



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

PROGRAMA DE DOCTORADO

DESARROLLO LOCAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Instituto Universitario de Desarrollo Local

TESIS DOCTORAL

**LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO DESDE UN
ANÁLISIS COMPRENSIVO DEL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO
EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO: PROPUESTAS PARA LA
MEJORA DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

Presentada por Paula Morcillo Marco

Dirigida por los Prof. Joaquín Martín Cubas y Ana Sales Ten

València, 2021

“En griego antiguo, la palabra que se usa para designar al huésped, al invitado, y la palabra que se usa para designar al extranjero, son el mismo término: *xénos*”

GEORGE STEINER

PRESENTACIÓN

La presente investigación surge de un compromiso personal por visibilizar y hacer llegar a amplios sectores de la sociedad española la situación de injusticia social, discriminación y desamparo a la que se ven sometidas miles de personas solicitantes de protección internacional en nuestro país. Se trata de un esfuerzo por comprender, interpretar y dar a conocer una realidad que aparece silenciada y gravemente invisibilizada para la mayoría de actores políticos y sociales.

En un escenario mundializado e interdependiente, donde los movimientos migratorios repercuten en todos los niveles de nuestra realidad nacional, es de vital importancia profundizar en el análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que están siendo aplicadas por el gobierno español, en el marco de las políticas europeas en la materia, ante este singular fenómeno de emergencia social. Se pretende mediante el presente estudio generar un conocimiento que pueda ser difundido y profesionalizado por todos aquellos actores responsables de la construcción y diseño de políticas públicas de acogida, los equipos técnicos de las Administraciones competentes en materia de asilo y los profesionales encargados de la atención integral de la población solicitante de protección internacional en España, siendo el fin último la mejora de sus condiciones de vida y el respeto de sus derechos más fundamentales.

Para contextualizar el objeto de investigación y entender las causas de la desnaturalización del derecho de asilo, se decidió abordar el estudio desde una perspectiva histórico-jurídica que partiera del análisis del acervo normativo comunitario. Para ello, se realizó una estancia internacional de tres meses en el seno del grupo de investigación *Group for Research on Ethnic Relations, Migration and Equality (GERME)*, adscrito al Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Libre de Bruselas. La estancia, además de facilitar la adquisición de técnicas de investigación cualitativas, permitió establecer sinergias con expertos de las instituciones europeas encargadas del desarrollo normativo en materia de migración y asilo, concretamente con funcionarios de la dirección general de *Migration and Home Affairs* de la Comisión Europea, a los que agradezco su participación para el abordaje multidisciplinar de las cuestiones objeto de estudio.

Institucionalmente merecen igual agradecimiento los funcionarios encargados del área de inmigración y refugio de los Ayuntamientos de Madrid y València, así como los participantes de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales* de la Comisaría de Policía de València, que contribuyeron a la detección de las deficiencias más notorias en la fase de formalización de las solicitudes de asilo.

Y dado que no hubiera sido posible responder a las cuestiones planteadas sin penetrar en las vivencias de la población meta, quisiera agradecer especialmente la participación de todas aquellas personas solicitantes de protección internacional que compartieron con nosotros la crudeza de sus experiencias vitales, poniéndola al servicio de la presente investigación para detectar las actuales deficiencias en el acceso, tramitación y resolución del procedimiento de asilo.

Destacar a su vez mi especial reconocimiento al amplio colectivo de profesionales de organizaciones defensoras de derechos humanos involucradas en la atención y acompañamiento integral de la población refugiada, que voluntariamente se ofrecieron a participar en la investigación y cuyos discursos han permitido un mayor acercamiento a la realidad objeto de estudio. Agradecer expresamente las aportaciones del personal de *Save the Children*, *Valencia Acoge*, *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)*, la *Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)*, la *Asociación América, España Solidaridad y Cooperación (AESCO)*, *Cruz Roja*, la enorme labor de la ONG marroquí *Grupo Antirracista de Acompañamiento y Defensa de Extranjeros y Migrantes (GADEM)* y de las asociaciones de atención al colectivo LGTBIQ+ *Lambda* y *Kifkif*, así como de la responsable de la unidad de protección de la oficina de *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.

Resaltar el incalculable valor de las aportaciones del personal académico e investigador, especialmente las de D. Francisco Javier de Lucas Martín, D. Jorge Cardona Llorens, D^a Isabel Díez Velasco, D. Mohamed Khachani, D. Carlos Arce Jiménez, D. José Antonio Alonso Rodríguez, D. Gonzalo Fanjul Suárez, D. Pablo Ceriani Cernadas, D. Diego Boza Martínez y D^a Gemma Pinyol Jiménez, así como las de los profesionales del mundo de la abogacía especializados en asilo y derechos humanos: D. Francisco Solans Puyuelo, D^a

Paloma Favieres Ruiz, D. Hipólito Vicente Granero Sánchez, D^a M^a Pilar Albero Ruiz, D. Antonio Garrigues Walker, D. Francisco Díaz Rodríguez y, por último, el Magistrado de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador: D. Edward Sidney Blanco Reyes. Agradecerles a todos ellos, además de su participación y asesoramiento, la rigurosidad en la elaboración de sus múltiples informes y artículos científicos, que han servido de guía en la presente investigación para la búsqueda de propuestas constructivas en el ámbito de las políticas públicas. La combinación entre el ámbito profesional, académico e institucional permitió sin duda adoptar una perspectiva privilegiada en la aproximación a la realidad social de los solicitantes de protección internacional.

Manifestar mi gratitud a mis directores de Tesis, Joaquín Martín Cubas y Ana Sales Ten, por creer en mi propuesta y extender su saber hacer, guiándome y apoyándome en la investigación.

Igualmente merecido agradecimiento a mi madre, mi padre y hermanas. A mis familiares y amistadas más cercanas, que siempre me acompañan y me empoderan. A los que se fueron y a los que todavía siguen. A Alberto, mi tercer tutor de doctorado. Sin ellos no hubiera sido posible realizar con éxito la presente investigación.

Índice simple

LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO DESDE UN ANÁLISIS COMPRENSIVO DEL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO: PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

Introducción	19
El Derecho de asilo en el acervo normativo internacional y comunitario	41
La configuración legal del derecho de asilo en el Estado español	107
La visión de los expertos y la percepción de las personas solicitantes de asilo	155
Evaluación de los resultados: trabas y vulneración de derechos en el sistema nacional de asilo	289
Conclusiones	367
Bibliografía	405
Anexos	461

Índice desarrollado

LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE ASILO DESDE UN ANÁLISIS COMPRENSIVO DEL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO: PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

Presentación	5
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	19
1. Objetivos de la investigación	23
2. Enfoque y estructura del estudio	23
3. Estrategia metodológica	27
CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ASILO EN EL ACERVO NORMATIVO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO	41
1. Introducción	45
2. Contextualización del derecho de asilo en el marco del Derecho Internacional Público y determinación del objeto de estudio	46
2.1. Definición y delimitación de las figuras de <i>refugiado</i> , <i>beneficiario de protección subsidiaria</i> y <i>solicitante de protección internacional</i>	46
2.2. <i>Desplazado interno</i> : regulación y diferencias con la figura de <i>refugiado</i>	54
2.3. Definición del término <i>migrante</i> : regulación y diferencias con la figura de <i>refugiado</i>	56
2.4. <i>Apatridia</i> : concepto y regulación	58
2.5. Contextualización del <i>derecho de asilo</i> en el marco del Derecho Internacional Público	61
3. Estudio y evolución del derecho de asilo durante el periodo previo y en curso del Consejo Europeo de Tampere (1950-2004)	64
3.1. Derecho primario y derivado de la UE en materia de asilo previo al Consejo Europeo de Tampere (1950-1998)	65
3.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Consejo Europeo de Tampere (1999-2004)	71

4. Estudio y evolución del derecho de asilo durante el Programa de La Haya y el Programa de Estocolmo (2004-2014)	74
4.1. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de La Haya (2004-2009)	75
4.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de Estocolmo (2010-2014)	79
5. El auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo a partir de 2015	86
5.1. La Agenda Europea de Migración de 2015	87
5.2. Marco de Asociación en materia de Migración con terceros países y auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo	95
5.3. Hacia un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo	99
6. Recapitulación	103

CAPÍTULO III. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ASILO EN EL ESTADO ESPAÑOL

107

1. Introducción	111
2. Antecedentes histórico-jurídicos del derecho de asilo en el ordenamiento jurídico español	112
2.1. El tratamiento del derecho de asilo en la Constitución Española y en la posterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado	113
2.2. La Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984	115
3. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria	117
3.1. El estatuto de la protección subsidiaria	119
3.2. Persecución por motivos de género u orientación sexual	122
3.3. Los agentes no estatales de persecución o causantes de daños graves	123
4. Los ejes vertebradores del procedimiento de protección internacional	125
4.1. Presentación de la solicitud e inicio del procedimiento de protección internacional	125

4.2. La solicitud de protección internacional en territorio nacional: análisis de las causas de inadmisión	127
4.3. La solicitud de protección internacional en puesto fronterizo: análisis de las causas de inadmisión y controversia de la permanencia en frontera	132
4.4. Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados	137
4.5. Tramitación de la solicitud de protección internacional	138
4.6. Derechos asociados a la presentación de la solicitud y concesión de la protección internacional	139
5. Situación actual de la política de asilo y procedimiento de acogida en España	141
5.1. El asilo al tenor de los datos estadísticos	142
5.2. El procedimiento de acogida en la sociedad española	147
6. Recapitulación	153

CAPÍTULO IV. LA VISIÓN DE LOS EXPERTOS Y LA PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO

155

1. Introducción	159
2. Presentación de resultados a través de la técnica de Entrevista Semiestructurada	160
2.1. Núcleo del bloqueo para alcanzar el Sistema Europeo Común de Asilo	162
2.2. La externalización del control fronterizo	165
2.3. Ayudas de cooperación al desarrollo con países africanos en materia de migración	168
2.4. Vías de acceso a la protección internacional fuera de territorio nacional	172
2.5. La Frontera Sur: espacio de excepcionalidad jurídica	176
2.6. Acceso al sistema de citas para la formalización de las solicitudes	181
2.7. Acceso al sistema de protección internacional de colectivos vulnerables	186
2.8. Entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional	191
2.9. Tramitación del expediente de protección internacional	196
2.10. Resolución del expediente de protección internacional	199
2.11. Prioridades más inmediatas en el ámbito de la protección internacional	204

3. Presentación de resultados a través de la técnica del Relato de Vida	221
3.1. Relatos de vida que plasman las dificultades de acceso a la protección internacional en la frontera Sur	223
3.1.1. Omar, Marruecos	224
3.1.2. Awanjo, Gabón	231
3.2. Vulneración de derechos en la fase de formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional	236
3.2.1. Randy, Venezuela	238
3.2.2. Marco, El Salvador	241
3.2.3. Maurice, Sierra Leona	246
3.2.4. Jair, Venezuela	250
3.2.5. Freddy, Colombia	256
3.3. Relatos de vida que evidencian el entramado de violencia en el <i>Triángulo Norte Centroamericano</i> a manos de las pandillas	262
3.3.1. Kevin, El Salvador	263
3.3.2. Marvin, El Salvador	269
3.3.3. Fátima, El Salvador	272
3.3.4. Douglas, Honduras	276
3.3.5. Keyla, El Salvador	280
4. Recapitulación	285

CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS: TRABAS Y VULNERACIÓN DE DERECHOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE ASILO **289**

1. Introducción	293
2. La repercusión del bloqueo europeo en el sistema nacional de asilo	294
2.1. La saturación de los sistemas de asilo derivado de un sistema de Dublín no equitativo	295
2.2. Disparidades en la tramitación y concesión de la protección internacional como causa de la ineficiencia del sistema de Dublín	297
2.3. La primacía del prisma restrictivo en el diseño de las políticas nacionales de asilo	300

3. Ausencia de vías seguras y legales en el acceso a la protección internacional	304
3.1. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en puestos fronterizos	305
3.1.1. Exigencia de visado de tránsito aeroportuario a países en conflicto	306
3.1.2. Vulneración de derechos y discriminación en el acceso al procedimiento de protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla	308
3.2. Externalización del control fronterizo mediante ayudas de cooperación supeditadas al control de flujos migratorios	316
4. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en territorio nacional	322
4.1. Incumplimiento de los plazos legales establecidos para la formalización de la solicitud de asilo	323
4.2. Ausencia de mecanismos formales de identificación de grupos vulnerables y de sus necesidades específicas de protección	326
4.2.1. Menores solicitantes de protección internacional	327
4.2.2. Víctimas de trata solicitantes de protección internacional	332
4.2.3. Población LGTBIQ+ solicitante de protección internacional	335
4.3. Disfuncionalidades detectadas en las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional	337
5. Deficiencias detectadas en la instrucción y resolución del expediente de protección internacional	343
5.1. Demoras en la instrucción e incumplimiento de los estándares de calidad en la evaluación de las solicitudes de protección internacional	343
5.2. Desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional	347
5.2.1. La denegación de la protección internacional como requisito previo al permiso de residencia por razones humanitarias otorgado a ciudadanos venezolanos	250
5.2.2. Replanteamiento de la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales en Centroamérica	253
6. Recapitulación	363
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES	367

BIBLIOGRAFÍA	405
ANEXOS	461
Anexo I. Listado de personas entrevistadas	463
Anexo II. Desarrollo de las entrevistas	470
Anexo III. Desarrollo de los relatos de vida	472

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea enfrenta desde el año 2015 una crisis de acogida de *refugiados* de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Un fenómeno que ha puesto a prueba las políticas de asilo y control fronterizo de los Estados situados en primera línea -entre ellos, España-, manifiestamente incapaces de brindar una respuesta eficaz a un desafío que zarandea peligrosamente los cimientos y principios sobre los que se asienta el proyecto político europeo. De manera reveladora, investigadores como Porras (2020) o Ferrero-Turrión y Pinyol-Jiménez (2016) advierten que esta mal denominada *crisis de refugiados* no es más que el encubrimiento de una crisis de valores de solidaridad y el cuestionamiento de la perdurabilidad misma de la Unión en tanto que “Comunidad de Derecho”.

Partiendo de esta premisa, la tesis doctoral que a continuación se presenta ofrece una radiografía de la realidad migratoria que permite al lector profundizar en las múltiples causas que han convergido en el aumento de las peticiones de protección internacional registradas en España a partir del 2015 y el modo en que es aprehendido el reconocimiento del *estatuto de refugiado* en el ordenamiento jurídico español, al tiempo que propicia un enfoque transnacional que apuesta por una aproximación del acervo comunitario tendente a superar las actuales deficiencias en materia de derechos humanos. La movilidad humana se muestra en estas líneas como un proceso complejo que aúna múltiples fenómenos para producirse y que deriva en el desarrollo de marcos jurídico-normativos divergentes que nos permiten evaluar la concreción e interpretación del derecho de asilo desde el prisma nacional y comunitario, evidenciándose las múltiples vulneraciones y agresiones de que es objeto.

La principal motivación de la presente investigación parte de la voluntad de combatir el creciente discurso xenófobo y de explotación que niega la condición de sujetos a aquellas personas que son perseguidas por motivos políticos, religiosos, sociales y étnicos cuya titularidad del derecho a la protección internacional es sistemáticamente negada mediante perversiones del lenguaje y la difusión de falsedades en los medios de comunicación, foros y redes sociales. El blasón de la necropolítica es precisamente, según Achille Mbembe, esa relegación del otro a la condición de infrasujeto como medio para impedir la adquisición de derechos que son inherentes a todos los seres humanos.

Ejemplo de ello es la negación a nivel semántico del empleo del término *refugiado* y su sustitución por la palabra *migrante*, que -a diferencia del anterior-, abarca la decisión *voluntaria y libre* de migrar por razones de conveniencia personal sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. No resulta baladí la elusión de la *obligatoriedad* en el desplazamiento por parte de políticos y medios de comunicación al referirse a todas aquellas personas que se juegan la vida en su intento por acceder a los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla o cruzan el Mediterráneo huyendo de conflictos bélicos y otras situaciones de persecución.

Un segundo ejemplo sería la naturalización de un marcado discurso securitario por encima del discurso de derechos humanos, libertad y justicia, que arrincona y transforma a aquellos a los que se tiene la obligación de proteger en amenazas contra las que debemos protegernos, en esa persistente e infundada obsesión por preservar la seguridad ante el posible uso fraudulento de la institución del asilo con fines de inmigración irregular. El Estado español, con la ayuda de una rígida interpretación de algunas de las herramientas jurídicas del derecho de asilo y extranjería que lamentablemente han derivado en la cobertura legal de las “devoluciones en caliente”, discriminación en el acceso a puestos fronterizos o en la aplicación del concepto *tercer país seguro* como maniobra política, entre otras, ha propiciado la destrucción de la presunción de inocencia a favor de los solicitantes de asilo y ha favorecido el vaciamiento del derecho de asilo tal y como se concibió originariamente en la *Convención de Ginebra* y su *Protocolo de Nueva York*.

