900.

Al cierre de este informe, estamos en los primeros meses de rodaje del modelo y, aunque es valorado por CEAR muy positivamente en términos de estabilidad y transparencia, tiene como reto cómo gestionar con agilidad la rigidez de la que se ha dotado. Esto es así porque el sistema de acogida e integración a personas solicitantes de protección internacional, a diferencia de otro sistema de servicios sociales, da respuesta a una realidad muy cambiante y con alto nivel de incertidumbre, que va desde la alta fluctuación en el número de personas que solicitan asilo hasta el estallido de grandes conflictos y gestión de éxodos de personas refugiadas, como ha sido el caso de Ucrania en 2022.

5.2 EL PROCESO DE ACOGIDA Y RECEPCIÓN DE LAS PERSONAS UCRA- NIANAS EN ESPAÑA

Como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, la escalada del conflicto provocó un éxodo sin precedentes de población ucraniana hacia países europeos. Según datos de ACNUR, a fecha del 31 de diciembre de 2022 un total de 7 900 119²¹⁴ personas habían salido de territorio ucraniano. No obstante, la llegada a nuestro país de personas ucranianas ya había comenzado desde el inicio del conflicto en 2014 y al inicio del año 2022 se encontraban empadronadas en España unas 110 997 personas de origen ucraniano²¹⁵. Lo que ha acontecido a lo largo del año 2022 ha sido no solo el mayor desplazamiento de personas procedentes de Ucrania, sino también el mayor desplazamiento forzado de personas en territorio europeo desde la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, a finales de diciembre de 2022 había en España 253 906 personas ucranianas, según datos del Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones (MISSM)²¹⁶.

Respuesta ante la emergencia de Ucrania

Ante esta crítica situación, a nivel europeo se activa la Directiva de Protección Temporal para las personas desplazadas como consecuencia del conflicto en Ucrania. Con base en esta circunstancia y en el contexto de la respuesta humanitaria de emergencia europea, desde el MISSM se articuló un plan de recepción y acogida en todo el territorio español que diera solución a las necesidades de las personas ucranianas desplazadas.

Esta respuesta se enmarcó dentro del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal (SAPIT) en el Estado español, bajo la actuación del servicio de Primera Acogida (gestionado por las entidades Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR), con el fin de facilitar la acogida de urgencia y garantizar la cobertura de sus necesidades básicas, valoración inicial y posterior derivación a los recursos más adecuados.

Las personas desplazadas desde Ucrania comenzaron a llegar a territorio español en las semanas inmediatas a la incursión rusa y lo hicieron por múltiples vías y medios, incluyendo autobuses organizados, medios propios, aviones fletados, y otros medios colectivos organizados desde la frontera de Ucrania, gracias a la movilización de la pobla-

214 ACNUR (2022). Europe situations: data and trends. Arrivals and displaced populations (December 2022). <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98768>

215 Instituto Nacional de Estadística (2022). Población ucraniana empadronada en España. <https://public.tableau.com/views/StockUcranianos/Dashboard1?publish=yes%20?:showVizHome=no&embed=true#3>

216 *Ibidem*.

ción española y entidades locales de apoyo a Ucrania. Se empezaron a dar situaciones de llegadas en las estaciones de autobuses, de tren y en los aeropuertos a cualquier hora del día o de la noche, sobre todo en la comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña. Así, a la necesidad descomunal de plazas de acogida se sumó el requerimiento de garantizar el acceso a la información actualizada en ucraniano sobre la cobertura de derechos y los criterios de acceso a los mismos.

La respuesta estatal del Gobierno español se desarrolló en torno a cuatro pilares:

- Incremento del número de plazas de Acogida de Emergencia y Acogida Temporal;
- Acceso a la información actualizada y desarrollo de un servicio de atención 24 horas²¹⁷, gestionado por las entidades del servicio de Primera Acogida en el SAPIT (CRE, ACCEM y CEAR) en aquellas provincias donde venían liderando la Primera Acogida;
- Aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo Europeo²¹⁸, facilitando el acceso a la Protección Temporal a través de la creación de cuatro Centros de Recepción Atención y Derivación (CREADE), puestos a disposición desde el MISSM, gestionados por las entidades de Primera Acogida en Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga.
- Puesta en marcha del Programa de Acogimiento Familiar en colaboración con la Fundación La Caixa, que canalizó parte de la solidaria respuesta de la sociedad civil en la acogida a personas ucranianas que huían del conflicto.

La creación de nuevas plazas de acogida de emergencia ha tenido lugar en todo el territorio español, especialmente en las zonas donde se ha concentrado mayor población ucraniana, como Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña y respondiendo al plan de emergencia liderado por el MISSM. De esta manera, las entidades de Primera Acogida (PA) han sido las encargadas de coordinarlas según las provincias donde venían liderando esta iniciativa y habilitando nuevas plazas en otras provincias. Además, otras entidades que no gestionan este servicio del SAPIT, ante la solicitud del MISSM, pusieron a disposición plazas de emergencia para la atención de Ucrania, situación que pudo ser atendida gracias a una nueva vía de financiación abierta por el MISSM para la atención específica a la población de Ucrania. Esta respuesta estatal de emergencia para garantizar los derechos de las personas desplazadas debido al conflicto en Ucrania ha coexistido con otras múltiples formas de solidaridad y respuesta a nivel local, como la apertura de centros de acogida por parte de los ayuntamientos y comu-

217 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s/f). Ucrania urgente. Teléfonos 24 horas por provincias. <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/telefonos-24-horas-por-provincias>

218 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s/f). Ucrania urgente. Protección temporal. <https://ucraniaurgente.seg-social.es/proteccion-temporal1>

nidades autónomas, así como la cobertura de necesidades por parte de organizaciones solidarias locales, empresas y particulares. En este sentido, ha sido clave la creación de espacios de coordinación: mesas interinstitucionales y otros foros con participación de la Delegación de Gobierno, ayuntamientos, entidades del sistema estatal de acogida y asociaciones locales.

El MISSM facilitó en su página web información actualizada, traducida al ucraniano desde los primeros días. Esta información se ha ido actualizando con regularidad y ha incluido, entre otras:

- Información sobre el acceso a derechos en España, incluyendo tramitación de documentación y acogida, para la población desplazada de Ucrania;
- Formularios para ordenar adecuadamente la recepción de las personas desplazadas en este tipo de transportes²¹⁹.
- Información sobre el servicio telefónico 24 horas y sobre los teléfonos 24 horas de atención en cada provincia (repartidos entre las entidades de Primera Acogida para canalizar todas las demandas urgentes de información de cara a la acogida de personas desplazadas por el conflicto de Ucrania. En este sentido, los equipos de atención 24 horas, puestos a disposición por parte de entidades de Primera Acogida (CEAR, Cruz Roja y ACCEM), han sido cruciales a la hora de garantizar la cobertura a la necesidad de acogida inicial, información, identificación de vulnerabilidades y necesidades especiales y traslado de las personas que llegaban a territorio español 24/7.

En el cumplimiento de la Directiva 2001/55/CE²²⁰ se han establecido, por primera vez en España, cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE)²²¹ gestionados por el Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, con el apoyo de las entidades de Primera Acogida (CRE, ACCEM y CEAR) en los municipios de Alicante, Barcelona, Madrid y Málaga. Estos centros han sido creados con el objetivo de reunir en un mismo espacio los diferentes servicios necesarios para garantizar una primera atención a las personas desplazadas desde Ucrania. Así confluyen diferentes agentes destinados a la intervención, documentación e información para que esta población pueda realizar los primeros pasos de cara a su permanencia en el Estado español.

Aunque existen variaciones de unos centros a otros los principales actores que se encuentran presentes son: MISSM, entidad de Primera Acogida del SAPIT, ACNUR, Policía

219 Se puede consultar la información en: <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/formulario-de-ofertas-solidarias1>

220 BOE (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de Protección Temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. «DOCE» núm. 212, de 7 de agosto de 2001, páginas 12 a 23 (12 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81926>

221 Mas información en la web del MISSM: <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/proteccion-temporal1>

Nacional y Seguridad Social. Las principales actuaciones que se han realizado en estos centros, además de la tramitación de la Protección Temporal en el mismo día, han incluido: acogida en tránsito y manutención, servicio psicológico de urgencia, servicio de traducción e interpretación, servicio jurídico, tramitación del número de filiación de la seguridad social y tarjeta sanitaria, así como la valoración de cara a la derivación a otros recursos del SAPIT.

A fecha 31 de diciembre de 2022 se habían atendido en los CREADE un total de 90 497 personas, de las cuales un 64% eran mujeres y un 31% eran menores de edad²²². Desde CEAR se ha valorado muy positivamente la creación de estos espacios, ya que suponen un modelo de cooperación entre distintas administraciones y entidades sociales, en aras de la mejora de la atención a las personas refugiadas y de la agilización de los trámites necesarios para que estas personas tengan acceso a los derechos que se desprenden de su condición.

Ante la creciente demanda y teniendo en cuenta que las personas desplazadas por esta crisis podrían incumplir los requisitos de acceso al sistema, por ejemplo, al no disponer de documentos que les acrediten como solicitantes de Protección Internacional, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones desarrolló la primera Nota Informativa, el mismo 4 de marzo de 2022, donde se establecía un procedimiento básico para garantizar una primera acogida de urgencia a todas las personas desplazadas a España procedentes de Ucrania que no contasen con recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de alojamiento y manutención. Con posterioridad, el 8 de abril, desde la Secretaría de Estado de Migraciones del MISSM, se dictó la Instrucción de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptaban medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania, donde se especificaban en mayor detalle las condiciones de acogida a las personas desplazadas del conflicto de Ucrania. Si bien algunas de las condiciones no pudieron finalmente ser aplicadas debido a la discrepancia con la vía de financiación establecida para el incremento de las plazas de acogida necesarias, este documento sentó las bases que han permitido regular la acogida a las personas desplazadas de Ucrania a lo largo de 2022.

Tras el momento inicial de atención de emergencia, se ha precisado incrementar las plazas en dispositivos de larga estancia de la primera fase del itinerario de integración previsto en el Sistema de Acogida para dar respuesta al gran número de personas ucranianas que carecían de redes o recursos económicos para poder subsistir. Además de esto, se ha facilitado el acceso a una vivienda de manera autónoma con las ayudas económicas que se asignan en la fase de autonomía del itinerario del sistema. El acom-

222 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s/f). Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania. https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1

pañamiento a las personas ucranianas para poder conseguir una vivienda en régimen de alquiler en el marco del sistema de acogida estatal ha sido realizado por todas las entidades sociales que forman parte del mismo.

En línea con la respuesta del MISSM, CEAR ha liderado la respuesta en las provincias donde gestiona el servicio de Primera Acogida: Álava, Cádiz, Guipúzcoa, Las Palmas, Málaga, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla y Vizcaya, además de haber desarrollado nuevas plazas de acogida de emergencia en otras provincias en las que CEAR no gestiona el programa de Primera Acogida: Madrid, Tarragona, Barcelona y Valencia. Así, a lo largo de 2022, CEAR ha llegado a poner a disposición del sistema de acogida más de 3 500 plazas de emergencia, facilitando con ello la acogida a lo largo de 2022 a un total de 4 545 personas en la fase de Primera Acogida/Acogida de Emergencia, 459 personas en fase de Acogida Temporal y 1 133 personas que han podido acceder a Fase de Autonomía. Por su parte, Cruz Roja Española identifica un total de 47 784²²³ personas acogida y ACCEM ha acogido más de 8 000²²⁴ personas en todos sus programas.

Retos de la acogida

Uno de los retos en esta emergencia ha sido poder adecuar la respuesta a una diversidad de situaciones de vulnerabilidad y atender las necesidades específicas de las personas que llegaban de Ucrania, con la agilidad requerida. CEAR puso a disposición más de 200 plazas especializadas para la acogida²²⁵ de las familias desplazadas de Ucrania con menores en tratamiento oncológico que llegaron a España en vuelos habilitados por el Gobierno a Madrid, Barcelona y Valencia. De esta forma, las familias pudieron ser acogidas en un centro de Boadilla del Monte (Madrid), en colaboración con la Fundación Aladina y el grupo Banco Santander, y también en Valencia²²⁶.

Con la inmediatez del desplazamiento, se ha tenido que adaptar el sistema a nuevas circunstancias como la acogida a familias con mascotas. Se han habilitado espacios para la acogida de familias con mascota y trabajado en estrecha colaboración con las sociedades protectoras de animales, los colegios oficiales de veterinarios, así como con la población de la sociedad de acogida.

223 Cruz Roja (s/f). Crisis en Ucrania. <https://www2.cruzroja.es/ucrania>

224 Accem (2023). Un año de acogida a las personas refugiadas de la guerra en Ucrania. <https://www.accem.es/ano-acogida-los-refugiados-la-guerra-ucrania/>

225 188 plazas en Boadilla del Monte y 30 plazas en Valencia.

226 La Moncloa (2022). Más de 124 000 refugiados ucranianos ya tienen Protección Temporal y 8 100 han encontrado trabajo en tres meses. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2022/200622-refugiados-ucrania.aspx>





Uno de los espacios habilitados en Humanes (Madrid) para ofrecer una primera acogida a las personas que se vieron obligadas a desplazarse tras la invasión rusa de Ucrania. Marzo de 2022.
© Abraham Blázquez/CEAR

Finalmente, de las 253 906 personas ucranianas residentes en España con residencia en vigor a diciembre de 2022, 157 180 personas contaban con residencia por Protección Temporal, en aplicación de la Directiva UE. De esta cifra, el 64 % son mujeres y el 34 % eran menores de 20 años, lo que evidencia el importante número de mujeres y menores desplazados por este conflicto. Por otro lado, 13 695 de estas personas mantienen un alta laboral a finales de 2022, por lo que supone que estas personas y sus familias disponen de medios para vivir de forma independiente.