Es por ello paradójicamente desatinado el uso del término *refugiado* cuando la realidad es que las personas merecedoras de recibir tal protección se ven impedidas de adquirir tal condición normativa por el sobreesfuerzo jurídico-político orientado a su obstaculización. La persona perseguida, en el mejor de los casos, se transforma en *solicitante de asilo*.

La presente investigación pretende por ende insistir, desde un punto de vista jurídico-social, en la gravedad de las consecuencias de las actuales políticas de asilo, cuyo marco institucional desemboca peligrosamente hacia una lógica colonial que vulnera tres derechos fundamentales de las personas demandantes de protección internacional: el derecho a la *vida*, el derecho a la *libertad* y la *no discriminación*, y el derecho al asilo mediante políticas que impiden su ejercicio.

1. Objetivos de la investigación

Este análisis previo permitirá llevar a término el objetivo general declarado de la presente investigación, que trata de denunciar la *desnaturalización del derecho de asilo desde un análisis comprensivo del contexto nacional y europeo en materia de asilo y refugio*, cuyo fin último es el de analizar la violación de las cuestiones jurídicas más fundamentales en materia de protección internacional y contribuir en el diseño de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población demandante de asilo en España.

Para responder acertadamente a este objetivo general, se plantearon cuatro objetivos específicos nacidos desde los siguientes interrogantes:

O.E.1. ¿Qué factores obstaculizan el avance hacia la armonización de las legislaciones nacionales para garantizar procesos de protección internacional más equitativos y eficientes en el plano comunitario?

O.E.2. ¿Cuáles son las principales prácticas obstaculizadoras del acceso a la protección internacional en puestos fronterizos y en territorio nacional dentro del Estado español?

O.E.3. ¿El sistema español de asilo da respuesta a las necesidades de protección internacional?

O.E.4. ¿Cuáles son las prioridades más inmediatas para brindar una cobertura adecuada a las necesidades de protección internacional?

2. Enfoque y estructura de la investigación

El objeto de análisis se abordará desde el enfoque basado en derechos humanos, concibiéndose la protección internacional como un derecho fundamental integrado de forma coherente en un marco de justicia más amplio cuyo principal objetivo es la aplicación efectiva, universal y no discriminatoria de los derechos humanos reconocidos a nivel nacional, comunitario e internacional. La temática presentada comporta además afrontar otros pilares dogmáticos básicos en materia de derechos fundamentales, puesto que el derecho de asilo se encuentra estrechamente vinculado al derecho a la vida, la integridad o la libertad, además de otros valores superiores del ordenamiento jurídico como la justicia, la igualdad y la solidaridad.

Con el ánimo de dotar de coherencia a la investigación, se decidió dividir el trabajo en cuatro grandes bloques. El primero de ellos inicia con la determinación del objeto de estudio y prosigue con el análisis de los instrumentos y actuaciones que se están desplegando a nivel internacional y comunitario para brindar una respuesta adecuada a las circunstancias imperantes en materia de protección internacional. De este modo se profundizará en el acervo normativo del reconocimiento internacional y comunitario del derecho de asilo, así como en la configuración y evolución de su naturaleza jurídica. Se analizará a su vez sus elementos definitorios, sus fuentes, elementos sustantivos y contenido del *estatuto de refugiado* desde una óptica *iusinternacionalista*.

Dado que el examen exhaustivo de la normativa europea (incluidos los debates y la intensa actividad legislativa generada) supera las posibilidades de la presente investigación, en este primer bloque nos centraremos en presentar las aportaciones jurídicas más significativas que han venido desarrollando las instituciones europeas en materia de asilo desde la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht* hasta la *Agenda Europea de Migración* del 2015.

Su estudio, además de revelar un entramado legislativo en constante evolución dirigido a avanzar hacia la comunitarización de una política europea de asilo, permitirá observar que los esfuerzos por ofrecer una respuesta regional basada en el principio de solidaridad internacional se ven mermados por la situación de “crisis de valores europeos”, que ha evidenciado las deficiencias de cualquier intento de aproximación de políticas nacionales de asilo, derivando en una pérdida de credibilidad y confianza entre los Estados miembros. En la práctica, tal y como veremos en las siguientes líneas, esto ha llegado a suponer la articulación de políticas difícilmente compatibles con las garantías exigidas en el sistema de Dublín y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los demandantes de protección internacional.

La mencionada contextualización del objeto de investigación en el acervo normativo internacional y comunitario desde una perspectiva histórico-jurídica permitirá al lector adquirir el conocimiento suficiente para plantear, en un posterior análisis, la eficacia y eficiencia del despliegue de determinados mecanismos de protección hacia aquellas personas que precisan escapar de las amenazas a sus derechos humanos más fundamentales. A lo largo de su lectura cabrá tener presente que, si bien la política de

asilo se encuentra en íntima conexión con la política migratoria, la primera constituye un mecanismo internacional de protección que no se rige a través de parámetros meramente gubernamentales guiados por el principio de soberanía nacional, sino que se encuentra intrínsecamente condicionada por la normativa internacional y comunitaria. De ahí la importancia de entender la naturaleza de una política específica de asilo para aquellas personas cuya protección requiere de un estatuto diferenciado por no quedar amparado por las políticas de inmigración vigentes.

Por su parte, la voluntad del segundo bloque es profundizar en el estudio de la regulación de la protección internacional en el ordenamiento jurídico español, incorporando un breve análisis jurídico-histórico de la evolución normativa del derecho de asilo para después analizar en detalle la *Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, enmarcada en el objetivo de integrar la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo en nuestro ordenamiento interno. Se examinarán, en primer lugar, las disposiciones que incorporan mejoras respecto de la normativa internacional y comunitaria de asilo, así como la detección de sus principales debilidades. Tras la revisión detallada de los ejes vertebradores del procedimiento de protección internacional en España, se expondrán las principales características de la situación actual del sistema nacional de asilo al tenor de los datos estadísticos arrojados por el Ministerio del Interior sobre el número de peticiones registradas y resoluciones favorables de concesión del *estatuto de refugiado* y de la *protección subsidiaria*. Esta información permitirá al lector entender la situación de colapso en el procesamiento de expedientes, además de darle a conocer otras variables sociodemográficas igualmente relevantes que inevitablemente influyen en el procedimiento de acogida de la población demandante de protección internacional.

Tras la revisión bibliográfica de la realidad objeto de estudio, se procede en el tercer bloque a materializar los resultados derivados de la aplicación de un enfoque transversal que implica a todos los profesionales intervinientes en la atención y acompañamiento de los solicitantes de protección internacional en España y a la misma población meta, que participó en el estudio mediante la técnica del *relato de vida*, basada en el planteamiento de una entrevista en profundidad.

Finalizada la exposición y organización de la información obtenida en las entrevistas y relatos de vida, el cuarto bloque se dedica a la discusión de los resultados mediante la interpretación y confrontación de los principales hallazgos con la bibliografía científica que aborda la materia en cuestión. De la creación de categorías de análisis para el procesamiento de la información recolectada se obtuvo información pertinente capaz de responder a los objetivos general y específicos de la presente investigación, facilitando la construcción de propuestas válidas que ofrecen soluciones a la problemática planteada.

En un primer momento, se abordará la repercusión del bloqueo jurídico-político europeo en el sistema nacional de asilo, analizándose de modo crítico y razonado los retrocesos que en la práctica ha supuesto el Sistema de Dublín, incidiendo en aquellos aspectos más controvertidos que podrían derivar en una desnaturalización del derecho de asilo. Se incidirá asimismo en la actual crisis de solidaridad como principio exigible en el modelo federal europeo y la debilidad política a la hora de generar una respuesta efectiva que garantice el cumplimiento de los mecanismos jurídicos exigibles al mantenimiento de un sistema común, equitativo y solidario de asilo. Este estudio nos permitirá concretar los retos actuales que enfrenta la protección internacional en el plano comunitario y facilitará el entendimiento de la saturación actual en la que se encuentra nuestro país, en gran parte derivada del incumplimiento del compromiso de solidaridad internacional y responsabilidad compartida.

Seguidamente, se dedicarán dos epígrafes a examinar las dificultades específicas y los procedimientos del paradigma disuasorio como principales obstáculos detectados en el acceso a la protección internacional en puestos fronterizos y en territorio nacional, analizando el rol de España como precursor de algunas de las políticas migratorias que hoy impulsan las instituciones europeas y su papel como garante de la protección de la frontera suroccidental de Europa, debatiéndose sobre la legalidad de la aplicación de las actuales formas de devolución directa de los migrantes y potenciales demandantes de asilo en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla. Se discutirá asimismo sobre la instrumentalización de las ayudas de cooperación al desarrollo y otras medidas de política exterior a favor del control de los flujos migratorios mixtos, examinando de qué manera esta subordinación termina derivando en una vulneración del derecho de acceso a la protección internacional.

En el apartado cuarto se examinará la situación de especial vulnerabilidad y desamparo a la que se ven relegados los solicitantes que se hallan a la espera de la formalización de su solicitud en España. El acceso al sistema de protección se presenta desigual y poco garantista en función del perfil del solicitante, siendo la ausencia de mecanismos de identificación de necesidades específicas de protección una carencia acuciante del procedimiento.

En el último apartado se estudiarán las trabas identificadas en la instrucción del procedimiento (inadecuada evaluación de la credibilidad del relato personal, ausencia de información actualizada sobre los países de origen, prisma restrictivo del evaluador, incumplimiento de los plazos legales...) y se indagará sobre las causas del desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España – inferior a la media europea-, haciendo especial hincapié en la singularidad de los supuestos venezolano y Centroamericano.

Finalmente, en las conclusiones contenidas en el quinto bloque se expondrán algunas recomendaciones y propuestas concretas para trasladar al ámbito de las políticas públicas y garantizar la salvaguarda de los derechos de los demandantes de protección internacional. El trabajo se cierra con la incorporación de un último apartado destinado a las referencias bibliográficas y tres anexos que recogen una breve reseña biográfica de los profesionales que han contribuido con su aportación a la formulación del discurso en España (*Anexo I-Listado de personas entrevistadas*), además de información clave sobre el desarrollo de las entrevistas (*Anexo II*) y de los relatos de vida (*Anexo III*).

3. Estrategia metodológica

En cuanto a la estrategia metodológica desarrollada en la presente investigación, esta se nutrió, por un lado, de fuentes normativas nacionales e internacionales, no solo de las obligatorias y vinculantes, sino también de las programáticas o de “soft-law”, a tenor del continuo proceso de emergencia de legislación regional e internacional en la materia, así como de las jurisprudenciales, no solo la nacional, sino también la jurisprudencia europea emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Pretendiendo no caer en un enfoque meramente jurídico, que no siempre toma en consideración la realidad social de la protección internacional en el actual panorama español y europeo, la tesis se plantea eminentemente jurídico-social, con el propósito de interrelacionar la normativa jurídica con la realidad fáctica. De este modo, al análisis de las fuentes normativas se suma la convergencia de técnicas cualitativas capaces de favorecer una aproximación a la realidad objeto de estudio bajo la mirada de los protagonistas y de los profesionales que los acompañan a lo largo de su itinerario de acogida y tramitación del procedimiento de protección internacional. La investigación asumió un enfoque transversal que implicó a 13 profesionales de organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención integral de la población meta, 12 perfiles investigadores, 8 profesionales del mundo de la abogacía, 3 funcionarios de los Ayuntamientos de Madrid y València encargados del área de inmigración y refugio, 2 funcionarios de la dirección general de *Migration and Home Affairs* de la Comisión Europea y 2 funcionarios de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales* de la Comisaría de Policía de València.

Con el fin de evitar resultados sesgados, la selección de los informantes se llevó a cabo a través del muestreo participativo propuesto por Patton (2002) y Martínez (2012) basado en la búsqueda de participantes siguiendo los criterios de experiencia y dominio de la temática. Se optó por emplear la técnica de *entrevista semiestructurada* por considerarse una herramienta valiosa en la obtención de información fundamentada en las percepciones y experiencia profesional de los informantes. La entrevista no estuvo dirigida hacia la obtención de argumentos que respondieran a una estructura previa, sino formulada con base a un planteamiento genérico sobre las *garantías en el acceso a la protección internacional*.

Dado que la investigación se planteó de carácter participativo y siendo uno de los objetivos principales acercar la mirada de los protagonistas, se procedió a complementar el estudio con la realización de 15 relatos de vida a la población meta, pues ellos son los que viven en primera persona el escenario de las deficiencias del sistema nacional de asilo. La óptica de los protagonistas y la aproximación a su perspectiva resulta indispensable si se pretende que los hallazgos de la investigación planteen soluciones capaces de garantizar la protección de sus derechos fundamentales y generar un

conocimiento que pueda ser profesionalizado por los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso.

Para la elección de la muestra de la población meta se atendió principalmente al criterio de la *nacionalidad o país de procedencia* del peticionario de protección internacional con el propósito de visibilizar la desigualdad de condiciones y el trato discriminatorio hacia personas procedentes de determinadas regiones de África subsahariana y del Triángulo Norte Centroamericano en el ejercicio de su derecho de asilo. Se contactó con 11 perfiles sociales procedentes de Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua y El Salvador, por tratarse de los principales países de procedencia de los solicitantes de protección internacional en España, según los datos recabados de los informes anuales elaborados por el Ministerio del Interior. Seguidamente, se empleó el criterio de selección gradual para identificar otros casos de interés a partir de las redes de apoyo de los participantes. Mediante este método se amplió la variedad de los países de procedencia, proporcionando una mayor riqueza de información en cuanto a causas de solicitud de protección internacional y nuevas situaciones de vulnerabilidad, permitiendo profundizar más en la investigación. A través de esta técnica se contactó con cuatro personas procedentes de Sierra Leona, Gabón, Sri Lanka y Marruecos, ampliando el muestreo a un total de 15 participantes.

Gracias a las reconstrucciones biográficas emergidas de sus relatos de vida, se ha podido ampliar el conocimiento de la realidad socio-económica, cultural y personal de los solicitantes de protección internacional en España, incorporando en el estudio las particularidades subjetivas de la población meta. La investigación de la realidad social desde el propio núcleo del sujeto participante permite el desarrollo de un conocimiento crítico orientado al éxito de la intervención planteada. El número de relatos recogidos permite la verificación de la información a partir del análisis cruzado de las distintas vivencias, permitiendo establecer comparaciones desde la propia perspectiva del sujeto y conocer la singularidad de sus experiencias, acercando al lector al abanico de realidades de los participantes y permitiéndole reflexionar sobre la vulneración de derechos a la que se ven sometidos algunos solicitantes de protección internacional en nuestro país.

La multiplicidad de variables que inciden en el fenómeno migratorio, unido a la diversidad de perfiles de los informantes clave, requieren la aplicación de estrategias metodológicas complementarias, desde una óptica plural, que aporte una serie de perspectivas orientadas a la armonización de las distintas categorías de análisis. Es por ello que, siguiendo las recomendaciones de Benavides y Gómez-Restrepo (2005) se opta por aplicar la herramienta de la *triangulación de técnicas cualitativas*, que nos permitirá visualizar la problemática desde diferentes ángulos, aumentando la calidad y validez de los hallazgos. Morse (1991) define la *triangulación metodológica* como el uso de al menos dos métodos para direccionar el problema de investigación, persiguiendo superar las debilidades de cada estrategia en particular en busca de patrones de convergencia que corroboren una interpretación global del objeto de la investigación. De acuerdo con Opperman (2000), la *triangulación* permite establecer un determinado control que impide que los resultados de la investigación se sometan y limiten a la acción de un solo método.

La riqueza de los relatos de vida y su combinación con los hallazgos surgidos del ámbito profesional, académico e institucional permitirán a la investigadora adoptar una perspectiva multifactorial en su aproximación a la realidad social objeto de estudio, favoreciendo el desarrollo de nuevas propuestas a la problemática planteada. Es de suma importancia que estas soluciones surgidas de los resultados y discusiones de la presente investigación no se reduzcan a un mero formalismo académico, sino que logren plasmarse en nuevas políticas públicas que impacten de manera positiva en la protección de los solicitantes de asilo y que sean capaces de complementar el actuar de los profesionales intervinientes en el procedimiento, favoreciendo diagnósticos ajustados a los cambios sociales que reclama la nueva realidad migratoria.

INTRODUCTION

L'Union européenne est confrontée, depuis 2015, à une crise de l'accueil des *réfugiés* d'une ampleur inédite depuis la Seconde Guerre mondiale. Un phénomène qui a mis à l'épreuve les politiques d'asile et de contrôle aux frontières des pays « en première ligne » -dont l'Espagne- manifestement incapables d'apporter une réponse efficace à un défi qui ébranle dangereusement les fondements et les principes sur lesquels repose le projet de l'Europe politique. De manière révélatrice, plusieurs chercheurs comme Porras (2020) ou Ferrero-Turrión et Pinyol-Jiménez (2016) avertissent que cette prétendue *crise des réfugiés* n'est rien d'autre que le déguisement d'une crise des valeurs de solidarité et la remise en cause de la pérennité de l'Union européenne en tant que "Communauté de droit".

Partant de ce principe, la thèse doctorale présentée offre une radiographie de la réalité migratoire qui permet au lecteur d'approfondir les multiples causes qui ont convergé dans l'augmentation des demandes de protection internationale enregistrées en Espagne à partir de 2015 et la manière dont est appréhendée la reconnaissance du *statut de réfugié* dans l'ordre juridique espagnol, tout en favorisant une approche transnationale privilégiant un alignement de l'acquis communautaire visant à combler les lacunes actuelles en matière de droits de l'homme. La mobilité humaine est présentée dans ces lignes comme un processus complexe qui rassemble de multiples phénomènes pour se produire et qui dérive dans le développement de cadres juridiques et réglementaires divergents qui nous permettent d'évaluer la concrétisation et l'interprétation du droit d'asile à partir du prisme national et communautaire, en mettant en évidence les multiples violations et agressions dont il fait l'objet.

La principale motivation de la présente recherche repose sur la volonté de combattre le discours xénophobe et d'exploitation croissant qui nie le statut de sujets à ceux qui sont persécutés pour des raisons politiques, religieuses, sociales et ethniques dont la possession du droit à la protection internationale est systématiquement niée par la perversion du langage et la diffusion de mensonges dans les médias, forums et réseaux sociaux. Le blason de la nécropolitique est précisément, selon Achille Mbembe, cette

relégation de l'autre à la condition de sous-sujet comme moyen d'empêcher l'acquisition de droits qui sont inhérents à tous les êtres humains.

Un exemple en est la négation au niveau sémantique de l'emploi du terme *réfugié* et son remplacement par le mot *migrant* qui -à différence de celui-ci- recouvre la décision *volontaire et libre* de migrer pour des raisons de convenance personnelle sans intervention de facteurs externes. Le contournement de l'*obligation* de se déplacer par les politiciens et les médias n'est pas une mince affaire, car il concerne toutes les personnes qui risquent leur vie en tentant d'accéder aux postes frontières de Ceuta et Melilla ou qui traversent la Méditerranée en fuyant des conflits armés et d'autres situations de persécution.

Un deuxième exemple serait la naturalisation d'un discours sécuritaire au-dessus du discours des droits de l'homme, de la liberté et de la justice, qui transforme, tous ceux dont on a l'obligation de protéger, en menaces contre lesquelles nous devons nous protéger, dans cette obsession persistante et infondée de préserver la sécurité face à une éventuelle utilisation frauduleuse de l'institution de l'asile à des fins d'immigration irrégulière. L'État espagnol, à l'aide d'une interprétation rigide de certains des instruments juridiques du droit d'asile, qui ont malheureusement abouti à la couverture légale des refoulements sommaires, à la discrimination dans l'accès aux postes frontières ou à l'application du concept de *tiers pays sûrs* en tant que manœuvre politique, entre autres, a conduit à la disparition de la présomption d'innocence en faveur des demandeurs d'asile et a favorisé le dépouillement du droit d'asile tel qu'il était initialement conçu dans la *Convention de Genève et son Protocole de New York*.

Il est donc paradoxalement insensé d'employer le terme *réfugié* alors que la réalité est que les individus méritant une telle protection, sont empêchés d'acquérir ce statut normatif en raison de l'effort juridique et politique visant à les entraver. La personne persécutée devient, au mieux, un *demandeur d'asile*.

La présente recherche vise donc à insister, d'un point de vue juridico-social, sur la gravité des conséquences des politiques d'asile actuelles, dont le cadre institutionnel débouche dangereusement sur une logique coloniale qui viole trois droits fondamentaux des personnes réclamant une protection internationale : le droit à la *vie*, le droit à la *liberté* et la *non-discrimination*, et le droit d'*asile* par des politiques qui en empêchent l'exercice.

1. Objectifs de la recherche

Cette analyse préalable permettra de mener à bien l'objectif général déclaré de la présente recherche, qui vise à dénoncer la *dénaturation du droit d'asile à partir d'une analyse globale du contexte national et européen en matière d'asile et de refuge*, dont le but ultime est d'analyser la violation des questions juridiques les plus fondamentales en matière de protection internationale et de contribuer à l'élaboration de politiques publiques qui améliorent les conditions de vie des demandeurs d'asile en Espagne.

Pour répondre correctement à cet objectif général, quatre objectifs spécifiques ont été fixés, à partir des questions suivantes :

O.E.1. Quels sont les obstacles à l'harmonisation des législations nationales afin de garantir des processus de protection internationale plus équitables et plus efficaces au niveau communautaire ?

O.E.2. Quelles sont les principales pratiques qui entravent l'accès à la protection internationale aux postes frontières et sur le territoire national de l'État espagnol ?

O.E.3. Le système espagnol d'asile répond-il aux besoins de la protection internationale ?

O.E.4. Quelles sont les priorités les plus immédiates pour répondre aux besoins de protection internationale ?

2. Approche et structure de la recherche

L'objet de l'analyse sera abordé sous l'approche des droits de l'homme, la protection internationale étant conçue comme un droit fondamental intégré de manière cohérente dans un cadre de justice plus large dont l'objectif principal est l'application effective, universelle et non discriminatoire des droits de l'homme reconnus aux niveaux national, communautaire et international. La thématique présentée implique en outre d'aborder d'autres piliers dogmatiques en matière de droits fondamentaux, le droit d'asile étant étroitement lié au droit à la vie, à l'intégrité ou à la liberté, ainsi que d'autres valeurs supérieures de l'ordre juridique telles que la justice, l'égalité et la solidarité.

Pour renforcer la cohérence de la recherche, il a été décidé de diviser le travail en quatre grandes parties. La première porte sur l'identification de l'objet de l'étude et poursuit avec l'analyse des outils et des actions actuellement déployés aux niveaux international et communautaire pour apporter une réponse appropriée aux circonstances actuelles en matière de protection internationale. Cela permettra au lecteur de consolider l'arsenal normatif international et communautaire sur la reconnaissance du droit d'asile, ainsi que la configuration et l'évolution de sa nature juridique. Ses éléments constitutifs, ses sources, ses éléments de fond et le contenu du *statut de réfugié* seront eux-mêmes analysés d'un point de vue *iusinternationaliste*.

Étant donné que l'examen approfondi de la législation européenne (y compris les débats et l'intense activité législative générée) dépasse les possibilités de la présente recherche, dans cette première partie nous allons nous concentrer sur la présentation des contributions juridiques les plus significatives qui ont été développées par les institutions européennes en matière d'asile depuis l'entrée en vigueur du *traité de Maastricht* jusqu'à l'*Agenda européen en matière des migrations de 2015*.

Son étude, en plus de révéler un tissu législatif en constante évolution visant à avancer vers la communautarisation d'une politique européenne d'asile, permettra de constater que les efforts pour offrir une réponse régionale fondée sur le principe de solidarité internationale sont compromis par la situation de "crise des valeurs européennes", qui a mis en évidence les lacunes de toute tentative de rapprochement des politiques nationales d'asile, entraînant une perte de crédibilité et de confiance entre les États membres. Dans la pratique, comme nous le verrons dans les lignes suivantes, cela a conduit à l'articulation de politiques difficilement compatibles avec les garanties exigées par le système de Dublin et la sauvegarde des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale.

La contextualisation de cet objet de recherche dans l'arsenal normatif international et communautaire à partir d'une perspective historico-juridique, permettra au lecteur d'acquérir les connaissances suffisantes pour soulever, lors d'une analyse ultérieure, l'efficacité du déploiement de certains mécanismes de protection en faveur des personnes qui échappent aux menaces et agressions de leurs droits humains les plus fondamentaux. Tout au long de la lecture, il convient de garder à l'esprit que, si la politique d'asile est

étroitement liée à la politique migratoire, la première constitue un mécanisme international de protection qui n'est pas régi par des paramètres purement gouvernementaux guidés par le principe de la souveraineté nationale, mais qui est intrinsèquement conditionné par les normes internationales et communautaires. D'où l'importance de comprendre la nature d'une politique d'asile spécifique pour les personnes dont la protection nécessite un statut différencié qui n'est pas garanti par les politiques d'immigration en vigueur.

Par ailleurs, la volonté de la deuxième partie est d'approfondir l'étude de la réglementation de la protection internationale dans l'ordre juridique espagnol, en incorporant une brève analyse juridique et historique de l'évolution normative du droit d'asile pour ensuite analyser en détail la *Loi 12/2009 régissant le droit d'asile et la protection subsidiaire*, dans le cadre de l'objectif d'intégrer la première phase du *Régime d'Asile Européen Commun* dans notre ordre juridique interne. Il s'agira tout d'abord d'examiner les dispositions qui introduisent des améliorations par rapport au droit d'asile international et communautaire, ainsi que la détection de ses principales faiblesses. À la suite de la révision détaillée des axes d'articulation de la procédure de protection internationale en Espagne, les principales caractéristiques de la situation actuelle du système national d'asile seront présentées selon les données statistiques fournies par le Ministère de l'Intérieur sur le nombre de demandes enregistrées et de décisions favorables- concernant l'octroi du *statut de réfugié* et de la *protection subsidiaire*. Cette information permettra au lecteur de comprendre la situation d'effondrement dans le traitement des dossiers, en plus de lui faire connaître d'autres variables sociodémographiques tout aussi pertinentes qui ont une influence considérable sur la procédure d'accueil des demandeurs de protection internationale.

À la suite de l'analyse bibliographique de l'objet de l'étude, nous procédons, dans la troisième partie, à la concrétisation des résultats provenant de l'application d'une approche transversale impliquant tous les professionnels intervenant dans la prise en charge et l'accompagnement des demandeurs de protection internationale en Espagne, en plus de la population cible sujet d'étude, qui a participé à la recherche à travers la technique du *récit de vie*, basée sur l'approche d'un entretien en profondeur.

À l'issue de l'exposition et de l'organisation des informations obtenues lors des entretiens et des *récits de vie*, la quatrième partie est consacré à la discussion des résultats par l'interprétation et la confrontation des principales conclusions avec la bibliographie scientifique traitant de la matière en question. La création de catégories d'analyse pour le traitement des informations collectées a permis d'obtenir des informations pertinentes susceptibles de répondre aux objectifs généraux et spécifiques de la présente recherche, en facilitant la construction de propositions valables offrant des solutions à la problématique posée.

Dans un premier temps, l'impact du blocage juridico-politique européen sur le système national d'asile sera abordé, en analysant de manière critique et raisonnée les reculs que le système de Dublin a entraînés dans la pratique, en mettant l'accent sur les aspects les plus controversés qui pourraient conduire à une dénaturation du droit d'asile. La crise actuelle de solidarité sera également mise en évidence en tant que principe incontournable dans le modèle fédéral européen et la faiblesse politique dans l'élaboration d'une réponse efficace garantissant le respect des mécanismes juridiques requis pour le maintien d'un système commun, équitable et solidaire d'asile. Cette étude nous permettra de concrétiser les défis actuels de la protection internationale au niveau communautaire et de mieux comprendre la saturation actuelle du système espagnol, en grande partie à cause du non-respect de l'engagement de solidarité internationale et de responsabilité partagée.

Ensuite, deux rubriques seront consacrées à l'examen des difficultés spécifiques et des procédures du paradigme dissuasif comme principaux obstacles identifiés dans l'accès à la protection internationale aux postes frontières et sur le territoire national, en analysant le rôle de l'Espagne en tant que précurseur de certaines des politiques migratoires que promeuvent aujourd'hui les institutions européennes et son rôle de garant de la protection de la frontière sud-ouest de l'Europe, en discutant de la légalité de l'application des formes actuelles de refoulement direct des migrants et des demandeurs d'asile potentiels aux postes frontières de Ceuta et Melilla. Il sera également débattu l'instrumentalisation des aides au développement et d'autres mesures de politique extérieure en faveur du contrôle des flux migratoires mixtes, en examinant comment cette subordination aboutit à une violation du droit d'accès à la protection internationale.

La quatrième section examinera la situation de vulnérabilité et de détresse particulière dans laquelle sont relégués les demandeurs d'asile en attente de la formalisation de leur pétition en Espagne. L'accès au système de protection est inégal et peu garant en fonction du profil du demandeur, l'absence de mécanismes d'identification des besoins spécifiques de protection étant une carence urgente de la procédure d'asile.

La dernière partie examine les obstacles identifiés dans l'instruction de la procédure (évaluation inadéquate de la crédibilité du récit personnel, absence d'informations à jour sur les pays d'origine, prisme restrictif de l'évaluateur, non-respect des délais légaux...) et on s'interrogera sur les causes de l'effondrement du taux de reconnaissance de la protection internationale en Espagne - inférieur à la moyenne européenne-, en mettant particulièrement l'accent sur la singularité des cas vénézuélien et centraméricain.

Enfin, les conclusions contiendront un certain nombre de recommandations et de propositions concrètes en vue de les transposer dans le domaine des politiques publiques et de garantir la sauvegarde des droits des demandeurs de protection internationale. Le travail se termine par l'ajout d'un dernier paragraphe destiné aux références bibliographiques et de trois annexes contenant un bref résumé biographique des professionnels qui ont contribué à la formulation du discours en Espagne (*Annexe I-Liste des personnes interrogées*), ainsi que des informations clés sur le déroulement des entretiens (*Annexe II*) et des *récits de vie* (*Annexe III*).

3. La stratégie méthodologique

Quant à la stratégie méthodologique développée dans la présente recherche, elle s'est nourrie, d'une part, de sources normatives nationales et internationales, non seulement de celles obligatoires et contraignantes, mais aussi des programmatiques ou de "soft-law", à la lumière du processus continu d'urgence de la législation régionale et internationale dans la matière, ainsi que de la jurisprudence national et européenne émanant de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Prétendant ne pas tomber dans une approche purement juridique, qui ne prend pas toujours en considération la réalité sociale de la protection internationale dans le scénario actuel espagnol et européen, la thèse se présente éminemment juridique et sociale afin d'établir un lien entre les normes juridiques et la réalité des faits. Ainsi, à l'analyse des sources normatives s'ajoute la convergence de techniques qualitatives capables de favoriser une approximation de la réalité objet d'étude sous le regard des 27 protagonistes et des professionnels qui les accompagnent tout au long de leur parcours l'accueil. La recherche a adopté une approche transversale impliquant 13 professionnels d'organisations non gouvernementales spécialisées dans la prise en charge intégrale de la population cible, 12 profils de chercheurs, 8 avocats en droit des étrangers, 3 fonctionnaires des municipalités de Madrid et de Valence chargés du domaine d'immigration et de refuge, 2 fonctionnaires de la direction générale de *Migration and Home Affairs* de la Commission européenne et 2 fonctionnaires de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales* du commissariat de police de Valence.

Afin d'éviter des résultats biaisés, la sélection des informateurs a été effectuée par le biais d'un échantillonnage participatif proposé par Patton (2002) et Martinez (2012) sur la base de la recherche de participants selon des critères d'expérience et de maîtrise de la matière. La technique des *entretiens semi-structurés* a été choisie comme un outil précieux pour obtenir des renseignements fondés sur les perceptions et l'expérience professionnelle des informateurs. L'entretien s'est déroulé sur la base d'une approche générique des *garanties d'accès à la protection internationale*.

Étant donné que la recherche a été menée dans un esprit participatif et que l'un des principaux objectifs était de rapprocher le regard des protagonistes, l'étude a été complétée par la réalisation de 15 *récits de vie* à la population cible, car ce sont eux les premiers à souffrir les faiblesses du système national d'asile. L'optique des protagonistes et le rapprochement de leur perspective s'avère indispensable si l'on veut que les conclusions de la recherche débouchent sur des solutions capables d'assurer la protection de leurs droits fondamentaux et de générer une connaissance pouvant être professionnalisée par les différents acteurs publics et privés intervenant dans le processus d'accueil.

Pour le choix de l'échantillon de la population cible, le critère de la *nationalité* ou *du pays d'origine* du demandeur de protection internationale a été pris en compte afin de mettre en évidence l'inégalité de conditions et le traitement discriminatoire des personnes provenant de certaines régions d'Afrique subsaharienne et du Triangle Nord d'Amérique centrale dans l'exercice de leur droit d'asile. Onze profils sociaux provenant du Venezuela, de la Colombie, du Honduras, du Nicaragua et d'El Salvador ont été contactés comme étant les principaux pays de provenance des demandeurs de protection internationale en Espagne, sur la base des données recueillies dans les rapports annuels présentés par le Ministère de l'intérieur. Le critère de sélection par étapes progressives a ensuite été utilisé pour identifier d'autres cas intéressants à partir des réseaux de soutien des participants. Cette méthode a permis d'élargir la gamme des pays d'origine, de fournir une plus grande quantité d'informations sur les causes des demandes de protection internationale et les nouvelles situations de vulnérabilité, et d'approfondir la recherche. Grâce à cette technique, quatre personnes provenant de Sierra Leone, du Gabon, du Sri Lanka et du Maroc ont été contactées, ce qui a permis d'élargir l'échantillon à 15 participants au total.