Acogimiento familiar

Otra de las medidas de respuesta a la llegada de personas refugiadas desde Ucrania adoptadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, complementaria a las anteriores, fue la puesta en marcha de una nueva vía de acogida e inclusión social, a través de la figura del acogimiento familiar, que, a su vez, canalizaba la respuesta de solidaridad y los ofrecimientos de apoyo que la sociedad civil estaba planteando. Con ello, desde el MISSM, se propone a la Fundación La Caixa colaborar en la organización y coordinación de una red de familias acogedoras que tendría como contraparte a las entidades sociales que forman parte del sistema de acogida estatal para la selección y acompañamiento de las personas ucranianas en su incorporación a la familia de referencia.

Así, a mediados de marzo, se inició el diseño del programa para comenzar su andadura en mayo con la acogida de la primera familia ucraniana, acompañada por CEAR. Durante el periodo transcurrido entre mayo y diciembre se han realizado 258 acogidas, de las cuales 145 aún se encuentran conviviendo con las familias acogedoras y 113 ya han finalizado este proceso, bien por haber accedido a la fase de autonomía del itinerario del sistema, bien por haber retornado a Ucrania o bien por haber encontrado otras alternativas de salida fuera del sistema (por ejemplo, por haber conseguido un empleo). El perfil más destacado de las familias ucranianas en acogida, son mujeres entre 26 y 64 años, jóvenes y menores.

La mayoría de las unidades familiares están compuestas por una persona adulta, principalmente mujer, solas o acompañadas por uno o dos menores, y una minoría de familias compuestas por dos personas adultas, en algunos casos parejas, y en muchos casos tratándose de dos mujeres adultas (primas, abuela y madre, amigas, etc.).

En cuanto a las ubicaciones: Madrid es la provincia con mayor número de familias acogedoras y también de acogidas realizadas (63%), seguida de Barcelona (23%), Málaga (11%) y Murcia (3%).

Al cierre del año, las familias pendientes de asignar son 65 familias acogedoras validadas por La Caixa y nueve familias ucranianas candidatas al programa. En CEAR, hasta la fecha, hemos facilitado el acceso a este programa a un total de 44 familias: 12 en Madrid, 1 en Barcelona y 31 en Málaga.

Valorando el impacto del programa, CEAR considera que uno de los retos que hay que superar en la futura puesta en marcha de iniciativas similares es la necesidad de mantener un estrecho acompañamiento por parte de profesionales especializados de las personas que llegan y en su incorporación a la familia acogedora. No hay que olvidar que se trata de personas que huyen de un conflicto bélico que les ha obligado a abandonar sus casas, empleos, familias, amistades y, en ocasiones, han debido afrontar la muerte de personas cercanas. Estas vivencias, con mucha probabilidad, pueden traer consigo circunstancias personales que pueden distorsionar la convivencia o suponer consecuencias graves para la persona a medio o largo plazo si no son abordadas correctamente con un acompañamiento adecuado. En ocasiones, la dispersión territorial de las familias acogedoras no ha facilitado la realización del seguimiento requerido por las personas ucranianas.

De igual manera, sería importante mejorar la autonomía económica de las personas acogidas, ya que la dependencia en este ámbito de las familias acogedoras ha supuesto situaciones complejas para ambas partes.

No obstante, CEAR valora muy positivamente la puesta en marcha de este programa y destaca como aspectos positivos la solidaridad y disposición de las familias españolas que se han ofrecido a acoger a las personas ucranianas, poniendo sus viviendas y recursos propios a disposición de las mismas, y el esfuerzo e interés que han demostrado por dar no solo alojamiento y manutención sino también por brindar apoyo social y emocional para que estas personas se sintieran lo más acompañadas posible y encontrasen en España un hogar.

Por otra parte, cabe destacar el éxito que supone la consecución de un programa en el que se logra la cooperación de entidades públicas y privadas, de carácter social y el buen trabajo en red realizado. Asimismo, el programa ha facilitado el acceso, a través de la generación de redes sociales, a un conocimiento profundo de la cultura y la sociedad de acogida, además del aprendizaje rápido del español como lengua vehicular para su inclusión en España.

Ayudas económicas

La última de las medidas adoptadas en el marco de la respuesta a la acogida de emergencia de personas ucranianas llegó en el mes de agosto a través de un real decreto aprobado por el Gobierno, por el que se aprueba la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar la prestación de una ayuda económica a las personas ucranianas en régimen de Protección Temporal, que asciende a 400 euros mensuales por persona adulta que se ven incrementados en otros 100 euros por cada menor a cargo durante un periodo de seis meses²²⁷. Esta medida, aunque sin duda ha supuesto un desahogo para aquellas personas ucranianas que no se encuentran acogidas en el sistema estatal, ha sido compleja en su puesta en marcha y en la mayoría de las comunidades autónomas no ha comenzado a pagarse hasta principios de 2023.

227 BOE (2023). Real Decreto 195/2023, de 21 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 673/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar la prestación de una ayuda económica directa a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes. «BOE» núm. 69, de 22 de marzo de 2023, páginas 42729 a 42731 (3 págs.). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-7419#:~:text=TEXTO%20ORIGINAL-,El%20Real%20Decreto%20673%2F2022%2C%20de%201%20de%20agosto%2C,Ucrania%20que%20carezcan%20de%20recursos

5.3. NARRATIVAS POR LA CONVIVENCIA Y LA COHESIÓN SOCIAL

La deshumanización de las personas migrantes

Los procesos de inclusión de las personas migrantes y refugiadas están muy relacionados con la percepción social que se tiene de ellas. Por este motivo, los medios de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de construir imaginarios que afectan directamente a la convivencia y cohesión social.

Cabe destacar que el tratamiento informativo y el enfoque tienen un impacto directo sobre la vida de las personas, y en su mayoría este suele ser estigmatizante y deshumanizante. Más de un 80 % de las informaciones aparecidas en los medios no cuentan con voces migrantes entre sus fuentes, según ha constatado el último *Informe Inmigracionalismo*²²⁸. Estas son preeminentemente institucionales y políticas, y están presentes en más del 70 % de las informaciones analizadas, según dicho estudio²²⁹.

El uso del lenguaje, las imágenes, las fuentes y la elección de la temática influyen de lleno en la percepción social que tenemos de las personas migrantes. Con frecuencia, nos encontramos con términos asociados a los procesos migratorios que criminalizan y deshumanizan, como el uso de «ilegal», «asalto a las fronteras», «avalancha», «oleada», etc. Además, se dan demasiados titulares, portadas y aperturas de informativos donde se las señala como «las otras» o «culpables».

Esto facilita la propagación sin control de los discursos y mensajes de odio contra la población migrante, especialmente a través de la utilización de los medios digitales y redes sociales, donde se multiplican de forma exponencial. El anonimato de los mensajes y la consecuente sensación de impunidad contribuyen a ese crecimiento, según revela el último *Informe Raxen*²³⁰.

De acuerdo con el *Informe Mundial sobre Migración 2018*²³¹, los medios de comunicación, en todas sus formas, desempeñan un papel importante en el marco del discurso de políticas públicas, que afectan a la manera en que actúan y piensan las personas, cómo los políticos priorizan las agendas y cómo las personas migrantes toman decisiones. Al mismo tiempo es un fenómeno que se retroalimenta por la instrumentali-

228 Red Acoge (2022). *Informe Inmigracionalismo 2022. Tratamiento mediático de las migraciones en España*. https://inmigracionalismo.es/wp-content/uploads/2022/12/Informe_Inmigracionalismo_2022.pdf

229 *Ibidem*

230 Movimiento contra la Intolerancia (2022). *Informe Raxen*. https://www.informeraxen.es/wp-content/uploads/2023/02/RAX_ESP_2022-1.pdf

231 OIM (2018). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

zación que se hace a nivel político de este tema, sobre todo en periodos electorales.

Por desgracia, la culpabilización de las personas migrantes, sumada a la normalización de las muertes en las rutas migratorias y al tratamiento del fenómeno desde el punto de vista de la seguridad han calado poco a poco en la ciudadanía. Esto es lo que según una investigación daría lugar a lo que califica como «racismo democrático»²³², que define de la siguiente manera: «Es la práctica de exclusión, criminalización, violencia, expulsión, segregación y explotación justificada en el marco democrático haciendo referencia a la seguridad y a la libertad». Según esta investigación se presenta a las personas migrantes como criminales para legitimar así la vulneración de sus derechos y construir en el imaginario colectivo «fronteras morales o muros simbólicos que colocan a determinados grupos fuera de los márgenes en los que sentimos la obligación de aplicar normas morales y de justicia»²³³.

Objetivo: cambiar el relato

Ante este panorama informativo es más necesario que nunca transformar el relato dominante para poner en el centro a las personas y sus derechos. Algo que, por fortuna, también está cada vez más presente en algunos medios de comunicación que cuentan con profesionales y proyectos periodísticos que ponen el foco en valores humanos y en informar rigurosamente sobre unos movimientos migratorios que son complejos y necesitan ser explicados con amplitud, sin alarmismos ni tintes sensacionalistas. Periodistas que se han especializado en migración y asilo han respondido a las preguntas de CEAR con el objetivo de conocer cuáles son sus propuestas de cara a promover un cambio radical de narrativas.

Para Minerva Oso, periodista de RNE, «la realidad de los flujos migratorios debería explicarse desde un ángulo diametralmente distinto, en el que se tenga en cuenta que la humanidad se mueve desde la prehistoria y que lo natural es la movilidad».

Un argumento con el que coincide Nicolás Castellano, periodista de la Cadena Ser, quien también considera que el periodismo debe «afrontar con naturalidad que la gente se mueve y que hay que garantizar el respeto de los derechos humanos». Por este motivo, cree necesario «exigir que se cumplan con las obligaciones deontológicas de la profesión».

232 Buraschi, D., & Aguilar-Idáñez, M.-J. (2023). Construcción discursiva de fronteras morales en manifestaciones anti-inmigración. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 1-21. <https://doi.org/10.14422/mig.2023.001>

233 *Ibidem*.

«Lo que llaman nuevas narrativas llevan ya tiempo haciéndose, desde que el periodismo es periodismo. Lo que hace falta es un cambio de narrativas. La diferencia está entre hacer buen o mal periodismo», señala en la misma línea María Martín, periodista de *El País*.

Este «buen periodismo» según Agus Morales, escritor y director de la Revista 5W, se debería fundar sobre un «sólido ejercicio de reporterismo y corroboración de datos», así como en la constancia a través de crónicas de largo recorrido: «Narrativas bien construidas pueden resultar inocuas si no forman parte de un discurso continuado en el tiempo», señala.

Cómo contrarrestar los discursos de odio y la desinformación

Uno de los casos de criminalización más sonados de los últimos años fue el cartel que señalaba a menores migrantes y fue utilizado por una formación política durante la campaña electoral de Madrid en 2021. Isalih lo recuerda bien y dice que lo que sintió fue dolor y rabia: «Me molesta que la gente suponga que todos los inmigrantes son malas personas. Tengo amigos que son de derechas y lo primero que me dicen es que la gente como yo, los moros, vienen a robar y a joder el país»²³⁴.

Este fue un claro ejemplo de cómo a menudo los discursos políticos y mediáticos se retroalimentan a la hora de generar relatos que propagan el odio hacia las personas migrantes y refugiadas. «Dado que el dominante es un discurso muy arraigado y que la ciudadanía suele ser más proclive a interiorizar el mantra del miedo al otro, hay que tratar de tener proactividad a la hora de generar narrativas positivas sobre la inmigración», apunta Minerva Oso.

El problema es que la desinformación es casi imposible de controlar en los tiempos de la era digital, como destaca Agus Morales: «El gran obstáculo es el tiempo. La mayoría de las veces que se siembra un bulo las mejores narrativas no pueden hacer nada para contrarrestarlo porque ya es demasiado tarde».

En los últimos años también hemos asistido al auge de nuevos proyectos que tratan de contrarrestar la impunidad con la que se propagan desinformaciones que solo buscan descontextualizar, deshumanizar y estigmatizar a las personas migrantes y

234 Vega Medina, I. (13 de octubre de 2022). Nuevas narrativas para humanizar a los migrantes. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2022-10-13/nuevas-narrativas-para-humanizar-a-los-migrantes.html>





Uno de los talleres solidarios de *Acoge un Plato*, celebrado en el Mercado Villa de Vallecas, en Madrid. Este taller de cocina afgana fue impartido por la chef Sharife, refugiada afgana. Esta iniciativa de CEAR aborda la migración y el derecho de asilo de una forma positiva, cotidiana y universal, y utiliza la gastronomía como un medio de conexión entre personas refugiadas y la sociedad de acogida. Abril de 2023. © CEAR

refugiadas: Desalambre²³⁵, Baynana²³⁶, Afrofémimas²³⁷ o la Revista 5W²³⁸, entre otros, que tratan de explicar la compleja realidad que hay detrás de las migraciones, ofreciendo contexto y las historias que hay detrás de las frías cifras. Pero también iniciativas cuyo objetivo es verificar y contrastar todas las informaciones que nos llegan a través de las redes sociales, como pueden ser Maldita Migración²³⁹ o Newtral²⁴⁰.