Grâce aux reconstitutions biographiques issues de leurs *récits de vie*, il a été possible d'élargir la connaissance de la réalité socio-économique, culturelle et personnelle des demandeurs de protection internationale en Espagne, en intégrant dans l'étude les particularités subjectives de la population cible. La recherche de la réalité sociale à partir du noyau même du sujet participant permet le développement d'une connaissance critique orientée vers le succès de l'intervention envisagée. Le nombre de récits recueillis permet la vérification de l'information à partir de l'analyse croisée des différentes expériences, permettant d'établir des comparaisons à partir de la propre perspective du sujet et de connaître la singularité de ses expériences, en rapprochant le lecteur de l'éventail des réalités des participants et en lui permettant de réfléchir sur la violation des droits à laquelle sont soumis certains demandeurs de protection internationale dans notre pays.

La multiplicité des variables qui influent sur le phénomène migratoire, conjuguée à la diversité des profils des principaux informants, nécessitent de l'application de stratégies méthodologiques complémentaires, dans une optique plurielle, capable de fournir une série de perspectives visant à harmoniser les différentes catégories d'analyse. C'est pourquoi, suivant les recommandations de Benavides et Gómez-Restrepo (2005), on

choisit d'appliquer l'outil de la *triangulation de techniques qualitatives*, qui nous permettra de visualiser la problématique sous différents angles, en augmentant la qualité et la validité des constatations. Morse (1991) définit la *triangulation méthodologique* comme l'utilisation d'au moins deux méthodes pour adresser le problème de recherche, en cherchant à surmonter les faiblesses de chaque stratégie particulière à la recherche de modèles de convergence qui corroborent une interprétation globale de l'objet de la recherche. Selon Opperman (2000), la *triangulation* permet d'établir un certain contrôle qui empêche que les résultats de l'enquête soient soumis et limités à l'action d'une seule méthode.

La richesse des *récits de vie* et leur combinaison avec les constatations issues du milieu professionnel, universitaire et institutionnel permettront au chercheur d'adopter une perspective multifactorielle dans son approche de la réalité sociale à l'étude, en favorisant le développement de nouvelles propositions à la problématique posée. Il est de la plus haute importance que ces solutions issues des résultats et des discussions de la présente recherche ne se réduisent pas à un simple formalisme académique, mais qu'elles se traduisent par de nouvelles politiques publiques ayant un impact positif sur la protection des demandeurs d'asile et qu'elles soient capables de compléter l'action des professionnels intervenant dans la procédure d'accueil, favorisant des diagnostics adaptés aux changements sociaux que réclame la nouvelle réalité migratoire.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO DE ASILO EN EL ACERVO NORMATIVO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

INDICE CAPITULO II

EL DERECHO DE ASILO EN EL ACERVO NORMATIVO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

1. **Introducción**
2. **Contextualización del derecho de asilo en el marco del Derecho Internacional Público y determinación del objeto de estudio**
 - 2.1. Definición y delimitación de las figuras de *refugiado*, *beneficiario de protección subsidiaria* y *solicitante de protección internacional*
 - 2.2. *Desplazado interno*: regulación y diferencias con la figura de *refugiado*
 - 2.3. Definición del término *migrante*: regulación y diferencias con la figura de *refugiado*
 - 2.4. *Apatridia*: concepto y regulación
 - 2.5. Contextualización del *derecho de asilo* en el marco del Derecho Internacional Público
3. **Estudio y evolución del derecho de asilo durante el periodo previo y en curso del Consejo Europeo de Tampere (1950-2004)**
 - 3.1. Derecho primario y derivado de la UE en materia de asilo previo al Consejo Europeo de Tampere (1950-1998)
 - 3.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Consejo Europeo de Tampere (1999-2004)
4. **Estudio y evolución del derecho de asilo durante el Programa de La Haya y el Programa de Estocolmo (2004-2014)**
 - 4.1. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de La Haya (2004-2009)
 - 4.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de Estocolmo (2010-2014)
5. **El auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo a partir de 2015**
 - 5.1. La Agenda Europea de Migración de 2015
 - 5.2. Marco de Asociación en materia de Migración con terceros países y auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo
 - 5.3. Hacia un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo
6. **Recapitulación**

1. Introducción

El objeto de este primer bloque de estudio es dar a conocer la intensa actividad legislativa que ha venido desarrollando la Unión Europea (UE, en adelante) en materia de asilo y refugio desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la Agenda Europea de Migración de 2015.

En su esfuerzo por lograr que el marco jurídico relativo a la concesión del derecho de asilo y al reconocimiento del *estatuto de refugiado* se ajuste al acervo del Derecho Internacional, particularmente a aquellas normas dirigidas a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas refugiadas, las instituciones europeas han desarrollado un amplio abanico normativo. A través de un recorrido cronológico que parte del Tratado de Ámsterdam, el presente capítulo examina las bases jurídicas y los aportes más significativos en esta materia generados a partir de las fuentes primarias y secundarias de la UE. Su estudio revela un entramado legislativo en constante evolución dirigido, a partir del Consejo Europeo de Tampere, a avanzar hacia la comunitarización de un programa europeo de asilo. Las instituciones europeas persiguen con ello garantizar un marco normativo que otorgue la igualdad de trato y conceda a la población beneficiaria de protección internacional los mismos derechos y libertades que a cualquier otro ciudadano europeo.

La contextualización del objeto de estudio permitirá al lector adquirir el conocimiento suficiente para plantear un posterior análisis sobre la eficacia y eficiencia en la aplicación y despliegue de determinados mecanismos por parte de la UE en situaciones de emergencia humanitaria en la que se ven afectadas miles de personas en necesidad de protección internacional.

2. Contextualización del derecho de asilo en el marco del Derecho Internacional Público y determinación del objeto de estudio

La movilidad humana hace referencia a la noción de flujos migratorios mixtos que aúnan diferentes causas para producirse y cuyos múltiples fenómenos que en ella convergen han ido desarrollando marcos jurídico-normativos pensados para ofrecer una respuesta adecuada a circunstancias diversas. Dado que se trata de situaciones jurídicamente diferenciadas que exigen normativas distintas, es importante ser capaces de distinguir entre personas *refugiadas*, *apátridas*, *desplazadas forzadas*, *solicitantes de protección internacional* o *migrantes económicos* a efectos del acceso a un determinado estatuto jurídico.

Con el propósito de entender estas realidades diferenciadas y de delimitar el objeto de estudio de la presente investigación, se dedicará el primer apartado del marco normativo a definir las distintas categorías que conforman los flujos migratorios mixtos. Se abordará en un primer momento las figuras de *refugiado*, *beneficiario de protección subsidiaria* y *solicitante de protección internacional*, eje central de la investigación. Seguidamente se esclarecerán las diferencias terminológicas entre estas figuras y las de *desplazado interno*, *migrante* y *apátrida*, dada la frecuente identificación errónea entre unos y otros conceptos y la relevancia de su distinción la hora de proveer una respuesta legal adecuada al estado de necesidad planteado.

Se finalizará el apartado con una breve contextualización del derecho de asilo en el marco del Derecho Internacional Público para después aterrizar en el plano comunitario.

2.1. Definición y delimitación de las figuras de *refugiado*, *beneficiario de protección subsidiaria* y *solicitante de protección internacional*”

A lo largo de la historia, encontramos numerosos ejemplos de pueblos y seres humanos perseguidos, obligados a abandonar su hogar por motivos de etnia, religión, extracción social o posición política. Pero el concepto de *refugiado* no surge en el plano comunitario hasta después de la Primera Guerra Mundial, momento en el que este fenómeno comienza

a inquietar a la comunidad internacional por las miles de personas que abandonan sus países de origen en busca de un refugio estable donde permanecer de forma duradera (Schulze, 2016). En este periodo, los acuerdos internacionales no contenían una definición de *refugiado* propiamente dicha, sino una mera descripción por grupos de nacionalidades: los procedentes de la Rusia zarista, los refugiados de Austria o los refugiados de Alemania (Gatrell, 2017). La primera Convención que hace referencia al término *refugiado* y reconoce la obligación de *non-refoulement* es la *Convención del 28 de octubre de 1933 sobre la Condición de los refugiados rusos, armenios y asimilables* (Alonso, 2007).

Aunque este y otros acuerdos como el *Arreglo Provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania de 1936* o la *Convención concerniente a la Condición de los refugiados procedentes de Alemania de 1938*, trataban por vez primera de solucionar la situación de necesidad de las personas *refugiadas*, esta respuesta se ofrecía de manera “sectorial”, rigiéndose por criterios exclusivamente individualistas en la determinación de la condición de *refugiado*, en lugar de abordar la problemática desde una perspectiva global (Pérez, 2003).

No fue hasta el término de la Segunda Guerra Mundial cuando el fenómeno del asilo y refugio alcanza mayor relevancia a escala internacional (Ballinger, 2012). En este contexto, Naciones Unidas crea la *Organización Internacional para los Refugiados* en 1946, que más adelante se convertirá en el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR, en adelante) mediante *Resolución 319 (IV) de 3 de diciembre de 1949*. Seguidamente, el 14 de diciembre de 1950, la *Asamblea General de Naciones Unidas* adopta, por *Resolución 428 (V)*, el *Estatuto del ACNUR*, encargado de proteger legalmente a la población *refugiada* en la esfera de sus competencias, independientemente de su lugar de origen. A aquellas personas que respondían a los criterios de protección establecidos por el *Estatuto del ACNUR* se les pasó a denominar *refugiados amparados por el mandato del ACNUR* (Loescher, 2017).

En 1951 se adopta el *Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, que entra en vigor en 1954 y que sin duda constituye, junto con su posterior *Protocolo de Nueva York* de 1967, la base de la protección internacional para la *población refugiada* (Zimmermann, Dörschner, & Machts, 2011). Ambos instrumentos jurídicos

internacionales emanados de la *Carta de las Naciones Unidas* y de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, establecen la condición de *refugiado* a la vez que regulan la protección y el trato que deben recibir las personas *refugiadas* por parte de los Estados miembros. En concreto, el *Convenio de Ginebra* de 1951 establece en su artículo 1.A.2) que el término *refugiado* se aplicará a toda persona que “*como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país*”.

En su día, este Convenio fue adoptado con el fin de solucionar la situación, que se creía transitoria, de aquellas personas *refugiadas* que buscaban huir de los desastres acontecidos durante la Segunda Guerra Mundial. De ahí el establecimiento de una limitación temporal a la condición de *refugiados* al hacer referencia a *sucesos acaecidos con anterioridad al 1º de enero de 1951* (Fitzpatrick, 1996). Asimismo, la Convención establece un segundo límite en su artículo 1.B.1) -esta vez, territorial- limitando la condición de *refugiado* a personas perseguidas en el territorio europeo. Es cierto que la ley menciona seguidamente *o en otro lugar*, pero dejando a criterio de los Estados contratantes el alcance que desean otorgar a dicha expresión (Bem, 2004). Por ende, si bien es cierto que la *Convención de Ginebra* adquirió una perspectiva más global que la del resto de acuerdos elaborados en la época, lo cierto es que aquello que se creía en un primer momento temporal y localizado geográficamente terminó convirtiéndose en un fenómeno a escala mundial de gran relevancia en el plano internacional.

Entendiendo que los acontecimientos generadores de desplazamientos forzosos pueden darse en cualquier momento y lugar, se redactó el *Protocolo de Nueva York de 1967*, un instrumento jurídico independiente de la Convención que complementa y fundamenta la protección actual de las personas *refugiadas* en el plano internacional (Davies, 2007). En su artículo primero, el Protocolo elimina el límite *temporal* y amplía la protección a toda persona perseguida con posterioridad al 1 de enero de 1951, se encontrara o no físicamente en territorio europeo. No obstante, se comprueba en el tercer punto del artículo primero que el límite *espacial* solo es eliminado en parte, ya que el Protocolo contempla su supresión únicamente respecto de las nuevas adhesiones, manteniéndose para aquellos Estados que ya fueran parte del Convenio y quieran adherirse al Protocolo.

Dicha limitación, que podría tener sentido en aquella época por los acontecimientos acaecidos, carece hoy de toda justificación.

La insuficiencia de la definición de *refugiado* recogida en el *Convenio de Ginebra* y en su posterior *Protocolo de 1967* se ha evidenciado en la actualidad a raíz de los acontecimientos acaecidos en Europa con la mal denominada *crisis de refugiados* de 2015. Existe, según Pérez Barahona (2003), una serie de categorías de *refugiados* no contempladas en el Convenio y que cabría englobar como *refugiados de hecho* (frente a los *refugiados legales* o *estatutarios* contemplados en el Convenio). Se trata de situaciones que quedan fuera del alcance y amparo del *Derecho Internacional de los Refugiados* y ante los cuales los Estados tienen potestad plena para decidir con respecto a la protección que deseen otorgar. En esta categoría entrarían las siguientes figuras generadoras de un acrecentado debate jurídico-político:

- *Refugiados en órbita*. Esta situación tiene lugar cuando ningún Estado se considera competente para tramitar la petición de asilo presentada por un *solicitante de protección internacional* y éste es transferido de un país a otro sin lograr la formalización de su solicitud (Loescher, 1989). Estos casos suelen darse cuando el solicitante no registra su petición en el primer país de llegada y el Estado donde intenta presentar la solicitud se niega a tramitarla por considerar que la competencia debería recaer en el país donde entró por primera vez (Weis, 1980).
- *Refugiados de facto*. Suponiendo que el *refugiado en órbita* decidiera finalmente permanecer en un Estado miembro sin obtener el estatuto legal de *refugiado*, recibiría la denominación de *refugiado de facto*. También reciben este calificativo aquellos que permanecen legalmente en un Estado miembro por motivos humanitarios o políticos (Paludan, 1981). Algunos Estados como Holanda, Dinamarca, Bélgica o Suecia, han decidido crear para esta clase de *refugiados* un segundo tipo de estatuto, conocido como *estatuto "B"*, que consiste en otorgar un permiso temporal de residencia y de empleo basado en razones humanitarias. Se trata de un estatuto "devaluado" que permite a los Estados denegar el estatuto legal de *refugiado* conforme al *Convenio de Ginebra*, pero al mismo tiempo conceder una protección temporal que garantice el cumplimiento del principio de *non-refoulement* (Grahl-Madsen, 1983).

- *Refugiados prima facie* o *refugiados en masa*. Retomando la primera parte de la definición de *refugiado* contenida en el artículo 1 de la *Convención de Ginebra*, se constata que esta es de carácter individualizado, dejando de lado a grupos y flujos de personas que huyen de sus países a causa de guerras civiles o violación flagrante de sus derechos fundamentales. No obstante, en la práctica se han observado numerosos movimientos de *refugiados prima facie* que en un determinado momento se han visto forzados a huir en masa de sus países de origen por el estallido de un conflicto bélico generalizado, considerándose innecesario el examen individualizado de cada solicitud (Albert, 2010).
- *Refugiados económicos*. Esta figura está sujeta a gran controversia por la dificultad de delimitar y definir el alcance de la movilidad forzada y el estado de necesidad (Espinar-Ruiz, 2010). Entrarían en esta categoría aquellos *refugiados* que se ven forzados a huir de sus países de origen por la falta total de oportunidades y las míseras condiciones de vida que hacen imposible cualquier perspectiva de futuro. Se entiende que la diferenciación con los *inmigrantes económicos* reside en que estos últimos no se ven forzados a huir, sino que optan libremente por marcharse a otro país para buscar una alternativa económica más favorable a la de su lugar de origen (Onghena, 2015).
- *Refugiado climático* o *refugiado medioambiental*. Existe un creciente debate sobre el uso y validez de esta categoría de *refugiados*, en la que la degradación medioambiental es el único factor desencadenante de la movilidad forzada de los habitantes de una determinada región a otros lugares (Ibrahim, Blasi, García & Salgueirinho Osório de Andrade, 2017). Entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (2019) prevén que podría haber hasta 140 millones de *refugiados climáticos* en 2050 a causa de la emergencia climática.

Estas nuevas categorías de *refugiados de hecho* no tienen cabida ni validez legal bajo los estrechos parámetros de la *Convención de Ginebra* y su *Protocolo de Nueva York*. En parte, esto se debe a que una posible reforma para dar cabida a las situaciones descritas podría quebrantar el consenso universal de mínimos acerca del concepto ampliamente

aceptado por la comunidad internacional del término *refugiado*, lo que podría suponer implicaciones geopolíticas negativas y agravar los derechos de los *solicitantes de protección internacional* (Gamero, 2014). Inevitablemente, la definición de *refugiado* de 1951 se ha ido quedando obsoleta y ampliamente superada por los acontecimientos de las últimas décadas (Fontaine, 2007). El investigador Pérez Barahona (2003) propuso como solución a esta problemática la de una interpretación amplia de la definición contenida en la Convención por parte de los Estados miembros, que incluyera a aquellos *refugiados* que actualmente están privados de recibir protección internacional.

La segunda cuestión que merece gran atención a la hora de entender los entresijos de la protección internacional es la figura de *beneficiario de protección subsidiaria*. Aclaremos que la protección internacional está integrada, por un lado, por el *derecho de asilo* y, por otro lado, por el *derecho a la protección subsidiaria*. Este último no aparece recogido en ningún Tratado Internacional de ámbito no-regional, como sucede con la figura de *refugiado*, sino que surge en el marco de la UE con intención de crear un estatuto de protección subsidiario (McAdam, 2005). Queda amparado principalmente en la *Directiva 2011/95/UE*¹ así como en la normativa interna de varios Estados miembros, que generalmente otorgan derechos similares a ambas figuras de protección (Giuffrida, 2017).

La legislación española concede igualmente un tratamiento jurídico y un nivel de protección similar a ambas figuras, recogidas en su *Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria*². A diferencia del *derecho de asilo*, que dispensa protección a aquellos a los que se les ha reconocido la condición de *refugiado*, la *protección subsidiaria* se otorga, a tenor del artículo 4 de la *Ley 12/2009*, a aquellas personas que, sin reunir los requisitos para la obtención del *estatuto de refugiado*, presenten motivos fundados de sufrir daños graves en caso de regresar a sus países de origen. En caso de concesión, tanto el *estatuto de refugiado* como la *protección*

¹ *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. Publicado en el DOUE L 337 de 20 de diciembre de 2011.

² *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria*. Publicada en BOE, núm. 263, de 31/10/2009. Referencia: BOE-A-2009-17242. Entrada en vigor: 20/11/2009

subsidiaria tienen como resultado la plena garantía del *principio de no devolución*, piedra angular sobre la que se asienta la protección internacional. De acuerdo con el artículo 10 de la *Ley 12/2009*, aquellos daños graves que darían lugar a la *protección subsidiaria* serían: a) la condena a pena de muerte o riesgo de su ejecución material en el país de origen; b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes; y c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

La *protección subsidiaria* se funda por tanto en un riesgo objetivo de sufrir daños graves mientras que el reconocimiento del *derecho de asilo* requiere de un temor fundado de ser perseguido de forma individualizada (García Mahamut, 2016). La estrecha vinculación entre ambas figuras ha propiciado su errónea equiparación durante años. El propio Tribunal Supremo, en su *Sentencia de 21 de julio de 2015*³, defendía que “*la cobertura que se otorga mediante la concesión de la protección subsidiaria es la misma que la que corresponde en los supuestos de reconocimiento del derecho de asilo*”. No obstante, existen ciertas diferencias de cobertura y concesión de derechos entre una y otra figura. Ejemplo de ello son los ocho supuestos de cesación de la condición de *refugiado* que contempla el artículo 42 de la *Ley 12/2009* en contraposición a los tres condicionantes de la *protección subsidiaria*.

Esta diferencia es fundamental a la hora de analizar las posteriores relaciones con el país de origen una vez concedida la protección internacional, desprendiéndose que una persona *refugiada* debe adoptar una posición de mayor “cautela”, dado que en cualquier momento se le podría indicar que el temor de ser perseguido ha cesado, cuyo resultado inmediato sería la pérdida del *estatuto de refugiado* y posterior devolución. Por otra parte, en el ámbito de la obtención de la nacionalidad, los *beneficiarios de protección subsidiaria* que deseen obtenerla por residencia deberán haber permanecido en España durante los últimos diez años. Por el contrario, será suficiente la residencia de cinco años para aquellos que dispongan del *estatuto de refugiado* (art. 22 del Código Civil español). Por último, la *Directiva 2003/86/CE de reagrupación familiar* únicamente es de aplicación para aquellas personas que gocen del *estatuto de refugiado*, negándose este

³ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2015, núm. rec. 3651/2015, en relación con la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2014 contra la resolución denegatoria de 6 de agosto de 2012.

derecho a cualquier otro reagrupante autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de otras formas subsidiarias de protección. Todo ello hace imprescindible recordar que, pese a sus múltiples similitudes, se trata de dos figuras distintas, no solo respecto a los requisitos de concesión, sino también a los derechos que se derivan de su concesión y los motivos de su cesación.

Una vez integrados en nuestro conocimiento la definición y delimitación de las figuras de *refugiado* y *beneficiario de protección subsidiaria*, nos disponemos a definir al *solicitante de protección internacional*, población meta del estudio y eje central de la investigación. De acuerdo con ACNUR (2015), un *solicitante de protección internacional* es aquella persona que, habiendo formalizado su solicitud de protección internacional, se encuentra a la espera de resolución de su expediente administrativo por parte de las autoridades españolas. Morgades (2016), Goodman & Speer (2007) definen a los *demandantes de protección internacional* como toda aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen y no puede regresar a él porque su vida corre peligro debido a diversos motivos de persecución, encontrándose en una situación de especial vulnerabilidad necesitada de protección. Durante la tramitación y evaluación del expediente de protección internacional, queda suspendido cualquier proceso de expulsión, extradición o devolución al país de origen del solicitante.

En caso de que la demanda resultase aprobada, al solicitante se le concederá el *estatuto de refugiado*, cuyo reconocimiento implicará en todo caso la protección contra la devolución; la autorización de residencia y trabajo permanente; la expedición de documentos de identidad y viaje; el acceso a la educación, a la vivienda, a la asistencia sanitaria, a la asistencia social y servicios sociales, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que cualquier ciudadano español; el acceso a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificación oficiales expedidas en el extranjero; la libertad de circulación; el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan; el acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse; el mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección*

subsidiaria y el acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse (todo ello en virtud del art. 36 de la *Ley 12/2009*).

Por el contrario, la respuesta denegatoria de la solicitud de protección internacional determinará, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 37 de la *Ley 12/2009*, la devolución, la expulsión, el retorno o la salida obligatoria del territorio español, a excepción de que, atendiendo a lo establecido en la *Ley Orgánica 4/2000*, la persona reúna los requisitos legales para permanecer en España en situación de estancia o residencia; o bien se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias.

2.2. Desplazado interno: regulación y diferencias con la figura de refugiado

A diferencia del carácter individualizado de la noción de *refugiado* contemplada en la *Convención de Ginebra*, el *desplazamiento interno* o *desplazamiento forzado* hace referencia a una acción *colectiva* (Castles, 2003). Continúa siendo frecuente identificar el concepto de *desplazado interno* con el de *refugiado*, debido al estrecho vínculo entre las causas que obligan a una persona *desplazada* a abandonar su residencia habitual y las de una persona *refugiada*: violencia generalizada, conflictos armados, violación de sus derechos, etc., con la salvedad de que los *desplazados internos* no traspasan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su país conservando su ciudadanía y desplazándose de una región a otra (Posada, 2009).

Debido a esta importante distinción, el marco normativo internacional que regula y protege el derecho de los *desplazados internos* difiere de aquel de las personas *refugiadas*. Mientras que la responsabilidad de protección y asistencia del *desplazado interno* recae principalmente en su gobierno (aun en los casos en que, según Aparicio (2012), el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su desplazamiento), los *refugiados* gozan de un estatuto internacional de protección regulado esencialmente por el *Convenio de Ginebra* y su *Protocolo de Nueva York*, así como por otros *Tratados* y *Convenios* internacionales que en su conjunto conforman el *Derecho Internacional del Refugiado*, que considera a las personas *refugiadas* como individuos concretos que responden a determinados criterios aceptados por la comunidad internacional (Jaimes, 2014).

Por el contrario, los *desplazados internos* no cuentan con un instrumento jurídico similar al *Convenio de Ginebra* que describa su condición, regule sus derechos y fije las directrices para su debida asistencia (Ponte, 2000). No obstante, por el hecho de conservar su estatuto de nacional, la *persona desplazada* tiene derecho a la protección que le otorga su ordenamiento nacional y local, además de los derechos derivados de su condición de ciudadano: derecho de residencia, derechos económicos, políticos, sociales... (Mestries, 2018). Le corresponde, además, como a cualquier otro ciudadano, la protección derivada del *Derecho Internacional Humanitario* y del *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Lamentablemente, ninguno de estos instrumentos jurídicos segrega a los *desplazados internos* otorgándoles una protección mayor que a la del resto de ciudadanos (Droege, 2008).

Cabe señalar que, a pesar de conservar su derecho a la ciudadanía, las *personas desplazadas internas* se encuentran gravemente discriminadas por su situación de *desplazadas*, hecho que impide su integración en el nuevo territorio (Newman & Van Selm, 2003). Este problema de marginalidad conlleva la pérdida masiva de unos derechos que le son inherentes. El *desplazado* se ve de este modo envuelto en la dicotomía de unos derechos fundamentales que le son correspondidos y a los que se le deniega el acceso. La discriminación en el desplazamiento lleva a la desintegración de la libertad de la *persona desplazada*, violando así sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales, y colocando a la víctima en una situación de extrema vulnerabilidad (Crip, 2010). El fenómeno del *desplazamiento* es por ello considerado como una vulneración múltiple, masiva y continua, de los derechos fundamentales de los afectados (Jaimes, 2014).

Procurando dar respuesta a esta problemática creciente, el representante del Secretario General de Naciones Unidas, el Sr. Francis M. Deng, elaboró los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* en 1998, presentados con arreglo a la *Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*⁴. Este documento constituye actualmente la base de la asistencia y protección de los derechos humanos de la población *desplazada* (Lavoyer, 1998). Su objeto es el de esclarecer ambigüedades, colmar vacíos legales y complementar la legislación internacional sobre los *Derechos Humanos*, el *Derecho*

⁴ Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos: Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 11 febrero 1998.

Internacional Humanitario y el *Derecho Internacional de los Refugiados* que, si bien abarcaban aspectos referentes a los desplazamientos internos, estos se presentaban ineficaces y dispersos, incapaces de proporcionar una protección real a las múltiples discriminaciones de las que son objeto (Mooney, 2001).

A pesar de no ser jurídicamente vinculante, el primero de los *Principios Rectores* persigue proteger a los *desplazados* frente a la pérdida masiva de sus derechos fundamentales, recalcando que, por su condición de ciudadanos, les corresponden los mismos derechos y libertades que el derecho internacional e interno reconocen al resto de habitantes del país, sin ser objeto de discriminación alguna en el disfrute de estos derechos por el mero hecho de ser *desplazados internos* (Phuong, 2005). De acuerdo con Jaimes (2014), estos *Principios* no pretenden reemplazar ni modificar el derecho vigente, sino construir y codificar un derecho especial dirigido a la *población desplazada* que pueda ser implementado en los diferentes sistemas legislativos de aquellos países que cuentan con población *desplazada*.

2.3. Definición del término *migrante*: regulación y diferencias con la figura de refugiado

La noción de *población migrante* ha sido objeto de una gran diversidad de estudios. A pesar de ello, ninguna de las numerosas definiciones vinculadas a este concepto ha sido universalmente aceptada a nivel internacional. Si retomamos la definición proporcionada por la *Organización Internacional para las Migraciones* (OIM, en adelante), el término *migrante* abarca usualmente: “*todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias*” (OIM, 2018: 41)⁵.

⁵ Organización Internacional para las Migraciones (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra, Suiza. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Esta definición sitúa la principal diferenciación entre población *refugiada* y *migrante* en el carácter *obligado* o *voluntario* del desplazamiento; entendiéndose que, a diferencia del *migrante*, la huida de su país de origen de una persona *refugiada* no es fruto de una decisión tomada libremente sin presión externa (Nail, 2015). Marca a su vez una diferencia la existencia o ausencia de claros factores externos, especialmente en términos de violencia generalizada, guerras, desastres, violación masiva de derechos humanos, etc. Es una práctica común añadirle el calificativo de *político* a la *población refugiada* y de *económico* a la *migrante*, pese a que esta diferenciación no siempre es correcta y se presta a confusión en su puesta en práctica (Goodman, Sirriyeh & McMahon, 2017).

A aquellos *migrantes* que infringen la normativa de admisión o que no tienen autorizada la permanencia en el país receptor, se les conoce como *migrantes en situación administrativa irregular* (Morehouse & Blomfield, 2011). Según la OIM, se puede definir al *migrante* en esta situación como aquella persona que, “*habiendo ingresado ilegalmente o tras el vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor o de tránsito*” (OIM, 2018: 43). El *migrante en situación irregular* vive en un limbo legal en el que puede ser expulsado en cualquier momento y carece de permiso de residencia y acceso al mercado laboral. Desde un punto de vista social, el *migrante en situación irregular* se convierte en una persona altamente vulnerable con enormes dificultades para integrarse en la sociedad de acogida (Giovanetti, 2010).

Sin embargo, pese a no conservar su estatus legal, el *migrante en situación irregular* puede gozar de ciertos derechos como el derecho de asistencia sanitaria, empadronamiento, escolarización, asistencia jurídica gratuita, manifestación, reunión o asociación (Carens, 2008). Las garantías derivadas de estos derechos humanos básicos, reconocidos en la normativa internacional, son imprescindibles para la integración de la persona *migrante* en el país de acogida. Según Giovanetti (2010), los Estados deben respaldar el derecho de los *inmigrantes* a interactuar económica, social y culturalmente en el país de acogida, incorporando estos derechos básicos en la legislación nacional con tal de facilitar su integración en la sociedad.

En este punto es importante señalar que encontrarse en una situación administrativa irregular no es constitutivo de delito. La migración es un derecho contemplado por la normativa internacional que en ningún caso conlleva una actividad ilegal (Dembour & Kelly, 2011). En este sentido y de acuerdo con Giovanetti (2010), no cabe conferir la condición de *ilegal* al migrante que se encuentra en una situación jurídico-administrativa irregular, dado que la ilegalidad reside en el acto y no en la persona. La anterior Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, declaraba en la 12ª sesión del Consejo de Derechos Humanos del 22 de septiembre del 2009 que el término “*inmigrante ilegal*” *debió haber sido evitado y reemplazado por las definiciones internacionalmente aceptadas de migrantes ‘irregulares’ o ‘indocumentados’, las cuales describen más precisamente la situación*”. Por ello, se considera incorrecto calificar al inmigrante de “ilegal”, además de discriminatorio y criminalizador (Casero, 2007).

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 (DUDH, en adelante) constituyó el principal instrumento regulador de la *migración*, respaldando el reconocimiento de la igualdad de derechos de todos los seres humanos. La DUDH ampara por vez primera la protección de algunos derechos que hasta el momento no habían sido recogidos en ninguna normativa internacional, o lo habían sido de forma ambigua y dispersa, entre ellos el derecho de libre circulación. Merece especial atención el artículo 13 de la DUDH, que además de recoger la libertad de circulación contempla el derecho de residencia en el interior de las fronteras de un Estado, el derecho a emigrar y el derecho de retorno al país de origen. De acuerdo con Roderia (2010), la DUDH no establece discriminación alguna respecto a los no nacionales y/o *migrantes en situación irregular*, entendiéndose que estos derechos y libertades le corresponden a toda persona por igual una vez haya ingresado en el país.

2.4. Apatridia: concepto y regulación

Aunque la DUDH reconoce en su artículo 15.1 el derecho de toda persona a una nacionalidad, subrayando su importancia jurídica y práctica para el disfrute de los derechos más fundamentales, millones de personas en el mundo carecen o son privadas de ella; de los cuales ACNUR estima que aproximadamente un tercio son menores (Weissbrodt & Collins, 2006). Esta situación, conocida como *apatridia*, es a menudo

consecuencia de políticas que pretenden excluir o discriminar a determinados grupos étnicos o religiosos; la aparición de nuevos Estados; o los vacíos legales en la normativa reguladora de la concesión de la ciudadanía (Goris, Harrington & Köhn, 2009). Ejemplo de ello son las más de 600.000 personas apátridas del Estado de Rakhine, en Myanmar, cuya ley de extranjería concede la ciudadanía únicamente a miembros de determinados grupos étnicos (Uddin, 2019). En Costa de Marfil, la población estimada *apátrida* a causa de los desplazamientos es de 700.000 personas, de ascendencia burkinesa, no elegibles para la nacionalidad de Costa de Marfil (Blitz, 2009). Solo en Europa, la *apatridia* a causa de la disolución de Estados afecta a aproximadamente 600.000 personas. Además, según datos de ACNUR (2015), existen aproximadamente veinticinco Estados cuyas leyes impiden a las mujeres transferir la nacionalidad a sus descendientes, por lo que muchos de estos menores se encuentran en situación de *apatridia* al fallecer o desaparecer el cabeza de familia.

Cuando una persona es desprovista de su nacionalidad, se le impide el disfrute pleno de sus derechos más básicos. Esta desprotección legal tiene un impacto muy negativo en la vida de las personas, pues la ciudadanía, entendida como el vínculo político y jurídico que une a una persona física con su Estado, es esencial para la integración y participación plena en la sociedad (Jaimes, 2014). Cierto es que, en determinadas circunstancias, los *apátridas* pueden gozar del *estatuto de refugiado* acogiéndose a la protección internacional que les brinda la *Convención de Ginebra* de 1951 y el resto de instrumentos legales que constituyen el *Derecho Internacional de los Refugiados*. Pero para hacer frente a los problemas de protección legal que aquejan a la mayoría de personas en situación de *apatridia* no sujetos al régimen legal de una persona *refugiada*, la comunidad internacional adoptó la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* de 1954⁶ (Weis, 1961). Este instrumento jurídico, que complementa las disposiciones de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, tiene por objeto regular el estatuto jurídico de aquellos *apátridas no refugiados* y asegurar el disfrute de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que cualquier otro ciudadano nacional del país donde se encuentren.