Para María Martín esa podría ser una de las claves, porque «la xenofobia y el racismo se contrarrestan consiguiendo que las personas migrantes no nos resulten más ajenas». Para ello, según Nicolás Castellano, sería necesario generar «narrativas constructivas frente a quienes imponen el odio y la xenofobia». Además, ponen en valor el esfuerzo que están haciendo algunos medios tradicionales por reinventarse, a través de nuevos formatos y reportajes como los que se hicieron para recrear la tragedia de Melilla del 24 de junio de 2022, en el documental de la BBC²⁴¹ o la investigación de Lighthouse Reports²⁴², conjuntamente con medios europeos.

«Para mí, nueva narrativa es todo trabajo que no es estereotipo y tiene nuevas formas de contar las historias en manera objetiva, ética y sin prejuicios», comenta Okba Mohammad, uno de los responsables de la revista digital Baynana, proyecto periodístico impulsado por personas refugiadas de Siria.

Propuestas

«Todo el mundo ha invertido demasiado en sus narrativas y marcos. Los argumentos basados en datos y hechos no son suficientes para pedir este cambio», apuntan des-

235 El Diario (s/f). Proyecto Desalambre. <https://www.eldiario.es/desalambre/>

236 Revista Baynana aspira a ofrecer información de utilidad a la comunidad arabófona en España y, al mismo tiempo, tender puentes entre las personas migrantes, refugiadas y españolas de origen extranjero, y el resto de la población. Disponible en <https://baynana.es/es/>

237 Afrofémimas es un medio de comunicación en español antirracista y afrofeminista. Disponible en <https://afrofemimas.com/>

238 Revista 5W es periodismo narrativo y de fotografía lanzado en 2015 por un grupo de periodistas independientes, con red de colaboraciones en África, América, Asia, Europa y Oriente Medio. Disponible en <https://www.revista5w.com/>

239 Maldita Migración pone bajo la lupa los bulos sobre inmigración y refugio, buscando con las herramientas del *fact-checking* la verdad de los datos y los hechos contrastados. Disponible en <https://maldita.es/migracion/por-que-del-proyecto/>

240 Newtral es un proyecto que se basa en el *fact-checking*, desmentir noticias falsas y contar historias que importan. Disponible en <https://www.newtral.es/>

241 BBC News Mundo (2022). Cómo ocurrió la tragedia de la valla de Melilla que separa España de Marruecos. [YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=A6de61Bgdc0>

242 El País y Lighthouse Reports (2022). Agonía a ambos lados de la frontera de Melilla. <https://elpais.com/espana/2022-11-29/agonia-a-ambos-lados-de-la-frontera-de-melilla.html>

de La Intersección²⁴³, especializado en combatir los discursos de odio a través de la comunicación.

A la hora de crear y cambiar las narrativas es importante rehuir de los relatos que consideran a las personas migrantes y refugiadas como «las otras». Para construir una sociedad inclusiva y diversa hay que poner en valor todo lo que aportan las personas a la sociedad, las historias humanas que hay detrás de cada una de las cifras, así como informar sobre los casos de éxito de convivencia en barrios, frente a quienes solo ponen el foco en los fracasos.

Asimismo, hay que pedir a los medios que cumplan con el código deontológico y dejen de emplear términos como «ilegales» o «asalto a la valla», ya que se trata de personas sujetas al derecho internacional, tal y como recuerda la Organización Internacional para las Migraciones²⁴⁴, quien también pide evitar metáforas y lenguaje deshumanizante, como «avalancha» u «oleada».

Es importante incluir la voz de quienes migran y reflejar los aspectos humanos de la migración, tales como abogar e informar sobre la crisis humanitaria y/o la violación de los derechos humanos que sufren²⁴⁵.

«Las nuevas narrativas deberían abordar las migraciones desde una perspectiva de derechos humanos, romper con el estigma y la criminalización de la persona migrante, empezando por utilizar un lenguaje que hable de personas y huya de cosificar, generalizar o hablar de grupos despersonalizados donde no existe el individuo o se deshumaniza. Hay que explicar el contexto, el lugar de origen, el pasado de las personas de quienes hablamos y también su realidad presente en el país de acogida. Destacar el papel que juega la mujer migrante, mil veces invisibilizada», reclama Minerva Oso.

Por su parte, María Martín aboga por «nuevos formatos que te permiten hacer productos que no sean solo texto», para hacer más atractivos los contenidos y tener «mayor impacto visual o audiovisual, sin perder el rigor y el objetivo final de ofrecer información de calidad y contrastada».

Nicolás Castellano propone aprovechar la tecnología y las redes sociales para imponer otro relato que puedan construir las propias personas migrantes. Para ello, considera básico liberarse de «prejuicios e ideas estereotipadas, ir al terreno, para que quienes protagonizan las historias puedan hablar por ellas mismas».

243 La Intersección es un espacio de encuentro desde el que crear narrativas colectivas, compartir herramientas y aprender a comunicarnos para andar hacia un futuro mejor. Disponible en <https://lainterseccion.net>

244 OIM (s/f). ¿Cómo abordar la migración en los medios? 7 recomendaciones para periodistas. <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/como-abordar-la-migracion-en-los-medios-7-recomendaciones-para-periodistas>

245 *Ibidem*.

En este sentido, Okba Mohammad pide que se dejen de usar los «testimonios como productos» y que las historias humanas no sean solo protagonistas cuando hay un interés mediático repentino provocado por emergencias humanitarias.

Por último, Agus Morales propone no ceñirse solo al periodismo y a las redes sociales como fuente para este necesario cambio de narrativas, recordando que la literatura o el humor pueden ser herramientas para este necesario cambio. «Hay que plantar semillas sin esperar resultados inmediatos, a larga distancia. En las nuevas narrativas debe haber una mezcla entre tradición y modernidad».

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES**1. EL ÉXODO GLOBAL: LA CIFRA RÉCORD DE 100 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS FORZOSAMENTE SIGUE AUMENTANDO**

A mediados de 2022 las cifras de desplazamiento forzado aumentaron hasta alcanzar, por primera vez en la historia, los 103 millones de personas. De ellas, 32,5 millones son personas refugiadas, 4,9 millones son solicitantes de asilo, 1,3 millones son apátridas Rohinyá, 5,3 millones son desplazados de Venezuela y 58,4 millones son personas desplazadas internamente.

La barrera de los 100 millones de personas desplazadas forzosamente se superó tres meses después de la invasión rusa de Ucrania, que provocó el éxodo más rápido en Europa y uno de los mayores en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial. La escalada del conflicto en Ucrania ha convertido a millones de personas en refugiadas. Pero también fueron millones las personas que tuvieron que cruzar fronteras para huir de la violencia en Siria, Afganistán, Venezuela, Sudán del Sur o Myanmar y, sin embargo, les resultó mucho más difícil encontrar protección.

En 2022, la persecución contra las mujeres y las niñas bajo el régimen talibán en Afganistán ha puesto en peligro su salud, libertad y dignidad, pero también la ayuda humanitaria que necesitan 28 millones de personas en el país.

Tras 11 años de guerra, Siria sigue sin ser un país seguro para el regreso de 6,8 millones de personas refugiadas acogidas en 130 países. Por su parte, Venezuela continúa

sumida en una grave crisis humanitaria que desplaza alrededor de 5 000 personas cada día.

También preocupa el recrudecimiento de la violencia en Sudán, donde buscaron refugio sin éxito personas desplazadas de toda África, muchas de las cuales acabaron atrapadas por redes de trata en la ruta migratoria de Libia hacia Europa.

El impacto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales provocaron 23,7 millones de desplazamientos internos, casi el mismo número que los conflictos. En Somalia, la peor sequía del Cuerno de África en las últimas cuatro décadas confluyó con décadas de conflicto implacable, una combinación mortal que obligó a abandonar sus hogares a tres millones de personas.

Cuatro años después de la aprobación de los Pactos Mundiales de Migración y Refugiados, el 74 % de las personas desplazadas forzosamente se encontraban acogidas en países empobrecidos del Sur global y solo un número reducido de estas personas pudieron acceder a soluciones duraderas como el reasentamiento o la inclusión social. Estos y otros retos, como la necesidad de ampliar las vías legales y seguras para migrar, hacen imperativo recordar que los Estados deben garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas independientemente de su origen, de conformidad con las obligaciones internacionales y los derechos humanos, al tiempo que deben avanzar en los compromisos adquiridos en virtud de las agendas globales como la Agenda 2030, los planes para combatir el cambio climático, los avances en lo que se refiere a los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos Mundiales de Migración y Refugio.

2. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA OPORTUNIDAD PARA UN NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACION Y ASILO SOLIDARIO Y GARANTISTA

En 2022, 963 067 personas solicitaron asilo en la UE, casi el doble que las 630 630 del año anterior y la cifra más alta registrada desde 2016. El aumento de solicitudes se corresponde con el fin de las restricciones impuestas durante la pandemia de la covid-19 y con el incremento global de desplazamiento forzado. Alemania, Francia y España atendieron más de la mitad del total de las solicitudes de la UE, siendo España un año más el tercer principal país de acogida. También persistieron las desigualdades entre los Estados miembros en el reconocimiento de la protección internacional, quedando España (16,5 %) muy por debajo de la tasa europea, que aumentó al 38,5 %. Las principales nacionalidades fueron, un año más, Siria y Afganistán.

Un hito de este año fue la respuesta de la UE a la llegada de personas desplazadas forzosamente tras la invasión rusa de Ucrania. La activación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal, en marzo de 2022, permitió obtener protección de manera rápida a cinco millones de personas. Esta respuesta positiva contrasta con la deriva cada vez más securitaria de las políticas migratorias europeas, centradas en impedir que las personas lleguen a Europa. Con ello, en 2022 las rutas migratorias del Mediterráneo fueron las más peligrosas del planeta, con el 40% de las 6 878 muertes de personas registradas a nivel global producidas en sus aguas.

Respecto a la Propuesta de Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo se ha producido un escaso avance en las negociaciones, lo que complica cada vez más las posibilidades de adoptar el conjunto de propuestas legislativas antes de las próximas elecciones europeas en 2024. Persisten las divisiones tradicionales entre los Estados fronterizos, quienes exigen un equilibrio justo entre solidaridad y responsabilidad compartida, y la pugna del resto de Estados miembros por reforzar los controles migratorios y trasladar los procedimientos de protección internacional a las fronteras exteriores de la UE. Lamentablemente, no se incluye en el debate la necesidad de armonizar e implementar de forma adecuada las normas de asilo europeas, ni la importancia de construir un marco de protección acorde con el máximo respeto al derecho de asilo y los derechos humanos.

En este contexto, la Presidencia de España del Consejo de la UE, en el segundo semestre de 2023, representa una oportunidad única para lograr que la voluntad política para reaccionar ante la emergencia de Ucrania no sea excepcional y para avanzar hacia la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo verdaderamente común, más garantista y basado en la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados.

3. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA: RETOS EN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y DIFICULTADES EN EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO

En 2022, España registró una cifra récord de 118 842 solicitudes de asilo, un 80% más que el año anterior. Se mantiene así la tendencia al alza desde el 2012, solo interrumpida por la pandemia de la covid-19. Este año, además, España concedió Protección Temporal a 161 037 personas desplazadas por la invasión rusa de Ucrania.

Todo ello a pesar de las dificultades existentes para acceder al procedimiento de asilo. El primer obstáculo siguió siendo el acceso al territorio español, tanto por la persistencia de devoluciones ilegales y sumarias en la Frontera Sur como por la exigencia de visados

de tránsito a nacionales de países en conflicto como Siria, Palestina o Yemen. Asimismo, la escasez de citas telemáticas para formalizar la solicitud de protección internacional no solo provocó demoras en el acceso al asilo, sino que resultó en la aparición de un mercado informal donde las mafias se aprovechan de personas en situación de desprotección.

Siete de las diez principales nacionalidades solicitantes de protección internacional durante el año 2022 en España procedían de América Latina. De nuevo, Venezuela y Colombia fueron los principales países de origen, seguidos de Perú, Marruecos, Honduras, Nicaragua, Mali, Afganistán, El Salvador y Cuba. El perfil mayoritario de las personas solicitantes de protección internacional cambió en 2022: aumentó el número de mujeres solicitantes de asilo reduciendo la brecha de género en un 8 %, así como el de niños y niñas, entre los cuales 1 585 no tenían referentes familiares.

Las cinco comunidades autónomas donde más solicitudes se registraron en 2022 fueron Madrid, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Canarias. En los CIE se registraron 963 solicitudes de asilo, el doble en 2021. Desde CEAR lamentamos la reapertura de estos centros tras la pandemia defendiendo el uso de medidas alternativas a estos centros, tal y como contempla la Ley de Extranjería.

Por otro lado, se resolvieron 86 997 expedientes, la mayoría de Venezuela y Colombia, si bien son estas nacionalidades quienes concentran el grueso de las 122 035 resoluciones que quedaron sin resolver al final de 2022.

Para finalizar, el incremento de un 6 % en la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España, con respecto al año anterior, está vinculado con el mayor reconocimiento de la protección subsidiaria, especialmente a nacionales de Mali. Sin embargo, España continúa muy lejos de la tasa europea del 38,5 % y se deniegan seis de cada diez solicitudes, con nacionalidades necesitadas de protección como Colombia que recibió un 95 % de rechazos.

4. GRANDES RETOS EN LA RESPUESTA HUMANITARIA EN LA FRONTERA SUR: AUMENTO DE LLEGADAS A BALEARES Y TRAGEDIA EN MELILLA

La Frontera Sur se caracterizó, en 2022, por un descenso generalizado de las llegadas de personas migrantes, con excepción de las islas Baleares, Ceuta y Melilla, cuyas cifras aumentaron en comparación con el año anterior. Un hito clave para explicar este cambio de tendencia fue el restablecimiento de las relaciones de «vecindad» y cooperación en materia migratoria entre España y Marruecos, en marzo de 2022, a raíz de la nueva postura del Gobierno español apoyando a Marruecos con respecto al Sáhara Occidental. Sin

embargo, no se puede ignorar la influencia de los acuerdos de cooperación de España con países como Senegal, Níger o Mauritania en el aumento del control migratorio y fronterizo, así como la proliferación en los últimos años de los establecidos para el mismo fin por la propia Unión Europea.

Como consecuencia, el Sáhara Occidental dejó de ser el punto de partida mayoritario de las rutas migratorias hacia Canarias, y las llegadas a las islas descendieron un 30 %, aunque, según la OIM, aun así 559 personas fallecieron en el Atlántico en 2022.

El fortalecimiento del control migratorio en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no impidió el aumento en las cifras de llegadas al final de 2022 pero dejó una tragedia difícil de olvidar. El 24 de junio de 2022 fallecieron en la frontera de Melilla, entre España y Marruecos, al menos 37 personas, 77 aún se encuentran desaparecidas y se produjeron 470 devoluciones ilegales y sumarias. Desde CEAR, seguimos exigiendo una investigación independiente e imparcial sobre hechos que podrían constituir graves vulneraciones de los derechos humanos que no deben quedar impunes. Es necesario esclarecer los hechos y garantizar el acceso a la verdad, justicia y reparación para las víctimas y sus familiares.

Por otro lado, la llegada de niñas y niños sin referentes familiares a la Frontera Sur continuó planteando importantes retos. Si bien en 2022 se ha empezado a visibilizar el impacto positivo de la reforma del Reglamento de Extranjería en el proceso de inclusión real y efectiva de los mismos la ausencia de una distribución territorial equilibrada imposibilita una atención adecuada de las necesidades de la infancia migrante. Un importante avance en este sentido es la aprobación por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a finales de septiembre de 2022, del Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada.

En última instancia, en 2022 se consolidó el aumento en las llegadas a Baleares, principalmente desde Argelia. Los nuevos desafíos para la respuesta humanitaria en el archipiélago evidencian que, a medida que las rutas migratorias se reconfiguran, se requiere una mayor flexibilidad y coordinación para garantizar la atención humanitaria y atender una realidad cambiante en la Frontera Sur.

5. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA. RESPUESTA A LA EMERGENCIA DE UCRANIA Y NUEVAS NARRATIVAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

La llegada de miles de personas refugiadas desde Ucrania tras la invasión rusa puso a prueba el sistema de acogida en España durante el 2022. Gracias a la activación a nivel europeo de la Directiva de Protección Temporal y su rápida aplicación en España, se pu-

dieron garantizar protección inmediata y el acceso a derechos fundamentales a 170 193 personas ucranianas.

Esta respuesta se articuló gracias a la ampliación de 21 000 plazas de acogida y la puesta en marcha de los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE), donde las personas recién llegadas recibieron información actualizada, orientación, acogida, registro y documentación en un plazo de 24 horas, con estrecha colaboración entre las distintas administraciones implicadas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Ministerio del Interior) y entidades del sistema de asilo (Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR), con el apoyo de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos.

También la movilización y el espíritu de solidaridad de la sociedad española fueron un componente clave en la respuesta. En concreto, una medida positiva que ha permitido canalizar los ofrecimientos de apoyo de la ciudadanía ha sido la puesta en marcha de un programa de acogimiento familiar junto a la Fundación La Caixa.

En el ámbito de la inclusión, CEAR valora muy positivamente que durante la emergencia ucraniana se haya podido contar con vías legales y seguras para que las personas que huían de la guerra pudieran acceder al espacio de seguridad y acogida necesario. A diferencia de otras situaciones de desplazamiento forzado recientes, como la que provocó el conflicto de Siria, las condiciones físicas y psicosociales de las personas ucranianas no se han visto afectadas por un largo, peligroso y penoso viaje desde su país de origen.

Un reto del actual modelo de acogida e inclusión es dotarse de una mayor flexibilidad para responder de forma ágil ante realidades muy cambiantes, como ha sido en la emergencia de Ucrania la acogida de un perfil mayoritario de mujeres y menores de 20 años. En esta línea, un gran hito del 2022 ha sido el cambio en la regulación del sistema estatal de acogida, pasando a estar gestionado por un modelo de subvenciones a otro basado en la acción concertada, una demanda que CEAR venía haciendo desde hacía varios años para dar estabilidad y transparencia al propio sistema.

Finalmente, preocupa la proliferación de discursos de odio y un relato estigmatizante y deshumanizador contra la población migrante y refugiada a través de los medios de comunicación, que afecta directamente a su proceso de inclusión y a la cohesión social. Está calando en la ciudadanía el discurso de culpabilización de las personas migrantes, la normalización de las muertes en las rutas migratorias y el tratamiento del fenómeno desde el prisma de la seguridad. Teniendo en cuenta el importante papel que juegan los medios de comunicación a la hora de construir imaginarios sociales, es fundamental transformar estas narrativas para poner en el centro a las personas y sus derechos.

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

PROPUESTAS PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2023

Con motivo de las elecciones generales el próximo 23 de julio de 2023, CEAR presenta las siguientes propuestas dirigidas a los partidos políticos para que incorporen la mejora de la protección internacional en España y el respeto de los derechos humanos y fundamentales de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas como una prioridad en sus programas electorales y en la agenda política. Urge un Pacto de Estado para blindar el derecho de asilo y garantizar su cumplimiento efectivo más allá de los cambios políticos.

I. Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional y el respeto del principio de no devolución

1. Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma homogénea, adecuada e individualizada en todos los puntos fronterizos aéreos, marítimos y terrestres, en los términos establecidos en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Impedir que ninguna persona pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda correr peligro, en cumplimiento del principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.

2. Mejorar y poner fin a las deficiencias del sistema de cita previa para la formalización de las solicitudes de protección internacional. Es necesario aumentar la disponibilidad y agilizar la asignación de citas para la manifestación de voluntad y formalización de las solicitudes de protección internacional. El registro de las solicitudes de asilo debe ser inmediato y nunca superior a los plazos de 3-6 días previstos por la Directiva 2013/32/UE, para asegurar que desde este momento las personas estén documentadas para que puedan acceder al sistema de acogida.

3. Garantizar el cese de las devoluciones ilegales y sumarias de personas que llegan a Ceuta y Melilla y retirar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería, que pone en grave riesgo el derecho de asilo al no contemplar el procedimiento y las garantías debidas bajo las que se llevará a cabo la figura del "rechazo en frontera". Al amparo de esta norma, muchas personas merecedoras de protección internacional siguen siendo expulsadas de manera ilegal a Marruecos, donde su vida corre peligro, sin tener acceso al procedimiento de asilo. Esto es una grave vulneración de la normativa europea e internacional.

4. Adoptar medidas para poner fin a la criminalización de la solidaridad hacia las personas migrantes y refugiadas y poner la vida de las personas en el centro de la gestión de las políticas migratorias. Para ello, es fundamental blindar la función de salvamento de vidas humanas en el mar como servicio público y garantizar, en todos los casos, un desembarco seguro.

5. Eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Haití, Siria, Palestina, Yemen, Turquía y Camerún, a quienes actualmente se les exige, y cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos y es susceptible de recibir protección internacional.

6. Poner en marcha vías legales y seguras de acceso al procedimiento de asilo: desarrollar el procedimiento del artículo 38 de la Ley de Asilo para trasladar a España desde embajadas y consulados a personas necesitadas de protección internacional y tramitar su solicitud en territorio español, facilitar la emisión de visados humanitarios, cumplir los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento y aprobación de un programa ambicioso y permanente de reasentamiento y flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar. Todo ello, además de garantizar el acceso al procedimiento de asilo y facilitar la unidad familiar, evitaría que las personas refugiadas se vean obligadas a ponerse en manos de traficantes arriesgando sus vidas y en muchos casos perdiéndolas en peligrosas rutas por tierra y por mar.

II. Tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo y protección de personas en situación de especial vulnerabilidad

7. Garantizar una correcta y temprana identificación de personas solicitantes de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad mediante el desarrollo legislativo del Artículo 46 de la Ley de Asilo antes de su puesta a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de asegurar un tratamiento apropiado y diferenciado de las mismas, especialmente cuando se aplica el procedimiento de protección internacional en frontera y en los Centros de Internamiento de Extranjeros.

8. Garantizar unos estándares de calidad adecuados a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional, procurando el cumplimiento de los requisitos mínimos de las entrevistas de formalización de solicitudes de protección internacional, una evaluación de las solicitudes objetiva, imparcial y que tenga en cuenta todos los elementos e información actualizada del país de origen y evitando que se produzcan dilaciones excesivas en la instrucción y en la resolución de las mismas. Para ello, es necesario dotar de recursos materiales y humanos suficientes a la Oficina de Asilo y Refugio y a la Policía Nacional procurando formación continua en materia de asilo y derechos humanos a los mismos.

9. Concluir con urgencia la instrucción de los más de 122.000 expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada e impulsar el registro, tramitación y resolución de los expedientes de extensión familiar para garantizar el derecho efectivo a la reagrupación familiar de las personas refugiadas y que puedan reconstruir su vida en el país de acogida.

10. Avanzar hacia interpretaciones amplias e inclusivas de la definición de persona refugiada contenida en la Convención de Ginebra para garantizar la protección de las personas que huyen como consecuencia del cambio climático o la degradación medioambiental.

11. Flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar de las personas refugiadas. Para ello, es necesario eliminar los límites a la extensión familiar no previstos en la ley, que han originado que haya solicitudes de extensión presentadas hace años que no se estén instruyendo. Además, se debe establecer criterios uniformes para la acreditación de la relación de parentesco y, en su caso, dependencia o existencia de convivencia previa, adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares, así como a las condiciones de seguridad de los mismos.

12. Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de personas víctimas de trata con la participación y asistencia de equipos multidisciplinares junto con la aplicación de un enfoque de género y centrado en su protección. Para ello es necesario aprobar la Ley Integral de Protección y Asistencia a las personas Víctimas de Trata de seres humanos que aborde todas las tipologías, esté o no relacionada con la delincuencia organizada; y con independencia de cuál sea el sexo, la edad, el estatus administrativo de las víctimas o su nacionalidad.

13. Garantizar una adecuada protección de los niños y niñas migrantes y solicitantes de asilo en puestos fronterizos y territorio, evitando que sean detenidos/as bajo ninguna circunstancia, respetando el interés superior de los mismos/as y asegurando una apropiada identificación de quienes se encuentran sin referentes familiares. Esto implica necesariamente la revisión del procedimiento actual de determinación de la edad, para la aplicación de pruebas adecuadas que no tengan en cuenta únicamente las pruebas radiológicas y/o el aspecto físico de los niños/as, sino también su maduración psicológica, con criterios científicos, imparciales y seguros, de conformidad con las últimas recomendaciones del Consejo de Europa y la Convención de los Derechos del Niño.

14. Tramitar con urgencia la trasposición de las directivas europeas de Procedimientos, Cualificación y Acogida a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. El retraso de más de quince años en la aprobación del Reglamento de Asilo está dificultando aspectos fundamentales para su aplicación, lo que, sumado a las dificultades para concluir la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, consolida una situación de debilidad del marco jurídico que tiene consecuencias para los derechos y la vida de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

III. Acogida e inclusión de todas las personas solicitantes de asilo y refugiadas, independientemente de su origen

15. Garantizar la articulación de un sistema de acogida flexible y sostenible que asegure a todas las personas solicitantes de asilo un proceso de inclusión efectivo, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas con necesidades especiales, desde una perspectiva de género e identidad sexual, religiosa, intercultural, edad, entre otras.

16. Garantizar los estándares de calidad del sistema de acogida e inclusión español, basado en el diseño metodológico de intervención por fases y niveles a través

de itinerarios integrados personalizados de inclusión, y diseñar mecanismos de distribución territorial equitativos en la atención a personas acogidas en el sistema de protección internacional y en la respuesta a emergencias humanitarias.

17. Mantener los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación) puestos en marcha en la respuesta a la emergencia en Ucrania, como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento o “ventanillas únicas del asilo” para todas las personas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia.

18. Crear una estructura administrativa (agencia o similar) dependiente de Presidencia que aglutine todas las competencias en materia de asilo y refugio. Esta estructura deberá contar con capacidad de decisión y gestión, así como del presupuesto necesario y de mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.

19. Adoptar un Plan de acción a nivel estatal para mejorar la respuesta humanitaria y de protección de derechos ante situaciones de emergencia derivadas del incremento de llegadas de personas migrantes y refugiadas, que incluya el diseño de protocolos ágiles de actuación para ampliar la capacidad del sistema y asegurar la identificación de personas con necesidades de protección y su derivación a los canales de protección adecuados, garantizando la sostenibilidad financiera e institucional en todo momento.

20. Acordar el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros, contemplando otras medidas alternativas previstas en la Ley de Extranjería.

IV. Combatir los discursos de odio y la discriminación racial o étnica promoviendo la convivencia y la cohesión social.

21. Aprobar un Pacto social y político contra los discursos de odio y evitar que la incertidumbre política y los intereses vinculados a la captación de votos afecten al derecho de asilo y a las personas migrantes y refugiadas. Frente al alarmante aumento de los mensajes xenófobos, racistas y de odio hacia las personas migrantes y refugiadas, es necesario que los y las líderes políticos actúen con responsabilidad promoviendo, a través de sus discursos, la igualdad, la tolerancia y la construcción de sociedades inclusivas.