⁶ Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVIII), de 26 de abril de 1954. Entró en vigor el 6 de junio de 1960, de conformidad con su artículo 39.

La *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* constituye en la actualidad el único instrumento legal que reconoce formalmente la condición jurídica internacional del *apátrida*. En su artículo 1, la Convención define el término *apátrida* como “*toda persona no considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación*”. Todas aquellas personas que respondan a esta definición, reconocida hoy como derecho internacional consuetudinario, quedarán por ende amparadas por los derechos y deberes recogidos en el articulado de la *Convención de 1954*. Este instrumento se ocupa además de ofrecer respuesta a varias cuestiones prácticas relativas a la protección del *apátrida* no abordadas en otros mecanismos de derecho internacional, como son el derecho a disponer de documentación identificativa y de viaje (arts. 27 y 28) o el derecho a la asistencia administrativa (art. 25). Por todo ello, la *Convención de 1954* se considera un componente central del régimen internacional de protección de los derechos de las personas *apátridas*.

No obstante, la protección otorgada por la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* debe entenderse como una respuesta temporal mientras se exploran los mecanismos de adquisición de la nacionalidad, que sigue siendo el objetivo final. Sobre esta cuestión, a pesar de que el acervo normativo internacional en materia de derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a una nacionalidad, la *Convención de 1954* no recoge el derecho del *apátrida* de adquirir la nacionalidad del Estado en el que se encuentra ni de ningún otro Estado determinado. Debido a esta desprotección legal derivada de la ausencia de nacionalidad, la Convención insta a los Estados a facilitar la integración y la naturalización de los *apátridas* para evitar la *apatridia* (art. 32), por ejemplo, acelerando los trámites de naturalización y reduciendo sus costos, además de permitirles vivir en condiciones de seguridad hasta que su situación sea resuelta. En torno a esta cuestión se elaboró la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961, que proporciona garantías globales contra la *apatridia* y provee a los Estados de herramientas para garantizar el derecho a la nacionalidad (Weis, 1962).

Un dato relevante sobre la *apatridia* en el Estado español y en los demás Estados adheridos a la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989 es la ilegalidad de la *apatridia* en menores. Así, el artículo 7.1 de la *Convención de 1989* dispone que: “*el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos*”. En este sentido, si tenemos en cuenta que cada Estado

decide de manera autónoma, independiente y soberana quiénes son sus nacionales, el artículo 17.1 del *Código Civil español* atribuye, entre los diferentes modos de adquisición, la nacionalidad española a los nacidos en territorio español, lo que se conoce como *ius soli*.

El criterio de *ius soli* recogido en el artículo 17.1.c) dispone que serán españoles de origen: “*los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad*”. Por ende, para no incumplir lo dispuesto en el artículo 7.1 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, España deberá otorgar la nacionalidad española al nacido de una pareja extranjera cuyo ordenamiento jurídico no reconozca la transmisión de nacionalidad por filiación (como es, por ejemplo, el caso de Argentina), con el fin de evitar su *apatridia*.

Una vez concretado el objeto de estudio y presentadas las diferencias entre las figuras de *refugiado*, *solicitante de protección internacional*, *desplazado interno*, *migrante* y *apatrida*, en el siguiente apartado se persigue dar a conocer la previsión de algunos derechos específicos asociados a las personas refugiadas recogidos en los principales instrumentos reguladores del *derecho de asilo* en el marco del Derecho Internacional Público.

2.5. Contextualización del derecho de asilo en el marco del Derecho Internacional Público

Con los *Tratados de Paz de Westfalia* de 1648 surgen dos nuevos aspectos en la concepción del *derecho de asilo*, hasta entonces configurado como una institución meramente religiosa asentada sobre el derecho a solicitar protección en determinados lugares sagrados (Cornejo, 2005). Estos Tratados consagran por vez primera el *asilo diplomático* y el *asilo territorial*. El primero de ellos puede resumirse como la protección que algunos Estados dispensan en las dependencias de las misiones diplomáticas a aquellas personas que acuden en situación de urgencia por motivos de persecución (Ramírez, 2013). Por su parte, el *asilo territorial* es la protección que un Estado brinda en su territorio, basándose en el principio de soberanía territorial, a aquellas personas perseguidas que soliciten este derecho fuera de su país de origen.

Díez de Velasco (2007: 622) define el *derecho de asilo territorial* como “*la protección que un Estado ofrece aquellas personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecuciones de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades*”. Se trata de un concepto amplio, en contraposición al alcance más limitado otorgado por la *Convención de Ginebra* al término *refugiado*. Para Del Valle (2000: 57), el *asilo* es “*un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico-administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra*”. Añade que el *asilo* es a su vez “*la posterior protección territorial del Estado, consecuencia de la determinación de la condición de refugiado, que se concede según las normas internas estatales articuladas sobre la base de la Convención de Ginebra*”.

Los cimientos del *derecho de asilo* se encuentran recogidos en calidad de derecho humano fundamental en el apartado primero del artículo 14 de la DUDH, que establece que “*en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país*”. No obstante, el *Convenio de Ginebra*, pese a haber estipulado quiénes eran personas *refugiadas* merecedoras de tal protección, no hace referencia alguna al *derecho de asilo* más allá de su *Acta Final* de la Conferencia y del *Preámbulo*. Por ello, de su interpretación no cabe derivar un deber general de Derecho Internacional Público que obligue a los Estados a garantizar el *asilo* a todo extranjero que lo solicite. En este sentido, el *derecho de asilo* se configura como una potestad estatal basada en el principio de soberanía nacional, donde los Estados tienen la facultad de conceder o denegar el *asilo* al solicitante (Claro y Blanquer, 1999). Por ende, pese al reconocimiento internacional de determinados derechos que les son inherentes a la *población refugiada*, estos no son de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Sobre este punto y en opinión de Gil-Bazo (2003: 683), “*es precisamente la asunción de obligaciones con respecto a los refugiados lo que hizo que los Estados evitaran aceptar toda obligación expresa de conceder asilo*”.

La *Convención de Ginebra* sí regula en cambio el principio de *no devolución* (*non-refoulement*), pilar fundamental sobre el que se asienta el derecho de asilo. De este modo, en su artículo 33, establece que: “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. Este principio exhorta a los Estados partes de la *Convención de Ginebra* a no expulsar, devolver, retornar o extraditar a una persona *refugiada* a su país de origen ni al territorio de cualquier otro país en el que su vida o su libertad corran peligro (Goodwin-Gil, 2011)⁷.

Además de prohibir la devolución, las disposiciones de la *Convención* incluyen el acceso de los solicitantes a procedimientos justos y eficaces para determinar el *estatuto de refugiado* y sus posteriores necesidades de asistencia y protección. También reconoce por vez primera el principio de *solidaridad internacional* para solucionar la situación de las personas *refugiadas* cuando la concesión del derecho de asilo sea excesivamente gravosa para un Estado miembro, destacándose la importancia de la corresponsabilidad y ayuda mutua. De este modo, el *Preámbulo* del *Convenio de Ginebra* dictamina que las soluciones a los problemas de carácter internacional no pueden lograrse sin *solidaridad internacional*.

Por último, en diciembre de 1967, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Declaración sobre Asilo Territorial*⁸, en la que: “recomienda que sin perjuicio de los instrumentos existentes sobre asilo y sobre el estatuto de los refugiados y apátridas, los Estados se inspiren, en su práctica relativa al asilo territorial, en los principios [de la *Declaración*]”. De estas líneas se deduce nuevamente la potestad soberana otorgada a los Estados de conceder o denegar el *derecho de asilo territorial* a los solicitantes en función de un criterio puramente discrecional, sin que la protección internacional sea asumida como una obligación por ningún Estado, sino como una mera recomendación (Weis, 1969).

⁷ En lo referente a la extradición, la propia ley establece la posibilidad de realizar la extradición a otro Estado miembro de la UE si existiera una orden de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

⁸ Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

De acuerdo con Moreno (2015), el *asilo* entendido como una práctica universal dirigida a cualquier persona merecedora de protección internacional ha perdido su valor fundamental, y ha permitido que cada Estado implemente sus propios procedimientos, generando un amplio abanico de prácticas jurídicas por parte de cada Estado. Actualmente son los Estados, por medio de sus leyes y reglamentos internos, los que determinan el procedimiento y requisitos de la concesión del *estatuto de refugiado*, y no tanto la violación de sus derechos humanos por motivos de persecución. De este modo, el *asilo* se ha convertido en una instancia normativa nacional plagada de prácticas y usos no alineados a una política común armonizadora (Weiner, 1996).

Tal y como veremos más adelante, esta situación ha agravado enormemente la actual crisis de asilo y refugio que se está viviendo en el conjunto de la UE, en parte ocasionada por las disparidades en el procedimiento de concesión de la protección internacional y la enorme dificultad de armonización legislativa para lograr un Sistema Europeo Común de Asilo capaz de ofrecer una respuesta adecuada a la saturación de los sistemas nacionales de asilo.

3. Estudio y evolución del derecho de asilo durante el periodo previo y en curso del Consejo Europeo de Tampere (1950-2004)

Aterrizado el estudio del derecho de asilo en el ámbito comunitario, en las siguientes líneas se expone la intensa actividad legislativa que ha venido desarrollando la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht para dotar de sentido al recién estrenado espacio de libertad, seguridad y justicia. Partiendo del Tratado de Ámsterdam, se examinarán las bases jurídicas y las aportaciones más significativas de las instituciones europeas en materia de asilo, algunas de ellas dirigidas, a partir del Consejo Europeo de Tampere de 1999, a avanzar hacia la comunitarización de un programa europeo de inmigración y asilo.

3.1. Derecho primario y derivado de la UE en materia de asilo previo al Consejo Europeo de Tampere (1950-1998)

El derecho de asilo en el continente europeo se encuentra resguardado, en primer lugar, por el Consejo de Europa. Este órgano gestor del derecho de asilo ha venido impulsando, desde su creación en 1949, una serie de medidas normativas que han amparado la defensa de los derechos humanos, en concreto con la promulgación del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950⁹ (CEDH, en adelante), que creó, en su artículo 19, el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH, en adelante)¹⁰. De esta manera, la protección de los derechos de las *personas refugiadas* a nivel comunitario recayó en el ámbito de actuación del TEDH, así como en los protocolos adicionales del CEDH (Solanes, 2014). La *Carta Social Europea* y el *Comité Europeo de Derechos Sociales* complementaron la labor del Consejo de Europa (Jimena Quesada, 2009).

La UE es la segunda entidad gestora del derecho de asilo. Con el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* de 1957 (CEE, en adelante), heredero del *Tratado de Roma*, se instauró la libre circulación de personas dentro del territorio comunitario. Esta libertad quedó asentada como una de las cuatro libertades básicas del recién estrenado *mercado interior común*¹¹ (Agudo, 2005). El artículo 62 del *Tratado CEE* propuso adoptar “*medidas encaminadas a garantizar [...] la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países, [así como] medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros*”. Con ello se perseguía la eliminación de

⁹ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma, 4 de noviembre de 1950. El texto del Convenio puede encontrarse en el BOE, n° 243 de 10 de octubre de 1979, pp. 23564 a 23570.

¹⁰ El artículo 19 del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* dispone que: “Con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas partes Contratantes del presente Convenio y sus Protocolos, se instituye un Tribunal Europeo de Derechos Humanos en adelante denominado “el Tribunal”. Funcionará de manera permanente”.

¹¹ El *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* recoge en el apartado segundo de su artículo 14: “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”. El contenido de este artículo se encuentra igualmente recogido en el artículo 26.2 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, en vigencia desde el 12 de junio de 1985 y con revisión vigente desde el 1 de enero de 2013.

las barreras intracomunitarias para la libre circulación de personas, sean *comunitarias* o *extranjeras*, de manera que ambas fuesen titulares de los derechos materiales inherentes a dicha libertad. De acuerdo con Izquierdo (2000), cabe subrayar que el derecho sustantivo de la libre circulación de personas no solo incluye el derecho a la libre circulación, sino también el *derecho de residencia* en territorio comunitario.

En este sentido, el *Libro Blanco de la Comisión para la consecución del Mercado Interior* de 1985¹² insistía sobre la necesidad de suprimir los controles intracomunitarios en los puestos fronterizos y reforzar las fronteras exteriores para garantizar niveles óptimos de seguridad en el interior del territorio comunitario (Giménez, 1989). Esto conllevó la unificación de mecanismos de control en las condiciones de entrada y una mayor cooperación policial y aduanera. Tales controles iban dirigidos esencialmente a nacionales de terceros países (Izquierdo, 2000).

En la celebración del *Consejo Europeo de Rodas*, los días 2 y 3 de diciembre de 1988, se animó a los Estados a reforzar la cooperación intergubernamental en el marco de la libre circulación de personas y a nombrar a un representante de cada Estado para alcanzar resultados concretos¹³. Así surgió el *Grupo de Coordinadores para la libre circulación de personas*, también conocido como *Grupo de Rodas*, que elaboró el Informe *Documento de Palma*, publicado en junio de 1989¹⁴. Este documento establece la necesidad de lograr la armonización legislativa tanto en la dimensión externa (en ámbitos relacionados con el derecho de asilo, el *estatuto de refugiado*, las condiciones de entrada y salida, políticas de visado etc.), como en la dimensión interna (lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas, etc.). Sin embargo, el *Documento de Palma* tuvo un escaso desarrollo, en parte propiciado por la escasa cooperación entre los Estados miembros

¹² *Libro Blanco de la Comisión para la consecución del Mercado Interior*, Comisión de las Comunidades Europeas (COM), (85) 310 final, de 14 de junio de 1985.

¹³ Conclusiones del Consejo Europeo de Rodas, diciembre de 1988, *Revista de Instituciones Europeas*, (1989.1), p. 227.

¹⁴ El *Documento de Palma* contenía un conjunto de medidas, clasificadas según su prioridad, en esenciales y deseables, que debían ser adoptadas tanto por las instituciones como por los Estados Miembros antes de 1992. El desarrollo del *Documento de Palma* ha sido escaso, en parte motivado por la dificultad de alcanzar un consenso entre los participantes. Entre sus resultados más relevantes se encuentran el *convenio de Dublín relativo a la determinación de Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas a los Estados miembros de 15 de junio de 1990* y el *proyecto de Convenio de los Estados miembros relativo al cruce de fronteras exteriores*. Citado en Sales Ten (2015), p. 45.

(Sales Ten, 2015). La dificultad para alcanzar acuerdos en el seno de la Comunidad Europea unido a la falta de solidaridad entre los Estados miembros, auspició la revitalización de la vía intergubernamental.

Con ánimo de seguir avanzando hacia la supresión de las fronteras interiores de manera armonizada, un grupo de cinco países con fronteras comunes (Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Bélgica) adoptaron el *Acuerdo de Schengen*, de 14 de junio de 1985, con el firme propósito de eliminar los controles fronterizos entre sus territorios (Woltjer, 1995). Actualmente forman parte de este Acuerdo todos los Estados miembros de la UE salvo Irlanda y el Reino Unido¹⁵. Fruto de aquella iniciativa nació el *Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen*¹⁶, firmado el 19 de junio de 1990 y en vigor desde 1995, cuyo objetivo continuó siendo la supresión de controles en las fronteras interiores para mejorar la libre circulación de personas en un verdadero espacio comunitario unificado, con el correlativo refuerzo de las fronteras externas y un marcado enfoque securitario. En opinión de Robert Miles (1993: 37): “*el deseo principal de los Estados, en la perspectiva futura de creación de un más compacto mercado común, era reducir la migración no controlada de manera que se pudiera mantener el control sobre el orden público y la seguridad*”.

En los años noventa, la llegada de flujos migratorios mixtos a Europa se vinculó directamente a una merma en la seguridad interior a raíz de una serie de episodios criminales de propensión extranjera que afectaron a diferentes países europeos¹⁷. Según Vestri (2012), la interpretación unitaria que prevaleció en los gobiernos y en la opinión pública ante estos actos violentos fue la de “*amenaza del terrorismo islámico a las democracias occidentales*”, identificando desde este momento a extranjeros de determinadas nacionalidades como los nuevos oponentes geopolíticos del mundo

¹⁵ Protocolo de Adhesión hecho en Bonn el 25 de junio de 1991, BOE n. 181 de 20 de julio de 1991, p. 25108-25111. Reino Unido e Irlanda no son parte del Acuerdo por no estar de acuerdo en algunos puntos, como el de la inmigración, aunque igualmente participan en la cooperación policial y judicial.

¹⁶ El texto del Convenio puede encontrarse en BOE, n° 81 de 5 de abril de 1994, pp. 10390-10422.