22. Garantizar el diseño e implementación efectiva de planes de convivencia intercultural, inclusión social y no discriminación en todos los niveles de la administración, desde

un enfoque comunitario y de máxima cercanía con la ciudadanía y con la asignación presupuestaria necesaria. Estos planes deben incluir estrategias de sensibilización y medidas para combatir y prevenir actitudes y narrativas xenófobas, racistas y de odio, así como la desinformación en medios y plataformas online, que dañan la dignidad, estigmatizan y criminalizan a las personas migrantes y refugiadas al tiempo que amenazan gravemente la cohesión social.

23. Aplicar de forma garantista la Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación, estableciendo un organismo independiente de igualdad, reforzando el régimen sancionador y mejorando la protección integral de las víctimas, con el fin de avanzar hacia el disfrute de todos los derechos sin discriminación y cumplir el principio de igualdad de forma amplia e integral. Mantener y dotar con recursos adecuados al Servicio de Atención a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) para que continúe prestando asistencia independiente a las personas que sufran discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico y contribuya a reducir la infra denuncia.

V. Eliminar los obstáculos en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

24. Eliminar los obstáculos existentes en el acceso de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para ello, es esencial eliminar el requisito del empadronamiento para acceder a servicios sociales y a derechos básicos como la educación o la asistencia sanitaria. Además, se deben impulsar las acciones necesarias para que las entidades bancarias cumplan la normativa vigente en materia de acceso y mantenimiento de cuentas de pago básicas, para asegurar la inclusión financiera de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad.

25. Diseñar políticas para combatir la exclusión residencial y facilitar el acceso a la vivienda de las personas solicitantes de protección internacional, refugiadas y migrantes en situación de vulnerabilidad. Entre otras, se debe contemplar la ampliación del parque de vivienda social y la reserva de un porcentaje de vivienda pública para personas refugiadas, así como la puesta en marcha de incentivos fiscales dirigidos a las personas propietarias de una vivienda que alquilen a personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes.

26. Garantizar el acceso universal al sistema público sanitario asegurando que las personas solicitantes de protección internacional, refugiadas y migrantes puedan acceder al mismo e incluyendo a sus familiares reagrupados en España, independientemente de su situación administrativa.

27. Promover la inclusión laboral de las personas solicitantes de asilo, apátridas y refugiadas mediante el dictamen de una Instrucción ministerial que facilite el reconocimiento, por parte del tejido empresarial y las administraciones públicas, de la validez de la documentación identificativa de las personas solicitantes de protección internacional (tarjeta roja o resguardo blanco).

28. Aplicar el Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones de educación superior de Lisboa para agilizar los procesos de homologación de títulos y acreditación profesional de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional. Así mismo, es necesario promover el canje de los permisos de conducción de las personas solicitantes de protección internacional, imprescindible para un gran número de ocupaciones. Estas medidas permitirían eliminar los principales obstáculos que enfrentan estas personas para lograr un trabajo acorde con su formación, expectativas y experiencia.

29. Diseñar políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas teniendo en cuenta la tasa de desempleo que afecta a esta población, así como la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

30. Apoyar la Iniciativa Legislativa Popular sobre una Regularización Extraordinaria de las personas extranjeras en España.

31. Poner en marcha programas de formación del Instituto Nacional de Administración Pública en materia de derechos humanos, migración y asilo, con especial atención a los obstáculos que enfrentan personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el acceso a servicios y recursos públicos básicos. Así mismo, se debe promover la obligación de colaboración entre las Administraciones Públicas del mismo nivel y gestión eficaz interterritorial, con el fin de que incorporen en sus políticas públicas el conocimiento sobre el tipo de documentación de las personas solicitantes de protección internacional.

VI. Coherencia de las políticas migratorias con los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la igualdad de género y la lucha contra el cambio climático

32. 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.

33. Establecer mecanismos adecuados de vigilancia del respeto de los derechos humanos en el control de las fronteras y revisar los protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, y garantizar la detección de personas con necesidades de protección internacional, niños y niñas y víctimas de trata.

34. Poner fin a la instrumentalización y la condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control de las fronteras, centrandolo el objetivo de estas políticas en el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. En ningún caso debe utilizarse la ayuda al desarrollo como mecanismo de presión para que los países de origen y tránsito colaboren en la contención de personas que huyen de conflictos o en búsqueda de condiciones de vida dignas.

35. España debe asegurar que sus actuaciones en el exterior y las actividades internacionales de las empresas españolas no pongan en riesgo a las personas defensoras de derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, así como proporcionar, en origen y en territorio europeo, en coherencia con Real Decreto 1257/2007 (de 21 de septiembre), el apoyo estable, integral y con perspectiva de género a estas personas, a sus comunidades y a sus organizaciones.

36. Implicar a la diplomacia española en la resolución de conflictos desde el respeto al Derecho Internacional, incluida la promoción de soluciones duraderas para las personas refugiadas, como es el derecho al retorno voluntario, seguro, digno, o la inclusión local, y sin permitir el agravio comparativo en conflictos olvidados como el del Sáhara o Palestina. Estas soluciones duraderas se deben complementar con el abordaje de las causas profundas de los desplazamientos forzados, con el fin de garantizar que existen las condiciones necesarias para que quienes quieran y puedan regresar lo hagan de manera segura.

37. Defender una posición garantista en las negociaciones del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, para avanzar hacia la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) basado en los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro, que ponga a las personas solicitantes de asilo y refugiadas y sus derechos en el centro.

PROPUESTAS A LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL NUEVO PACTO EUROPEO DE ASILO Y MIGRACIÓN

1. Promover una reforma profunda de las normas de Dublín para garantizar un reparto verdaderamente equitativo de las responsabilidades compartidas en materia de asilo entre los Estados miembros. Superar el criterio del país de primera entrada mediante una nueva jerarquía de criterios para determinar la responsabilidad, que otorgue mayor importancia a los vínculos familiares en sentido amplio y tenga en cuenta las situaciones de enfermedad grave y/o discapacidad u otras situaciones de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.

2. Impulsar la aprobación de un mecanismo de solidaridad obligatorio y permanente basado en un mínimo de cuotas obligatorias de reubicación como única contribución solidaria posible. Rechazar la alternativa del patrocinio de retorno o el apoyo de capacidades en la dimensión exterior, poniendo en el centro la protección de las personas.

3. Defender el salvamento y rescate en el mar frente a la criminalización del trabajo humanitario, y adoptar un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco europeo seguro y predecible, con posterior reubicación obligatoria.

4. Oponerse a la obligatoriedad de los procedimientos fronterizos acelerados y rechazar la ficción jurídica de no entrada, ya que retrasan el acceso al procedimiento de protección internacional y a las garantías procedimentales debidas, además de poner en riesgo el respeto del principio de no devolución.

5. Garantizar un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, así como la asistencia jurídica gratuita en todas las fases de los procedimientos administrativos y judiciales sin excepción.

6. Garantizar el respeto del principio de no devolución. Rechazar la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo y garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos.
7. Oponerse a la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad y respetar la no discriminación, tal y como establece el artículo 3 de la Convención de Ginebra.
8. Rechazar las derogaciones amplias del acervo de asilo de la UE y eliminar la ampliación del plazo de registro de solicitudes de asilo y la obligatoriedad del procedimiento de asilo en frontera en situaciones de crisis.
9. Garantizar que la base de la respuesta ante situaciones de crisis sea el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías y la solidaridad obligatoria y compartida.
10. Defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la «protección inmediata» del Reglamento relativo a las situaciones de Crisis, que es menos garantista, así como promover su aplicación para responder a situaciones similares a la producida como consecuencia de la invasión de Ucrania.
11. Defender salvaguardas para evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad en el tratamiento de los datos biométricos, y proteger a las personas frente al estigma de criminalidad asociado a estas prácticas.
12. Garantizar que la recogida de datos biométricos nunca se realice de manera coercitiva y que se incluya una perspectiva de infancia, de protección y de derechos humanos, y promover la reunificación familiar cuando el interés superior del menor así lo determine.
13. Defender la eliminación de la ficción jurídica de no entrada, garantizando el acceso al procedimiento de asilo con plenas garantías para las personas solicitantes de protección internacional.
14. Implementar un mecanismo de identificación precoz y derivación de las personas en situación de vulnerabilidad para reforzar las garantías de protección de personas víctimas de trata, personas con necesidades específicas o niños y niñas sin referentes familiares.

15. Impulsar y reforzar mecanismos nacionales independientes de monitorización del respeto de los derechos fundamentales en toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores. Dichos mecanismos deben dotarse de garantías para asegurar su independencia, implicando en su funcionamiento a instituciones nacionales de derechos humanos, la FRA y organizaciones de la sociedad civil; y tener un mandato para investigar cualquier vulneración de derechos fundamentales en las fronteras, así como capacidad para imponer sanciones.

16. Impulsar la aprobación de un mecanismo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias para todos los Estados miembros. Asumir un mayor compromiso en relación con la adopción de vías legales y seguras: promover la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en exterior, la expedición de visados humanitarios, flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar, así como facilitar el acceso a programas de movilidad laboral o formativa en la UE.

17. Rechazar el concepto de «instrumentalización» y la normalización de excepciones a las normas de asilo, previstas en el Reglamento de Instrumentalización y en la modificación del Código de Fronteras Schengen; y en su lugar, promover una mayor armonización de las normas del Sistema Europeo Común de Asilo.

18. Liderar una política europea de cooperación al desarrollo que responda a objetivos de erradicación de la pobreza y lucha contra las desigualdades, teniendo como guía la Agenda 2030, y rechazar la instrumentalización y condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control fronterizo. Oponerse a utilizar la ayuda al desarrollo como mecanismo de presión para que los países de origen y tránsito colaboren en la contención de flujos migratorios y la readmisión de las personas expulsadas.

19. Garantizar estándares de acogida dignos y armonizados en todos los Estados miembros, así como el acceso y ejercicio de los DESC y un nivel de vida adecuado para las personas solicitantes de protección internacional.

20. Promover una sociedad europea de acogida más inclusiva e igualitaria, poniendo en valor a los profesionales y equipos multidisciplinares incluyendo la figura de los y las mediadores interculturales. Combatir la discriminación y el discurso de odio con el diálogo intercultural y la convivencia como elementos clave para favorecer la inclusión y cohesión social.

PARA SABER MÁS

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: LA REFORMA INFINITA

FRANCISCO SOLANS PUYUELO. ABOGADO, SECRETARIO-PORTAVOZ DE EXTRANJERISTAS EN RED Y PREMIO NACHO DE LA MATA 2022.

El RD 629/2022 de reforma del Reglamento de Extranjería debería ser la estructura central de las muchas prometidas en ese terreno por el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá. Se consiguió reformar la situación de los mal llamados MENAS, pese a la reacción de un Ministerio del Interior siempre alerta en su visión «no solo inhumana, además estúpida»²⁴⁶ de la inmigración, con lo que la siguiente fue apresurada, veraniega y no suficientemente dialogada. Es momento de hacer un primer balance crítico, sin olvidar que la reforma es necesaria, conveniente, saludable y, si acaso, excesivamente timorata y corta. Topa la norma con principios fundamentales del derecho administrativo: buena fe, eficacia, celeridad, confianza legítima, participación y proporcionalidad (¿tiene que ver el auge de ciertas tendencias?).

246 Fanjul, G. (9 de enero de 2023). El secreto mejor guardado contra la pobreza: así contribuyen las migraciones laborales al desarrollo global. El País. <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-01-09/el-secreto-mejor-guardado-contra-la-pobreza-asi-contribuyen-las-migraciones-laborales-al-desarrollo-global.html>.

Ya recién estrenada la reforma se publicaron muchos y muy buenos análisis²⁴⁷, por lo que más que entrar en explicaciones prolijas y superadas por la realidad, intentaré exponerlas haciendo un aproximativo balance de estos meses.

1.- La pretendida superación de la cláusula de la situación nacional de empleo: el frustrado catálogo de difícil cobertura y otras fórmulas

Los más fundados estudios critican duramente la política de migración que domina en los países occidentales, por cuanto no está guiada por la inteligencia, sino entremetida por una complicada e inconfesable xenofobia. El temor a perder identidad —o el complejo de inferioridad de aquellas personas que por el contrario lucen y exhiben pomposamente orgullo patrio— se mezcla con el más siniestro racismo mal escondido, y se añade con el populista pánico cerval porque otros u otras más miserables ocupen mi posición. Por más que se demuestre que una mayor llegada de inmigrantes supone una inyección necesaria de juventud, viveza, emprendimiento, ideas y un largo etcétera que redundan en beneficio del empleo, del PIB y de los mayores y mejores indicadores, sigue imperando un proteccionismo pacato y un nacionalismo majadero. En nuestra ley, con origen en 1985²⁴⁸, no supo expresarse mejor que como la llamada «cláusula de situación nacional de empleo», la cual se consagró desde la ignorancia y hoy se conserva contra toda evidencia. Viene a decir que mientras haya paro no se permita venir a personas extranjeras a «ocupar» puestos de trabajo, como si fueran guisantes contados, ignorando el desarrollo de una economía compleja.

Pero ahí sigue, en una Ley Orgánica y en los discursos más rancios. Ello obliga a sortear las formas más cerriles de interpretación que se excusan —siempre la misma máxima demagógica— en la posibilidad del abuso para prohibir el uso.

Esa búsqueda se ha centrado en dos vías. La simplificación de plazos y periodos de solicitud en el certificado de servicios de empleo que responda ágil y adecuadamente a la demanda empresarial, algo que no parece que pueda resultar mientras el avance no alcance a todo el proceso. ¿De qué sirve que a una empresa que pide contratar —por poner un ejemplo al azar— personal de cocina con experiencia en la preparación de platos típicos de Mongolia se le diga y certifique en solo unos días que con ese perfil nadie puede cubrir el puesto si, para cuando la correspondiente Oficina de Extranjería conceda los permisos y el consulado los visados, habrán pasado varios meses?

247 Extranjería en Red. Otoño 2022. Nº1. Extranjeristas en Red. Madrid.

248 BOE (1985). Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. «BOE» núm. 158, de 3 de julio de 1985, páginas 20824 a 20829 (6 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767> Artículo 18.1.a) de la Ley Orgánica 7/1985, hoy derogada.

La segunda, pretendidamente más ágil (siempre el exceso de burocracia que nace de la falta de confianza o del exceso de control, hijo del miedo) es una reforma en la elaboración del «catálogo de ocupaciones de difícil cobertura»²⁴⁹. Fórmula ideada allá en tiempos de vacas gordas, anteriores a la gran crisis de 2008, pero arrollada por su impacto en el desempleo, que hizo que quedara aparcado en un rincón, reiterando cada trimestre una triste letanía de empleos de marina mercante en Madrid, entrenador deportivo y deportista profesional. La nueva debería arrojar un catálogo más amplio. Se habla de presiones sindicales, lo que sería una muy triste lección histórica: quien defendió la apertura de vías legales de inmigración para evitar dumping social y regularizaciones extraordinarias ahora rompe su coherencia en mil pedazos. Lo dicho: que la posible existencia de abusos sea impedimento para regular el uso, no es sino la más rancia demagogia puesta al servicio del simplismo de barra. Así, el primer pilar de la reforma sigue pendiente y no sabemos por cuánto tiempo.

2.- Los nuevos arraigos

Mientras la forma de migrar supuestamente «ordinaria» se torna así imposible, el arraigo se presenta como forma «extraordinaria», pero única. Las durísimas restricciones hacen que el sistema en su conjunto se convierta en kafkiano, por lo que cualquier apertura se agradece, aunque siga cojeando en su fundamento.

A) El **arraigo social** ha vivido años —de 2012 a 2021— de esquizofrenia legal: mientras el contrato tipo era de seis meses, para la regularización por arraigo social se exigía fuera de un año²⁵⁰. La Administración clamaba estar en contra de los contratos de favor mientras hacía imposible regularizarse sin uno de ellos. La modificación de la reforma laboral llevó al paroxismo esa incoherencia, con lo que la reforma era obligada. El nuevo requisito ya no es ese año imposible, que obsesivamente se reclamaba en el contrato, sino el nivel retributivo del mismo, marcado por el salario mínimo interprofesional.

Se añade la posibilidad de simultanear varios contratos de jornada reducida, no importa si en uno o varios sectores, la posibilidad de jornada reducida con retribución proporcional si hay que compaginar con el cuidado de hijos/as, etc.

249 BOE (2022). Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. «BOE» núm. 179, de 27 de julio de 2022, páginas 107697 a 107715 (19 págs.). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12504 Párrafo 7.º de la Exposición de motivos y artículo 65 del RD 577/2011 según redacción dada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio.

250 BOE (2011). Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. «BOE» núm. 103, de 30/04/2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703> Artículo 124.

Hasta ahora el tratamiento que se hacía de las posibilidades del autoempleo o de los llamados emprendedores en el **arraigo social por cuenta propia** era poco menos que testimonial, constreñidos en requisitos de inversión desmesurados frente a los que nadie hacía nada por poner sensatez. Tras intentar cambiar de modelo y confiar en cualquier proyecto que a posteriori demostrara su viabilidad, se frustró por una interpretación restrictiva del Consejo de Estado²⁵¹, que obligó a mantener el requisito de suficiencia de la inversión prevista, aunque permitió citar expresamente el autoempleo y eliminar informes y otras trabas previas. Queda por ver si se le permite funcionar.

Del **informe social previo** de ayuntamientos o comunidades autónomas, sigue sin reconocerse su contenido en aspectos tan vitales como la acreditación de estancia durante tres años y se considera no vinculante pese a su evidente especialidad, pero se sigue exigiendo sin siquiera aportar la seguridad de que su sentido sea respetado. Quizá para eso mejor habérmolo ahorrado.

El hándicap principal sigue siendo la infinita paciencia que se exige con tramitaciones cuya longitud temporal se hace sospechosa de una premeditada obstrucción interna, en expedientes con solo cuatro elementos de peso.

B) Un **arraigo familiar** más amplio, que incorpora no solo a padres y madres de menores de edad —ya presentes vía instrucción de desarrollo de jurisprudencia europea—, sino a las parejas y ascendientes de españoles/as. Era necesario debido a la odiosa comparativa con familiares de ciudadanos/as de la Unión. Se trata de un primer paso hacia un proyecto de mayor envergadura que la sociedad está exigiendo, y es un estatuto del familiar de ciudadanía española que protege de la xenofobia, el racismo, la discriminación, que tantas veces tienen su origen en la propia Administración. Mientras dure esa transición se ha generado un agravio comparativo difícil de entender entre nacionales de países que no necesitan visado específico de entrada —quienes necesitan visado hasta para hacer turismo— y quienes por acuerdos que gestiona la UE se encuentran en la lista de países exentos de la necesidad de visado de estancia. Para estos (v. g., un colombiano/a), la reagrupación familiar con una persona de origen español se ha convertido en algo enormemente sencillo: venir y pedir el arraigo familiar. Sin embargo, aquellas personas (v. g., bolivianas), continúan sometidas a un farragoso y exigente proceso de solicitud de visado de residencia, no como familiar de español, sino como familiar de ciudadano/a de la Unión, en el que los consulados —no afectados apenas por las novedades de esta reforma— siguen

251 BOE (2022). Dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Referencia 1175/2022. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2022-1175>

pidiendo la acreditación de suficiencia de medios de vida, la dependencia económica por carencia de medios en origen, el seguro médico, y un largo etcétera a veces sometido a la arbitrariedad local.

C) La gran novedad ha sido el **arraigo para la formación**, para el que solo se requieren dos años de estancia previa, el cual viene arrastrando no solo su novedad, sino diversos problemas de diseño ante los que solo podemos confiar en que la mezcla de trabas, la incomprensión y el cuidado por la propia parcela de poder no dé al traste con una buena idea, y se mantenga vivo con reformas que necesitarán alguna modificación en instrucciones y sentencias valientes.

La tramitación es compleja pues tiene tres fases diferentes:

1. La primera, junto con el pasaporte y el certificado de penales, la presentación de un compromiso. Sin embargo, se está llenando de condiciones de concreción y comprobaciones absurdas, lo que alarga innecesariamente una tramitación que, como veremos, es redundante. El tiempo mínimo en que se supone se concede un permiso de residencia para acceder a la matrícula del curso se nos alarga. Uno de los mayores errores de diseño se sitúa aquí: ni se permite presentar una formación ya hecha antes de empezar el curso, ni matricularse antes de la concesión del permiso. Con la configuración constitucional del derecho a la educación en nuestro país esas dos trabas son absurdas y contraproducentes. La Sentencia del TCO de 7/11/2007²⁵² proclamó el derecho a la educación como esencial a la condición humana y, por tanto, no sometido al requisito de residencia legal, con lo que exigir primero tener permiso solo tras matricularse es inconstitucional y, además, contrario al objetivo perseguido: favorecer el acceso al mercado laboral de gente con formación profesional.

2. La segunda fase es acreditar que con el permiso de residencia se ha procedido a la matrícula. Dada la tardanza de la Administración, sería delirante que el compromiso sea vinculante. Pero, si no lo es, ¿por qué tanta comprobación? ¿Por qué no ser fieles al texto y dejarla en mero compromiso?

3. La tercera fase comete otro de los monumentales errores de diseño. Un diseño más razonable hubiera concedido un permiso completo desde el principio. Por mucho que se exija cumplir el compromiso formativo, someter a las personas solicitantes a un tercer trámite para el permiso de trabajo —autorizado por oficinas que han demostrado que la celeridad no es lo suyo— desprezica las necesidades empresariales de acceso rápido a sus demandas de mano de obra. Que, además, la oferta de

252 BOE (2007). Pleno. Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, páginas 59 a 83 (25 págs.) <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/10/pdfs/T00059-00083.pdf>

trabajo esté condicionada a relacionarse con la formación realizada es otra exigencia que puede conducir a acabar con que el arraigo para la formación se quede en una fórmula transitoria destinada a cubrir el año que hay entre los dos años necesarios para este arraigo y los tres de un arraigo social, que presentarán, solo unos meses más tarde, quienes, hecha la formación, encuentren trabajo en otra cosa.

D) Y nos queda por ver el **arraigo laboral**. Vieja y polémica fórmula en la que se ha concentrado la torpeza a la hora de redactar normas con la falta de generosidad y rigor jurídico. En marzo del 2021 una Sentencia del Tribunal Supremo²⁵³ vino a consagrar que los seis meses de trabajo se demostraran con cualquier prueba, como un informe de vida laboral. La reacción fue atropellada y un tanto infantil: una instrucción que pretendía impedir el ejercicio de un derecho consolidado y que vino atajada por los tribunales. Hablemos claro: la propia incapacidad administrativa de hacer las cosas en tiempo hizo que en los últimos años un expediente de asilo no se resuelva en menos de unos dos años. Si a los seis meses se accede a poder trabajar y tras un largo periodo de tiempo llega la denegación del asilo a esa persona, tan integrada como para llevar tiempo trabajando, es absurdo e inhumano situarla en la absoluta insolvencia de una obligación de salida del país. La posibilidad de acreditar en ese momento, o incluso antes, que el arraigo adquirido consolida unos derechos de residencia, en lugar de entenderse como una oportunidad positiva de evitar auténticos dramas (provocados con la indudable responsabilidad de la Administración), se entendió como una vía «excesivamente fácil» e indeseable.

Por tanto, se le añadieron un par de trabas absurdas: que solo se pueda acceder desde la ilegalidad, con lo que se impide que una persona solicitante de asilo con su solicitud pendiente pueda acceder a esta otra, obligándole a esperar una respuesta a su asilo o a renunciar a su derecho; la otra es que el trabajo haya sido en situación regular, lo que ha obligado a desgajar el modelo con un añadido al permiso por colaboración con las autoridades.

Nada hubiera costado mantener el modelo, que se permitiera acreditar con cualquier prueba válida en derecho —el Tribunal Supremo había llegado a sugerir la posibilidad de informes municipales²⁵⁴— de haber estado trabajando seis meses, de cualquier forma, regular o irregular. Nada, salvo ahorrar trámites y trabajo a la propia Administración, añadiendo algún incentivo positivo a la renuncia al asilo tras el arraigo laboral, lo que descargaría de trabajo a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), y así resolver expedientes en menos de seis meses.

253 Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, STS 452/2021, 25 de marzo de 2021. <https://vlex.es/vid/864208044>

254 Tribunal Supremo, Sala 3.ª, sec. 4.ª, S 10-1-2007, rec. 39/2005. <https://vlex.es/vid/potestad-reglamentaria-97-26672490>

Por ser justos, debemos saludar que se incorpore la cotización por cuenta propia, cosa que no se consideraba en la anterior regulación ni por la jurisprudencia.

3.- Estudiantes: Antes de la Ley 14/2013, de emprendedores e internacionalización, se cayó en la cuenta del absurdo que era promover la llegada de talento y al mismo tiempo expulsar al que aquí se formaba. El RDL 11/18 de 31 de agosto, forzado por las obligaciones de las Directivas europeas, introdujo una forma distinta de percepción y tratamiento de estudiantes. De «la amenaza», bajo condiciones y controles previos, a la flexibilidad. De la desconfianza, al beneficio mutuo. Del impedimento, a ser la atracción de talento.

Ese cambio de mentalidad reclamaba consolidarse con esta reforma: ya no se les fuerza a un control total; pueden viajar a varios países y decidir sobre la marcha dónde se quedan a estudiar; sus medios de vida podrán ser más amplios, no solo exteriores y no laborales; se les permite trabajar casi sin trabas, con la única condición de limitación de jornada para compatibilizar estudios; y se convierte en casi automático el tránsito a la vida laboral en la que podrán desplegar la formación en el mismo sitio donde la han adquirido.

4.- El cuarto pilar: la UTEX. Se aprueba la creación de la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería, con carácter central. La actual situación de las Oficinas viene marcada por criterios dispersos, trabas impresentables, requisitos imaginativos y siempre restrictivos, falta de rigor cuando se trata de favorecer a la persona extranjera y exceso de celo cuando se trata de exigirle, cerrazón e inexistencia de diálogo, prepotencia, dominio de la visión securitaria y policial, periodos de tiempo de resolución intolerables y completamente desproporcionados, trato despectivo cuando no inhumano a una persona extranjera desorientada, información sesgada y malintencionada, interpretaciones delirantes de la norma (y siempre en la misma dirección), rigidez burocrática, dificultades sin cuento, aun cuando se trata de colaborar, tasas absurdas, etc.

Lo real es que llevamos más de 30 años instalados en una política de absoluta desconfianza respecto a la persona extranjera, en que los principios de buena fe y confianza legítima del derecho administrativo brillan por su ausencia, y el de legalidad e interés general vienen sustituidos por orientaciones inconfesables de visiones políticas poco claras y, en última instancia, cuando no se puede denegar, se retrasa. Funcionariado instalado en esa lógica no va a cambiar en poco tiempo, por lo que se echa de menos una orientación política coordinada y unificada, a la que esperemos contribuya la unidad central proyectada.