¹⁷ Los primeros episodios se registraron al inicio del decenio: Roma, 9 de octubre de 1989, asalto a la Sinagoga; 7 de octubre de 1985, secuestro de la nave “Achille Lauro” por parte del *Frente para la Liberación de Palestina*; Roma, 27 de diciembre de 1985, asalto al aeropuerto de *Fiumicino*; Berlín, 5 de abril de 1985, atentado a una discoteca. Citado en Vestri (2012), p. 692.

occidental. La evolución de los movimientos migratorios hacia Europa y la intensificación del terrorismo internacional, que hasta ahora habían sido entendidos como fenómenos aislados y autónomos, empezaron a tener una lectura coordinada a raíz de la tensión e incertidumbre desatada en estos primeros años noventa. Fue en este contexto donde cobró mayor protagonismo la noción de *seguridad interior*, que correlacionaba la llegada de inmigrantes y *refugiados* al desarrollo de actividades ilícitas y a una mayor inseguridad en el interior de los países de la UE (Lohrmann, 2000). Esta asociación de ideas potenció el auge discursos xenófobos basados en la criminalización de los recién llegados, obstaculizando su acceso a la protección internacional e integración en el país de acogida (Pickering, 2008).

Con el objeto de conciliar la *libertad* y la *seguridad*, al *Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen* le acompañaron, a nivel interno, las *medidas compensatorias o de acompañamiento*, dirigidas a unificar las condiciones de entrada y a alcanzar una mayor cooperación policial y judicial que evitara las posibles oleadas de criminalidad y de tráfico ilícito que pudieran surgir en el recién estrenado espacio unificado (Izquierdo, 2000). Los entonces quince Estados que conformaban la UE anunciaron la insuficiencia legislativa de *Schengen* para brindar una respuesta adecuada a los inminentes acontecimientos externos e internos que azotaban Europa. En el ámbito externo, la perspectiva de la reunificación alemana auspiciada por el hundimiento del comunismo en Europa del Este motivó el compromiso de reforzar el territorio comunitario. A nivel interno, las preocupaciones sobre el control migratorio inspiraron las primeras propuestas de abordar el fenómeno desde el ámbito comunitario (Ruiz y Brunet, 2018). Estas iniciativas lograron los primeros acuerdos en materia de armonización de las políticas nacionales de inmigración y asilo (Vestri, 2012), dando lugar al *Tratado de Maastricht* o *Tratado de la Unión Europea* (TUE), de 7 de febrero de 1992, que reorientó la cooperación entre los Estados comunitarios en materia de inmigración y asilo.

El *Tratado de Maastricht*¹⁸ supuso un verdadero salto cualitativo respecto de la situación anterior. De acuerdo con García de Enterría (1995: 83): “*las Comunidades, en plural,*

¹⁸ El *Tratado de Maastricht* responde a cinco objetivos esenciales: refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones, mejora de la eficacia de las instituciones, instauración de una unión económica y monetaria, desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, e institución de una política exterior y de seguridad común. El Documento puede encontrarse en el Diario Oficial de 29 de julio de 1992. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal>

pasan a ser la Comunidad, eliminando incluso el adjetivo limitador de Economía". El objetivo económico original de crear un mercado común queda ampliamente superado, dando pie a la construcción de una nueva estructura comunitaria de vocación política, conformada por tres pilares básicos.

El primer pilar del Tratado está conformado por las *Comunidades Europeas*, haciendo referencia a aquellos ámbitos en los que los Estados miembros ejercen de manera conjunta su soberanía a través de las instituciones comunitarias (Laursen, 2012). El segundo pilar recoge la *política exterior y de seguridad común*, permitiendo a los Estados miembros emprender acciones conjuntas en este ámbito. En este segundo pilar, la toma de decisiones se lleva a cabo de manera intergubernamental, relegando a un segundo plano el papel de la Comisión y del Parlamento (Christiansen, Duke & Kirchner, 2012). La jurisdicción del Tribunal de Justicia no es de aplicación en este ámbito, a diferencia del primer pilar, donde se aplica el método comunitario, es decir: propuesta de la Comisión Europea, adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo, y control del respeto del Derecho comunitario por el Tribunal de Justicia. Finalmente, el tercer pilar integra la *cooperación policial y judicial* en materia penal y asuntos de interior (Swann, 1996). La mayor parte de las cuestiones relacionadas con el asilo, migraciones y extranjería se recogen en este tercer pilar, consagrado en el Título VI del TUE. Concretamente, tres de las nueve áreas de acción vinculadas con la cooperación entre los Estados miembros tienen relación directa con la movilidad humana. Estas son: 1) la política de asilo, 2) las disposiciones para el cruce de las fronteras exteriores de los Estados comunitarios y los controles llevados a cabo, y 3) la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países.

No obstante, estos pilares se consideran meras políticas de coordinación, sin que exista una obligación vinculante por parte de los Estados miembros a incorporar dichas políticas en su legislación interna (Daujac, 1998). El asilo y la inmigración se inscribieron en el tercer pilar del Tratado como un tema de interés común pero de competencia exclusivamente estatal, sin que llegara a establecerse una política comunitaria al respecto ni a desarrollarse una normativa común de entrada y residencia para aquellos ciudadanos no europeos (Michel, 2005). Sin embargo, la Comunidad Europea sí llegó a adoptar medidas relativas a la prestación de servicios y empleo y el Consejo adoptó principios comunes en el ámbito de la repatriación de los inmigrantes en situación irregular, la

reagrupación familiar, la vuelta voluntaria y el modelo único de permiso de residencia (Vestri, 2012).

Con la llegada del *Tratado de Ámsterdam*, de 2 de octubre de 1997, la UE amplió sus competencias y estableció nuevas medidas en el ámbito de la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores, que se introdujeron en el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia, pasando así a formar parte del *pilar comunitario* (Olesti, 2008). No obstante, el derecho de asilo siguió contemplándose principalmente dentro del ámbito de las competencias estatales y no tanto de las instituciones de la UE. Según Gortázar (1997), este constante enfrentamiento entre la perspectiva comunitaria y el enfoque intergubernamental en la elaboración de políticas evidenciaron la falta de unidad política en la gestión y regulación del derecho de asilo.

En parte para evitar que las distintas legislaciones nacionales generasen tratamientos diferentes ante situaciones de hecho idénticas en el examen de las *solicitudes de asilo*, los países de la entonces Comunidad Europea firmaron el *Convenio de Dublín*, de 15 de junio de 1990. Este Convenio marcó un importante hito en materia de asilo, ya que tuvo por objeto determinar el Estado responsable del examen de las *solicitudes de asilo* presentadas en los Estados miembros (Hurwitz, 1999). Con ello se pretendía, por un lado, acabar con la situación de los *refugiados en órbita* y, por otro lado, evitar el fenómeno del *asylum shopping*, que tiene lugar cuando una misma persona presenta múltiples solicitudes de asilo en más de un Estado miembro (Moreno, 2015). Con la firma del *Convenio de Dublín* se disponía que los *solicitantes de protección internacional* debían presentar su petición en el país donde ingresaran en primera instancia.

No obstante, el primer *Convenio de Dublín* no logró el nivel de homogenización esperado y, por esa razón, tal y como se estudiará en los apartados siguientes, sufrió modificaciones en 2003 (*Dublín II*) y 2013 (*Dublín III*), pretendiendo articular un sistema común que acercara la variedad de legislaciones nacionales para responder con mayor acierto y protección a las situaciones planteadas por personas en estado de necesidad por motivos de persecución (Castagnos-Sen, 2016).

3.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Consejo Europeo de Tampere (1999-2004)

Coincidiendo con la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, los días 15 y 16 de octubre de 1999 los líderes europeos celebraron el *Consejo Europeo de Tampere* con el fin de impulsar una política común de inmigración y asilo para los próximos cinco años. Se consideró que este nuevo programa de acción europeo debía centrarse en cuatro pilares: 1) la colaboración con los países de origen de la emigración, 2) la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA, en adelante), 3) el desarrollo de una política de integración para los nacionales de terceros Estados, y 4) combatir la inmigración irregular, gestionando de manera eficaz los flujos migratorios (López, 2007).

A lo largo de este periodo, las instituciones comunitarias desarrollaron una amplia actividad normativa que permitió perfilar aspectos materiales para la armonización del procedimiento de asilo y de la concesión del *estatuto de refugiado*. La *Convención de Ginebra* de 1951 supuso un punto de partida para este trabajo de armonización (Sotelo, 2010). En total, el Consejo adoptó cuatro Directivas y un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo: el *Fondo Europeo para los Refugiados*¹⁹. Las actuaciones más relevantes consistieron en la elaboración de actos donde figuraban los criterios de actuación y requisitos de los beneficiarios de protección, así como la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo (Olesti, 2008). A continuación se exponen algunas de las disposiciones legales más relevantes:

- La *Directiva del Consejo 2003/9, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban los requisitos mínimos para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*²⁰.
- El *Reglamento del Consejo 343/2003, de 18 de febrero de 2003, o Reglamento de Dublín de 2003 (Dublín II), por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud*

¹⁹ Creado a partir de la *Decisión del Consejo 2000/595/CE, de 28 de septiembre del 2000*. Publicado en DOCE L 252, de 6 de octubre de 2000.

²⁰ Publicada en DOUE L 31 de 6 de febrero de 2003.

*de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*²¹. Este Reglamento – que sustituye al *Convenio de Dublín de 1990* – reforzó la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud y aclaraba las reglas por las que se rigen las relaciones entre Estados. El principio esencial del Reglamento supone que la responsabilidad de examinar las solicitudes recae en el Estado miembro que haya desempeñado el papel más preponderante en la entrada del solicitante en la UE.

- El *Reglamento del Consejo 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*²². La finalidad de este sistema es determinar la identidad de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes en situación irregular mediante la comparación de las huellas dactilares. De este modo, los países de la UE pueden comprobar si la persona ha solicitado asilo previamente en otro país comunitario o si ha ingresado de manera irregular en territorio europeo.
- La *Directiva del Consejo 2005/85, de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*²³.
- La *Directiva del Consejo 2004/83, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*²⁴.

²¹ Publicado en DOUE L 50 de 25 de febrero de 2003.

²² Publicado en DOCE L 316 de 15 de diciembre de 2000. Este fue posteriormente desarrollado por el *Reglamento del Consejo 407/2002, de 28 de febrero de 2002* y años más tarde por el *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 603/2013, de 26 de junio de 2013*.

²³ Publicada en DOUE L 326 de 13 de diciembre de 2005.

²⁴ Publicada en DOUE L 304 de 30 de septiembre de 2004.

- *La Directiva del Consejo 2001/55, 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*²⁵.

Los instrumentos expuestos constituyen la *Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo*²⁶. Partiendo de esta base, la Comisión pretendía instaurar, antes del año 2010, un verdadero marco normativo armonizado que estableciera un procedimiento común de resolución de los expedientes de asilo y un estatuto uniforme que fuese válido en todo el territorio europeo²⁷.

Durante ese tiempo, en el año 2000 se proclamó la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*²⁸ (CDFUE, en adelante), que contiene un listado de derechos humanos inspirada en los derechos comunes recogidos en los textos constitucionales de los Estados miembros y en los Tratados internacionales de derechos humanos. Es por ello que la CDFUE no debe considerarse un instrumento aislado, sino parte de un proceso de intencionalidad política hacia un modelo concreto de integración europea (Gaïa, 2004). La CDFUE supuso un importante avance gracias a su transformación de simple “declaración” a instrumento jurídicamente vinculante tras la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*, el 1 de diciembre de 2009²⁹. De este modo, el derecho de asilo queda amparado en el artículo 18 de la CDFUE³⁰ y el principio de *no devolución* en el artículo 19.2, que prohíbe la devolución de una persona a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser

²⁵ Publicada en DOCE L 212 de 7 de agosto de 2001.

²⁶ El SECA tuvo un primer ciclo de cinco años a expirar en 2004. El Consejo Europeo de La Haya, reunido en esa fecha, amplió el SECA en un segundo período hasta 2009. Posteriormente, en el Consejo de Estocolmo se estableció un nuevo período hasta 2014 donde se remarca la idea de un programa que refuerce “el espacio de libertad, seguridad y justicia”, y se fijó como objetivo desarrollar un procedimiento armonizado en la UE.

²⁷ *Libro Verde de la Comisión* sobre el “futuro sistema europeo común de asilo”, en COM (2007) 301 final de 6 de junio de 2007. Citado en Olesti (2008), p. 30

²⁸ Publicada en DOCE C 364 de 18 de diciembre de 2000.

²⁹ Publicado en DO C 306 de 17 de diciembre de 2007. El *Tratado de Lisboa* modifica el *Tratado de la Unión Europea* y el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*.

³⁰ El artículo 18 de la CDFUE referente al derecho de asilo dispone que: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

sometido a la pena de muerte, a tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes³¹, constituyendo este principio una norma de Derecho internacional consuetudinario. Al igual que la CDFUE, el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*³² (TFUE, en adelante) también desarrolla el derecho de asilo y el principio de *no devolución* en sus artículos 67.2³³ y 78.1³⁴.

4. Estudio y evolución del derecho de asilo durante el Programa de La Haya y el Programa de Estocolmo (2004-2014)

Tras del *Programa de Tampere* y con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos migratorios, se estableció en 2004 el *Programa de La Haya*. Este Programa, basado en la experiencia y los resultados obtenidos en los últimos cinco años con el *Programa de Tampere*³⁵, marcaron el inicio de una nueva política europea de asilo caracterizada por un mayor control fronterizo orientado a frenar y controlar la entrada de nacionales de terceros países en territorio comunitario. Tal y como se observará a continuación, el Programa introdujo modificaciones sustanciales en el sistema europeo de libertad, seguridad y justicia.

³¹ El artículo 19.2 de la CDFUE referente a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición dispone que: “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

³² Versión consolidada publicada en DOUE C 83 de 30 de marzo de 2010.

³³ El artículo 67.2 del TFUE dispone que: “[La Unión] garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”.

³⁴ El artículo 78.1 del TFUE dispone que: “La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”.

³⁵ La Comisión evaluó los resultados de los últimos cinco años en su *Comunicación* de 2 de junio de 2004 (COM 2004/401): “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones”.

4.1. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de La Haya (2004-2009)

El *Programa de La Haya*³⁶, adoptado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004, se desarrolla a través de un *Plan de acción* donde se recogen un conjunto de acciones concretas que deben realizar las instituciones europeas para alcanzar los objetivos y prioridades previstas. La primera parte de este *Plan de acción* recoge *diez prioridades* específicas para los próximos cinco años con objeto de consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito comunitario. Estas *diez prioridades* fundamentales identificadas por la Comisión pueden resumirse de la siguiente manera³⁷:

1. Garantizar los derechos fundamentales y la ciudadanía desarrollando políticas de gran alcance. Un elemento fundamental para lograr esta prioridad será la conversión del *Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia* en una *Agencia Europea de Derechos Fundamentales*.
2. Luchar de manera global contra el terrorismo.
3. Establecer un *Sistema Europeo Común de Asilo* a través de un procedimiento armonizado y eficaz que respete los valores y la tradición humanitaria de la UE.
4. Definir un planteamiento equilibrado para la gestión de los flujos migratorios mediante el desarrollo de una política migratoria que aborde la problemática de la migración legal a escala de la UE, endureciendo la lucha contra la inmigración irregular, el contrabando y la trata de seres humanos.
5. Implantar una correcta política de integración que permita aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en la sociedad y economía europea, impidiendo el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Dicha política de integración deberá contribuir a la comprensión y al diálogo entre las distintas religiones y culturas.
6. Desarrollar una gestión integrada de las fronteras exteriores y una política común de visados que garantice la libre circulación de personas. El 26 de octubre de 2004

³⁶ El *Programa de La Haya* se publicó en el DOUE C 53/01 de 3 de marzo de 2005.

³⁷ Recogidas en la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* de 10 de mayo de 2005 (COM 2005/184): “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”.

se avanzó sobre este punto con la creación de la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex)*, que se encarga de coordinar y apoyar la actividad de los Estados miembros en la vigilancia y el control de las fronteras exteriores. En cuanto al desarrollo de una política común de visados, ésta se facilitará a través del *Sistema de información de visados*, por el que se deberá reforzar la cooperación entre Estados miembros para crear *centros comunes de solicitud de visado*, que podrían ser un primer paso hacia un futuro *Servicio consular común europeo*.

7. Alcanzar un equilibrio adecuado entre el derecho a la intimidad y la seguridad a la hora de distribuir información entre autoridades policiales y judiciales.
8. Desarrollar un concepto estratégico en materia de lucha contra la delincuencia organizada en la UE. Para lograr este fin, la Comisión anuncia la presentación de una Comunicación denominada: “*Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada*”, que incluirá medidas para prevenir, investigar y cooperar con terceros países y organizaciones internacionales en la lucha contra la delincuencia organizada. A su vez, se pretende mejorar la cooperación entre los servicios policiales, judiciales y aduaneros.
9. Garantizar un espacio europeo de acceso efectivo a la justicia para todos.
10. Dotar de contenido a los conceptos de responsabilidad y solidaridad compartidas entre los Estados miembros, aportando recursos financieros que permitan contribuir de manera eficaz a los objetivos de libertad, seguridad y justicia.