Conclusiones

Quienes pensaron que con la reforma íbamos a ver cambios trascendentales en poco tiempo, deberán lidiar con su desilusión. Lamentablemente, en derecho de extranjería la principal arma no es la razón jurídica, ni los argumentos, ni las pruebas a favor. En un contexto creciente de xenofobia, por mucho que se vaya imponiendo la necesidad de superar una política estúpida e inhumana, siquiera sea en nuestro propio beneficio, las resistencias son muchas y las luchas largas. La reforma desarrollada va en el buen camino, pero no debe quedarse ahí. Falta profundizar, falta superar prejuicios anquilosados e imágenes distorsionadas, faltan nuevas normas en la misma línea, cambiar personas, mentalidades, quizá una regularización más. Nos hará falta aún mucho tiempo y la principal arma de aquellos a los que la historia termina dando la razón: una infinita paciencia.

UCRANIA: LA INVASIÓN QUE LO CAMBIÓ TODO

RUTH FERRERO. PROFESORA DE CIENCIA POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID E INVESTIGADORA ADSCRITA AL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI)

El día 24 de febrero de 2022 quedará marcado en los libros de historia como el momento en el que todo cambió. Cambió para Ucrania, cambió para Rusia, para Europa, para el planeta en su conjunto, para los países, pero especialmente para sus gentes. Fue el momento en el que nos dimos cuenta de que la geopolítica no estaba desaparecida, sino que simplemente desde este lado del mundo no nos habíamos percatado de esta cuestión.

La guerra convencional parecía no existir en el imaginario de Europa y, todo ello, a pesar de que a lo largo y ancho de sus fronteras se viven de manera continua conflictos que, antes o después, impactan en el territorio europeo principalmente en forma de desplazamientos forzados, pero no solo. Así fue con las guerras en Afganistán, Iraq, Etiopía y, de manera más significativa por lo que hace al número de personas desplazadas, Siria. Todo ello, sin olvidar las guerras que asolaron los Balcanes como consecuencia de la disolución de Yugoslavia durante los 90.

Sin embargo, había una guerra activa que ha permanecido oculta durante ocho años. La movilización del Maidan a principios de 2014, la anexión de Crimea y el

estallido de la guerra en el Donbas habían sido capítulos de lo que estaba por llegar. Primero en septiembre de 2014 y luego en febrero de 2015 se alcanzaron los denominados acuerdos de Minsk, que no eran otra cosa que un acuerdo de alto el fuego entre las partes bajo el paraguas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el denominado Cuarteto de Normandía compuesto por Rusia, Ucrania, Francia y Alemania. En los acuerdos de Minsk II se establecía un cese al fuego inmediato y bilateral, la retirada del armamento pesado y la celebración de elecciones locales en las regiones rebeldes. Sin embargo, a pesar de ese alto al fuego, la guerra continuó sin que las opiniones públicas europeas le prestaran mayor atención. Ninguna de las partes mostró en ningún momento la voluntad política y militar de detener las hostilidades. Ni siquiera cambió esta posición con la llegada de Zelenski a la presidencia de Ucrania, un actor político nuevo que se presentaba como la opción de la regeneración política del país y que prometía terminar con la guerra en el este y con la corrupción. Nada de esto sucedió y la guerra prosiguió.

Durante todo ese tiempo, la OSCE fue la organización encargada de realizar la monitorización de lo que sucedía en el terreno y eso no era otra cosa que la persistencia del conflicto. Los datos de estos años de guerra son realmente espeluznantes. Hasta el inicio de la invasión en febrero de 2022 se contabilizaban más de 14 000 muertos, 30 000 heridos, 1,4 millones de desplazados internos y 3,4 millones de personas necesitadas de ayuda humanitaria, según estimaciones de la ONU²⁵⁵, por no mencionar el número de personas en búsqueda de protección internacional que durante esos años se dirigieron fundamentalmente hacia Rusia, que incrementó en más 800 000 el número de residentes de Ucrania en su territorio entre 2013 y 2014²⁵⁶.

La invasión y los objetivos rusos

En este contexto, desde finales de 2021, se comenzó a observar un creciente incremento de la tensión en las fronteras ucranianas con una cada vez mayor concentración de fuerzas militares rusas que llegaron a superar los 100 000 soldados²⁵⁷. Muchos pensaron que Putin no sería capaz de lanzar una ofensiva a gran escala, pero, sin embargo, lo hizo.

255 ONU (2022). Ukraine crisis: UN political affairs chief calls for 'maximum restraint'. <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112202>

256 ACNUR (2014). El conflicto en Ucrania obliga a más personas a abandonar sus hogares. <https://www.acnur.org/noticias/briefing-notes/el-conflicto-en-ucrania-obliga-mas-personas-abandonar-sus-hogares>

257 Troianovski A. y Sanger D. E. (2022). Russia Issues Subtle Threats More Far-Reaching Than a Ukraine Invasion. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/01/16/world/europe/russia-ukraine-invasion.html>

Su primer objetivo era hacerse de manera rápida y quirúrgica con el control de Ucrania a través de la deposición del Gobierno. Se contaba con que Zelenski no aguantaría la presión y saldría de Kiev ayudado por EE. UU. y dejando el país en manos del Kremlin. Una vez fracasado este primer plan, los rusos retrocedieron hacia las posiciones más orientales del país con la intención de controlar toda la región del Donbas y unirla mediante un corredor terrestre con la península de Crimea. De este modo, Rusia convertiría en un mar interior el Mar de Azov y habría menos posibilidad de dejar a Crimea sin suministros e incomunicada con el resto de la Federación Rusa. Tampoco en esta ocasión ha sido sencillo para Rusia alcanzar este objetivo. Si bien tiene parcialmente controlados los oblast²⁵⁸ de Lugansk, Donetsk, Zaporijia y Jerson²⁵⁹, todavía está muy lejos de tener asegurada la conquista. La contraofensiva ucraniana de los meses de agosto y septiembre de 2022 hizo retroceder de manera dramática a las tropas rusas y, un año más tarde del inicio de la invasión, la línea del frente lleva meses estancada.

No parece que los objetivos que se había planteado Putin en febrero de 2022 se estén cumpliendo en absoluto. La ofensiva tenía por objetivo, como hemos mencionado, el control de Ucrania. El Kremlin pretendía convertir en un Estado vasallo a Ucrania a imagen y semejanza de Bielorrusia. Detrás de este objetivo se encuentran dos obsesiones: la primera, recomponer la estructura de seguridad europea, poner a Rusia donde Putin considera que debe estar, como potencia global y no como potencia regional, así como asegurar una zona buffer que mantenga a salvo el corazón de la nación rusa —y esto históricamente, desde la visión rusa, solo se ha conseguido gracias al control de los territorios que hoy conforman Ucrania y Bielorrusia—; la segunda es la idea de un pensamiento paneslavo que aboga por la reunificación de todos los pueblos eslavos bajo la dirección de la nación rusa, de ahí la permanente negación de la existencia de Ucrania como pueblo con identidad propia.

La evolución de los acontecimientos, sin embargo, parece que está haciendo imposible la consecución de estos objetivos. Las alianzas militares tejidas por la OTAN se han visto más que fortalecidas a lo largo de los últimos meses. La cumbre de Madrid de junio de 2022 y el proceso de ampliación de la OTAN hacia Finlandia y Suecia no hacen sino reforzar a la organización, separar aún más a Rusia de Europa para hacerla más dependiente de EE. UU., no solo en seguridad y defensa, sino también en el plano energético y especialmente en el político. Por otro lado, termine como termine la guerra, Rusia habrá perdido definitivamente a Ucrania. Lejos de atraer a

258 Demarcación administrativa equivalente a una región.

259 BBC News Mundo (2022). Cuáles son las 4 regiones ucranianas anexadas por Rusia y qué significa para la guerra. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63094365>

la población ucraniana, lo que ha provocado la invasión es que una frágil identidad nacional se esté reforzando sobre la base de la defensa de una soberanía amenazada en el que todo el mundo trabaja para expulsar al ejército invasor. Se refuerza, por tanto, el nacionalismo ucraniano y un concepto de ciudadanía ucraniana que se construye frente a su antagonica que es la rusa.

De este modo, parece poco probable que Rusia pueda reconstruir unas «esferas de influencia» a las que nunca ha renunciado y que cada vez le va a resultar más complicado mantener, a la luz del creciente desapego que se ha comenzado a detectar en las repúblicas de Asia Central al descubrir la debilidad del gigante ruso.

La respuesta a la agresión

Desde luego la situación actual no ha sido la esperada por Moscú. No solo ha quedado al descubierto la debilidad militar y estratégica rusa, sino que, además, tampoco se contaba con la enérgica respuesta de Occidente y especialmente de la UE. La idea de que Bruselas no sería capaz de responder de manera contundente y unívoca siempre ha estado en la cabeza del líder ruso. Las constantes fracturas entre socios, además de la creciente presencia de fuerzas políticas de la derecha radical que cuestionaban el devenir de las democracias liberales, así como la hoja de ruta trazada por el proceso de integración europeo, y que eran sus aliadas de facto, apuntaban a que la respuesta se parecería a la que se dio en 2014, más bien tibia.

Y, sin embargo, al igual que le ha sucedido en el campo de batalla, aquí ha vuelto a errar. La UE ha reaccionado, contra todo pronóstico, de manera firme. Y lo ha hecho a través de una serie de medidas que no tienen precedentes y que se articulan en torno a tres instrumentos: las sanciones, el Fondo para la Paz y la acogida de personas refugiadas ucranianas.

En apenas unos años, se han impuesto diez paquetes de sanciones contra Rusia que afectan no solo a personas y sus activos, también impactan de manera muy significativa contra la economía rusa y su población. De este modo, se han adoptado sanciones que avanzan en la desconexión energética, pero también se han cerrado medios de comunicación rusos acusados de propagandísticos, e incluso se ha llegado a suspender un acuerdo de visados Schengen. Nunca antes se había visto una reacción tan rápida y unas medidas tan duras contra ningún otro país. Además de las sanciones, la UE también ha puesto en marcha el denominado Fondo para la Paz que, por vez primera en la historia de la integración, tiene una dotación económica específica para la compra y envío de armas a un país tercero. Y, por último, pero muy relevante, desde el marco comunitario se ha utilizado por vez primera la Directiva

de Protección Temporal 2001/55/CE aprobada en 2001 en el contexto de las guerras yugoslavas y que tiene por objetivo «conceder la protección inmediata a personas desplazadas en caso de afluencia masiva y evitar desbordar los sistemas de asilo de los Estados miembros». A pesar de que en la UE se han vivido crisis humanitarias provocadas por guerras, nunca se había alcanzado el consenso necesario para ponerla en marcha, lo que debe congratularnos, si bien no podemos dejar de pensar en por qué no se utilizó antes. En todo caso, en enero de 2023 ya había unos 4,8 millones de personas que se han registrado bajo el amparo de esta Directiva que les permite vivir, trabajar y estudiar en los países de acogida²⁶⁰.

Si bien es cierto que la respuesta europea puede ser señalada como positiva y, como en el caso de la implementación de la Directiva de Protección Temporal, extremadamente necesaria, también es cierto que esta guerra está dejando al descubierto algunas fallas del marco europeo que ya venían asomando desde hace tiempo. La política de los dobles raseros ha quedado de manifiesto de forma muy cruda, no solo en lo que hace al trato a las personas refugiadas según su nacionalidad, sino también en relación con cómo se abordan los conflictos en otros contextos, o cómo se incide con mayor intensidad en el cumplimiento del derecho internacional en función de quién lo esté vulnerando.

Del mismo modo, la UE ha puesto en evidencia su ausencia de autonomía estratégica, no solo en el plano de la seguridad y la defensa, sino también en otros ámbitos como son el energético o el de la dependencia de suministros.

Si durante la guerra del 5G entre China y EE. UU. se decía que Europa era su tablero de juego, la pandemia de la covid-19 mostró la vulnerabilidad industrial europea y la guerra en Ucrania su ausencia de pensamiento estratégico y los dobles raseros en los niveles de exigibilidad de los derechos fundamentales. Todavía queda mucho por hacer y por avanzar. La guerra en Ucrania abre una enorme ventana de oportunidad para mejorar y avanzar en un mayor garantismo de los derechos humanos en el ámbito de la política exterior. Esperemos que no todos los cambios vengan por una mayor militarización y securitización de la vida, sino por unos mayores criterios de exigibilidad de Derecho Internacional independientemente de los actores involucrados.

260 RTVE (2023). El mapa de los refugiados de la guerra de Ucrania: más de ocho millones de personas han abandonado el país. <https://www.rtve.es/noticias/20230221/mapa-refugiados-guerra-ucrania/2297260.shtml>

ANEXOS

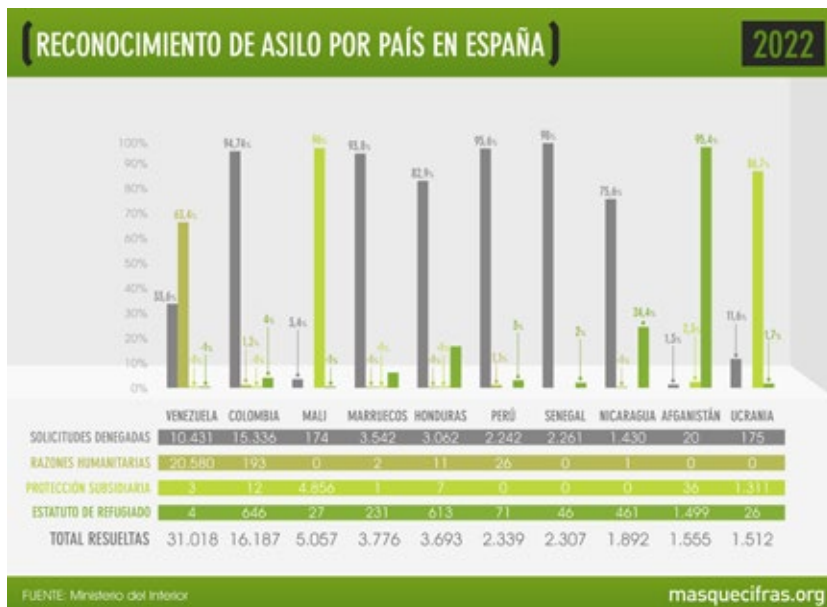
APÉNDICE ESTADÍSTICO

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA









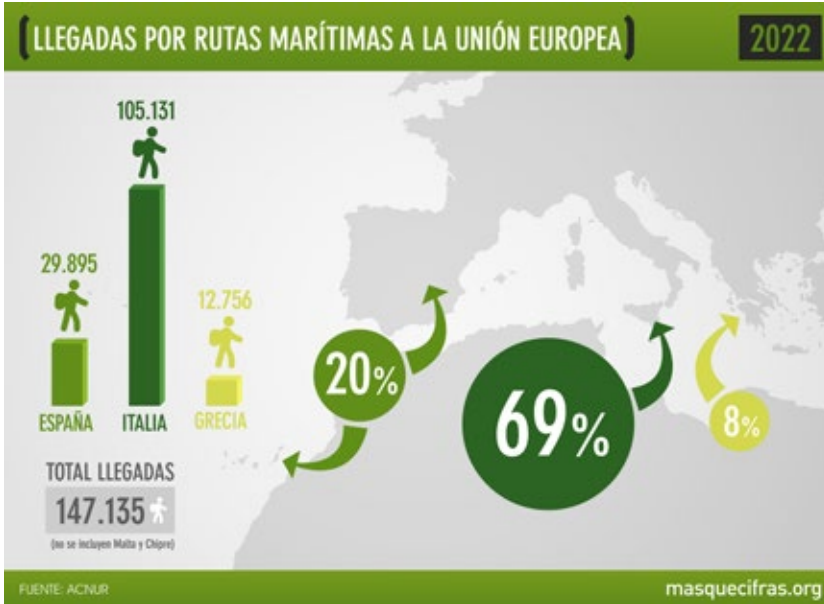


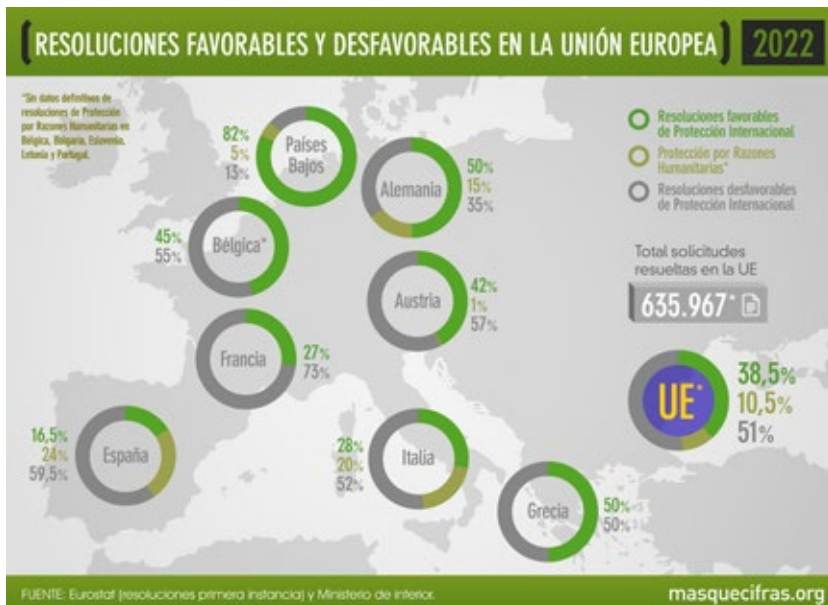






LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA





PRINCIPALES LEYES

- CONVENCION 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, 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, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.
- PROPUESTA DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS: Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2020, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.
- DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL. Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de Protección Temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.
- DIRECTIVA DE RECONOCIMIENTO. Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconoci-

- miento 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.
- PROPUESTA DE REGLAMENTO DE RECONOCIMIENTO: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2016, por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
 - 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.
 - REAL DECRETO DE REFORMA DEL REGLAMENTO EXTRANJERÍA. Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.
 - REGLAMENTO DE DUBLÍN. Reglamento (UE) n.º 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) n.º 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
 - PROPUESTA MODIFICADA REGLAMENTO EURODAC. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2020, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre

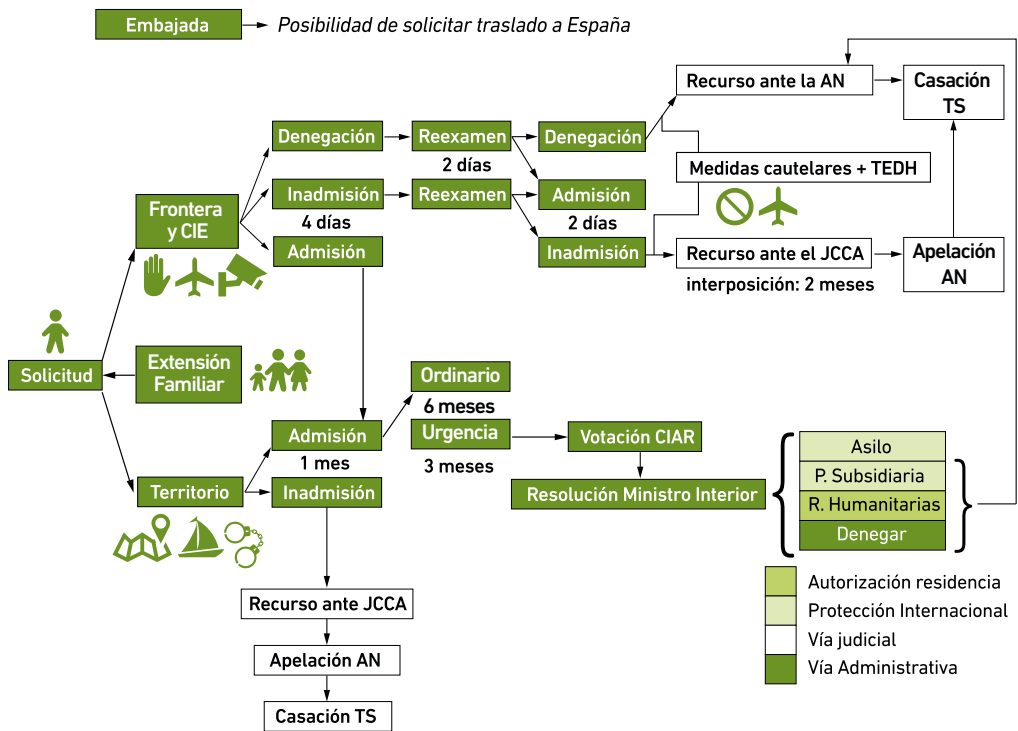
la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818.

- DIRECTIVA DE LA TARJETA AZUL. Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo.
- REGLAMENTO DE LA EUAA. Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 439/2010.
- PROPUESTA DE REGLAMENTO DE CONTROL. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2020, por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.
- PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2020, sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración].
- PROPUESTA DE REGLAMENTO DE CRISIS. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2020, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo.
- PROPUESTA DE DIRECTIVA DE RETORNO. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición).
- PROPUESTA DE REGLAMENTO DE INSTRUMENTALIZACIÓN. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2021, relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo.
- PROPUESTA DE REGLAMENTO CÓDIGO DE FRONTERAS. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2021, por el que se

modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras.

- PROPUESTA DE REGLAMENTO MARCO DE REASENTAMIENTO. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2016, por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.



* AN: Audiencia Nacional
 JCCA: Juzgado Central Contencioso Administrativo
 TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

OFICINAS Y DELEGACIONES TERRITORIALES

SEDE CENTRAL

MADRID
Avda General Perón 32, 2º dcha.,
28020
Tel: 91 598 05 35 / 91 598 05 92

CEUTA
Carretera del Jaral, s/n.

MELILLA
CETI,
Carretera de Circunvalación, 450.

CEAR ALICANTE

SANT JOAN D'ALACANT
C/ Colón, 33. 03550
Tel: 865 61 52 88

ALICANTE
C/ Santo Domingo, 3 (Ed. Alauda),
acceso por C/ Benasau. 03005.
Tel: 965 64 12 55

CEAR ANDALUCÍA

SEVILLA
Avenida de Hytasa, 10. Edificio
Tigesa (2ª planta), 41006
Tel: 954 61 91 64

MÁLAGA
Avenida de Fátima, 3, 29009
Tel: 951 56 10 71
Primera Acogida
C/ Esperanto, 13, 29007

ANTEQUERA
Centro de Acogida
Tel: 951 56 10 51

CÁDIZ
Paseo de la Conferencia 9, 1ª planta,
11207 (Algeciras).
Tel.: 856 56 09 46

Calle Nueva 2 Duplicado, 3ª planta,
11005 (Cádiz).
Tel: 856 56 13 84

CEAR CANARIAS

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Avenida de Escaleritas 66
35011 Las Palmas de Gran Canaria
Tel: 928 29 72 71

CENTRO DE MIGRACIONES
SAN ANTONIO
Las Palmas de Gran Canaria
Tel: 928 97 10 42

VALBANERA BETTMAR
Las Palmas de Gran Canaria
Tel: 928 97 10 67

SANTA LUCÍA
Calle Castrillo 14, Bajo
35110 Vecindario,
Santa Lucía de Tirajana
Tel: 928 97 06 08

CENTRO DE MIGRACIONES
SANTA LUCÍA
Vecindario, Santa Lucía de Tirajana
Tel: 928 75 78 28

TENERIFE
C/ Imeldo Seris 108, 2º D, 38003.
Santa Cruz de Tenerife
Tel: 822 11 20 09

FUERTEVENTURA
Parque Gavia de los Hormiga
35600 Puerto del Rosario
Tel: 636 44 20 43

CEAR CATALUÑA

BARCELONA
C/ Junta de Comerç 26, 08001
Tel: 933 01 25 39

CEAR EUSKADI

BILBAO-BILBO
C/Baiona 1-3, 48012
Tel: 944 24 88 44

VITORIA-GASTEIZ
C/ Ferrocarril, 8, 01006
Tel: 945 26 68 05

SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA
C/ Amezketarrak Kalea 3, 20010
Tel: 943 24 24 83

CEAR MADRID

MADRID
Avenida de Asturias 33, Bajo, 28029
Tel: 915 55 06 98

GETAFE
Centro de Acogida
Juan José Rodríguez Ugarte
Tel: 916 95 69 68

CEAR NAVARRA

PAMPLONA
C/ Sandoval 2 bis, local, 31002
Tel: 848 48 08 18

CEAR VALENCIA

VALENCIA
C/ Francisco Moreno Usedo,
nº 21-Bajo, 46018
Tel: 96 316 24 77

CENTRO DE ACOGIDA DE CULLERA
Tel: 961 72 35 79

CENTRO DE ACOGIDA DE SUECA
Tel: 960 47 08 88

El XXI 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, la cifra global de desplazamiento forzado alcanzó una nueva cima, con 103 millones de personas en junio de 2022. Siria, Ucrania, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar, además de Palestina, son los principales países de origen de las personas refugiadas. El impacto del cambio climático y la degradación medioambiental siguió aumentando los desplazamientos internos en países como República Democrática del Congo o Somalia a lo largo del primer semestre de 2022.

En el seno de la Unión Europea, el Pacto sobre Migración y Asilo no ha presentado los avances esperados en 2022. Las principales divergencias siguen produciéndose en las cuestiones relativas a la solidaridad y la responsabilidad compartida. En este sentido, la Presidencia española de la Unión Europea en 2023 representa una oportunidad única y necesaria para poner a las personas en el centro de las políticas migratorias y de asilo europeas.

España volvió a ser el tercer país de la UE que atendió a un mayor número de personas solicitantes de asilo, siendo Venezuela y Colombia los principales países de origen. No obstante, solo el 16,4% de las 86 997 personas cuyo expediente se resolvió obtuvo protección internacional. Aunque este porcentaje refleja un incremento con respecto al año anterior se aleja notablemente de la media de la UE que asciende a un 38,5%. Además, un 22,9% logró una autorización de residencia por razones humanitarias.

La tragedia de Melilla el día 24 de junio de 2022 provocó la pérdida de al menos 37 vidas humanas, 77 desapariciones y 470 devoluciones ilegales y sumarias. Estos graves hechos aún no han sido esclarecidos, impidiendo a las víctimas y a sus familias obtener justicia, verdad y reparación.

Finalmente, cabe destacar la respuesta del Gobierno español a la llegada de las personas desplazadas forzosamente como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania. Tras la activación, a nivel europeo, de la Directiva de Protección Temporal, el trabajo articulado y profesionalizado de respuesta conjunta con la sociedad civil muestra la capacidad del sistema estatal para responder rápida y eficazmente ante emergencias repentinas.

Por último, un año más, CEAR traslada a las autoridades sus principales propuestas dirigidas a fortalecer la protección de las personas refugiadas desde un firme compromiso con el derecho de asilo.