Estas prioridades recogidas en el *Programa de La Haya* denotan la voluntad de ampliar las competencias de la UE en materia de política migratoria, de asilo, control de fronteras y gestión de flujos migratorios. En adelante, el Programa pretende que: “*la libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo [se considere] indivisible en la Unión en su conjunto*”.

Con el fin de completar la segunda fase del SECA (tercera prioridad del *Programa de La Haya*), la Comisión elaboró un *Libro Verde*, de 6 de junio de 2007, sobre el “futuro sistema europeo de asilo” (COM 2007/301) (Benbekhti, 2008). Las aportaciones y propuestas para su implementación sirvieron de base para la elaboración del *Plan de Política de Asilo* de la Comisión, presentado en junio de 2008 (COM 2008/360 final). En

él se propusieron las siguientes tres vertientes para apoyar el desarrollo del SECA: a) Mayor armonización y adaptación legislativa de los Estados miembros en materia de protección internacional; b) Cooperación práctica efectiva y con el apoyo necesario; c) Mayor grado de solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros, así como entre la UE y terceros países.

Partiendo de la ya mencionada prioridad clave de la UE de desarrollar políticas comunes de asilo, la Comisión presentó, el 17 de junio de 2008, la Comunicación: *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos* (COM 2008/359 final), donde pretende aportar un enfoque político común coordinado e integrado que proporcione un marco coherente para las futuras acciones de los Estados miembros y de la UE en este ámbito. A la luz de dicha Comunicación, el Consejo Europeo decide adoptar formalmente el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, de 24 de septiembre de 2008³⁸, en el que se establece una explícita conexión entre inmigración y asilo. En él se adoptan los siguientes cinco compromisos fundamentales, cuya traducción en acciones concretas continuará dentro del *Programa de Estocolmo* que sucederá en 2010 al *Programa de La Haya*:

- 1) Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro;
- 2) Combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito a los extranjeros en situación irregular;
- 3) Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras;
- 4) Construir una Europa de asilo;
- 5) Crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

En lo que respecta al cuarto compromiso, “*Construir una Europa de asilo*”, el Consejo Europeo concluye que, pese a los progresos alcanzados, subsisten fuertes disparidades entre los Estados miembros en cuanto a la concesión de la protección internacional y sus formas. Por ello, insta a la adopción de nuevas medidas que contribuyan a instaurar un verdadero régimen común de asilo capaz de ofrecer una respuesta adecuada a las

³⁸ Se trata de un pacto político y no de un acto legalmente vinculante.

necesidades de protección. El Consejo subraya además que el refuerzo de los controles fronterizos no debiera impedir ni limitar el acceso a los sistemas de protección de las personas con derecho a acogerse a ellos. Con esta perspectiva, el Consejo Europeo convino lo siguiente:

- a) Establecer en 2009 una *Oficina Europea de Apoyo al Asilo* (OEAA, en adelante), cuya misión será la de facilitar el intercambio de información, análisis y experiencias entre los Estados miembros, e intensificar cooperaciones concretas entre las administraciones encargadas del estudio de las solicitudes de asilo.
- b) Invitar a la Comisión a que presente propuestas dirigidas a instaurar un procedimiento de asilo único que implique garantías comunes, persiguiendo la unificación de los criterios de concesión del *estatuto de refugiado* y de la *protección subsidiaria*.
- c) Establecer procedimientos que permitan ejercer una solidaridad efectiva para aquellos Estados miembros cuyo sistema de asilo esté siendo sometido a una mayor presión, atendiendo a favorecer un mejor reparto de los solicitantes de protección internacional entre aquellos Estados que soportan una menor carga. La Comisión, previa consulta con ACNUR, facilitará dicho reparto voluntario y coordinado.
- d) Reforzar la cooperación con ACNUR con el fin de garantizar una mejor protección de las personas que lo soliciten fuera del territorio europeo.
- e) Invitar a los Estados miembros a que impartan al personal encargado de los controles fronterizos formación sobre los derechos y obligaciones en materia de protección internacional.

Con el objetivo de seguir priorizando el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia y para hacer frente a los nuevos desafíos migratorios, el Consejo Europeo presenta en diciembre de 2009 el Proyecto del *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, examinado a continuación.

4.2. El tratamiento del derecho de asilo en el Programa de Estocolmo (2010-2014)

Basándose en los logros de los anteriores *Programas de Tampere* y de *La Haya*, el nuevo *Programa de Estocolmo* (2010-2014) define una serie de directrices estratégicas para la planificación legislativa y operativa dentro del espacio comunitario, de conformidad con el artículo 68 del TFUE. Se considera prioritario centrarse en las necesidades e intereses de la ciudadanía, asegurando el respeto de las libertades fundamentales al mismo tiempo que se garantiza la seguridad en el espacio comunitario (Arias, 2012). Partiendo de esta base, el *Programa de Estocolmo* presenta una serie de prioridades a ser tenidas en cuenta por la UE en los próximos años:

- a) Fomento de la ciudadanía europea y protección de los derechos y libertades fundamentales. El Programa insta además a considerar las necesidades particulares de aquellos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad, incluyendo aquellos ciudadanos no europeos, a los que se les deberá garantizar el ejercicio adecuado de sus derechos específicos.
- b) Avanzar hacia la consolidación de un espacio comunitario de ley y justicia que supere la fragmentación actual. Se deberán priorizar los mecanismos dirigidos a facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en el conjunto del territorio europeo. Es necesario igualmente reforzar la cooperación entre los profesionales del Derecho para la movilización de recursos que pongan fin a los obstáculos de reconocimiento de los actos jurídicos en otros Estados miembros.
- c) Elaboración de una estrategia de seguridad interior que mejore la seguridad en la UE y haga frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia deberá tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, la gestión de fronteras, la protección civil, la gestión de catástrofes y la cooperación judicial en materia penal.

- d) Hacer más efectivo el acceso al territorio europeo por parte de empresarios, turistas, estudiantes, científicos, trabajadores, *solicitantes de protección internacional* y cualquier otra persona con interés legítimo en acceder al territorio. Para garantizar la seguridad, deberá concebirse una gestión integrada de las fronteras y una política de visados eficaz.
- e) Desarrollar una política de migración europea global basada en la *solidaridad* y la *responsabilidad*. Para ello, deberá acometerse la aplicación efectiva de todos los instrumentos jurídicos correspondientes, además de emplearse al máximo las agencias y oficinas constituidas para tal fin. El *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* proporciona una base sólida para la evolución futura en esta línea estratégica. Desde el punto de vista jurídico, se deberá garantizar el acceso a procedimientos de asilo eficaces y seguros a los *solicitantes de protección internacional*.
- f) La importancia de la dimensión exterior de la política europea en materia de libertad, seguridad y justicia pone de relieve la necesidad de una mayor integración de estas prioridades en las políticas generales de la UE.

Con objeto de agrupar las políticas migratorias de manera más completa y coherente, la Comisión presenta en noviembre del 2011 la *Comunicación: Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* (COM 2011/743 final). Entre sus cuatro pilares básicos se destaca la voluntad de promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo³⁹. En este ámbito, la Comisión recomienda aumentar la cooperación con terceros países con el fin de reforzar su legislación nacional y sistema de asilo para ofrecer un mayor nivel de protección internacional a los solicitantes. Se recomienda asimismo reforzar la cooperación y los marcos de las políticas de asilo, así como la capacidad de protección de terceros países mediante los *Programas Regionales de Protección* (PRP, en adelante). De acuerdo con la Comisión, el papel de los PRP debería desarrollarse y añadirse un mayor componente de *reasantamiento*, dado que éste

³⁹ La Comunicación se centra en los siguientes cuatro pilares:

- 1) Migración legal y movilidad.
- 2) Migración irregular y trata de seres humanos
- 3) Protección internacional y política de asilo.
- 4) Maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

continúa siendo la única solución duradera viable para un gran número de *población refugiada*. A este respecto, se elaboró un *Programa Conjunto de la UE en materia de reasentamiento*, con objeto de incrementar el *reasentamiento* en Europa ofreciendo más plazas y mayores garantías procesales de reinstalación. Esto exige una mayor financiación, elección de los procedimientos y mejora de la capacidad logística y técnica.

Con miras a seguir avanzando hacia la armonización de los procedimientos de asilo de los Estados miembros y el establecimiento de un estatuto uniforme de *refugiado* y de reconocimiento de la *protección subsidiaria* a todo nacional de un tercer país necesitado de *protección internacional*, se instó a la aplicación efectiva del SECA (Sotelo, 2010). Desde junio de 2014, la transposición plena y la aplicación efectiva del SECA se ha instaurado como una prioridad absoluta (García Mahamut, 2016). Todo ello se tradujo en una refundición de legislación que aún hoy sigue siendo objeto de propuestas de sustitución o modificación y cuya evolución es permanente y de obligado cumplimiento por parte de los Estados. El paquete normativo está integrado por los elementos que a continuación se exponen:

- a) *La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*⁴⁰. Su objetivo principal es mejorar la calidad del proceso decisorio y asegurar que quienes huyan de la persecución, la guerra y la tortura sean tratados de manera justa e igualitaria. Aproxima en gran medida los derechos concedidos a los beneficiarios de protección internacional en materia de acceso al empleo y a la asistencia sanitaria, ampliando a su vez la validez del permiso de residencia. Además, se propone asegurar que los intereses del menor y los aspectos de género sean tenidos en cuenta en la evaluación de las solicitudes de asilo y en la aplicación de las disposiciones relativas al contenido de la protección internacional.

⁴⁰ Publicada en DOUE L 337 de 20 de diciembre de 2011. En la práctica se conoce a esta norma como «Directiva de definición».

- b) La *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*⁴¹. Establece un sistema más coherente y garantista en la adopción de decisiones justas y eficaces en materia de asilo. Incluye un mecanismo específico en frontera que asegure la posibilidad de solicitar asilo para cualquier persona que así lo requiera. Asimismo, aumenta la rapidez y la eficacia de los procedimientos de asilo al establecer una duración máxima de seis meses para la resolución del expediente, asegurando el derecho de permanencia en el Estado miembro durante el examen de la solicitud y exigiendo, entre otros asuntos, la impartición de una mayor formación a los responsables de las decisiones. Además, establece que toda persona con necesidades especiales derivadas de su identidad de género u orientación sexual, edad, diversidad funcional, enfermedad o vivencias traumáticas recibirá la asistencia adecuada para justificar su solicitud.
- c) La *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*⁴². Su objetivo es el establecimiento de normas y condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional. Resalta su definición de “centro de acogida” como cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de solicitantes. Cabe señalar que el plazo para su incorporación al Derecho español expiró el 21 de julio de 2015.
- d) *Reglamento de Dublín de 2013 (Dublín III) o Reglamento (UE) n° 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 (refundición)*⁴³. Basándose en las experiencias obtenidas con el *Reglamento de Dublín de 2003*, este nuevo Reglamento contiene procedimientos fiables de

⁴¹ Publicada en DOUE L 180 de 29 de junio de 2013.

⁴² Publicada en DOUE L 180/96 de 29 de junio de 2013.

⁴³ Publicado en DOUE L 180/31 de 29 de junio de 2013.

protección de los solicitantes de asilo que aumentan la eficacia del sistema gracias a un mecanismo de alerta temprana. Aborda también las causas disfuncionales de los sistemas de asilo nacionales. Los recursos que presenta el interesado contra su traslado podrán suspender la ejecución de este hasta que se resuelvan. En general, el nuevo Reglamento aumenta la claridad jurídica de los procedimientos entre Estados miembros, estableciendo plazos exhaustivos y más definidos. El procedimiento de Dublín no podrá extenderse más de once meses si el resultado es el de amparar a una persona, o de nueve meses, si el resultado es devolverla a su lugar de procedencia (excepto en los casos de fuga o de encarcelamiento de la persona). No obstante, el problema detectado a raíz del desplazamiento masivo de ciudadanos sirios ha puesto en tela de juicio la eficacia del *Reglamento Dublín III*, por lo que en septiembre de 2015 la Comisión efectuó una propuesta para su modificación. El Consejo Europeo presentó también una nueva propuesta de regulación en enero de 2016.

- e) *Reglamento (UE) n° 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 para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, 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, 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 modifica el Reglamento (UE) n°1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición)*⁴⁴. Puesto que eran necesarias algunas actualizaciones del sistema de *Eurodac* para reducir el plazo de la transmisión de la información, resolver ciertas cuestiones de protección de datos y contribuir a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, se acordó este nuevo *Reglamento Eurodac*. El nuevo Reglamento mejora el funcionamiento, fija nuevos plazos para la transmisión de datos sobre impresiones dactilares y asegura

⁴⁴ Publicado en DOUE L 180/1 de 29 de junio de 2013. Comúnmente conocido como *Reglamento Eurodac*.

la compatibilidad con la legislación más reciente en materia de asilo con los requisitos de protección de datos. A diferencia de la anterior base de datos *Eurodac* que únicamente podía utilizarse con fines vinculados al derecho de asilo, el nuevo Reglamento permite que las fuerzas de Policía Nacional y *Europol* comparen las impresiones dactilares vinculadas a investigaciones criminales con las contenidas en *Eurodac*.

Este nuevo marco normativo fue publicado en el Diario Oficial de la UE el 29 de junio de 2013, siendo de obligado cumplimiento para el conjunto de Estados miembros, que deberán incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos las diferentes Directivas relativas a las condiciones de acogida y de procedimiento para responder de forma coherente y eficaz a los desafíos que plantea la protección internacional⁴⁵. No obstante, de acuerdo con Fernández (2018), la transposición se sigue llevando a cabo de manera muy desigual y continúan persistiendo grandes divergencias en la interpretación y aplicación de las Directivas por parte de los Estados miembros. Estas divergencias se aprecian de manera muy evidente cuando afectan a aquellas disposiciones discrecionales contenidas en la Directiva de procedimientos y de condiciones de acogida. Lo mismo sucede con los dos Reglamentos anteriormente citados, que aun siendo de aplicación automática⁴⁶ en los Estados a los que vincula, se aprecia la ausencia de prácticas uniformes en su ejecución (García Mahamut, 2016),

En este punto, cabe recordar la trascendencia de la jurisprudencia del TEDH en el ámbito de las cláusulas discrecionales de las Directiva y Reglamentos del SECA, de obligada aplicación por los Estados miembros y que delimita la actuación de éstos a través de una interpretación acorde con el *principio de no devolución* a instancias de la prohibición de malos tratos, inhumanos o degradantes. De especial interés resulta el *Asunto M.S.S. v Belgium and Greece*, de 21 de enero de 2011, donde se condenaba a Bélgica y Grecia por

⁴⁵ No todos los Estados de la UE están obligados a trasponer las disposiciones de las Directivas a su legislación nacional. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no están obligados a desarrollar esta normativa al haber formulado excepciones a la misma.

⁴⁶ Los Reglamentos no necesitan de una transposición normativa puesto que adquieren carácter vinculante en toda la UE a partir de su fecha de entrada en vigor. Por el contrario, las Directivas deben ser incorporadas a la legislación nacional por los Estados miembros. La Comisión supervisará que la legislación de la UE se aplique de manera correcta y sin retrasos, interviniendo en caso contrario.

violación de los artículos 3 y 13 del Convenio Europeo⁴⁷. Según Morgades-Gil (2015), esta Sentencia del TEDH condicionó la nueva redacción dada al artículo 17.1 del *Reglamento de Dublín* sobre las cláusulas discrecionales relativas al Estado miembro responsable de examinar una petición de asilo aun cuando el examen no sea de su incumbencia en virtud de los criterios recogidos en el Reglamento. De acuerdo con García Mahamut (2016), las Sentencias del TEDH se han convertido en garantías de la aplicación adecuada de la protección internacional. Un procedimiento que se ha visto igualmente fortalecido por algunas de las decisiones y pronunciamientos del TJUE sobre cuestiones prejudiciales.

En el marco del efectivo cumplimiento del SECA, la Comisión insta a los Estados miembros a asistirse mutuamente cuando los sistemas de asilo de algunos países se vean sometidos a una mayor presión. El realojamiento de los *solicitantes de protección internacional* se presenta como una forma de solidaridad que debe mejorarse y fomentarse en los próximos años (Kariger, 2019). Asimismo, la Comisión propone desarrollar la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo y la puesta en común de centros de acogida en situaciones de emergencia, a fin de evitar que mientras algunos países sufren problemas de masificación y sobrecarga otros tengan plazas no cubiertas. Las futuras políticas que se lleven a cabo en esta materia deberán incluir nuevas medidas dirigidas a lograr un mayor reparto de la responsabilidad entre los países miembros.

Los mecanismos de gestión de la corresponsabilidad en situaciones de crisis garantizados en el *Reglamento de Dublín* requerirán de un mayor flujo de información desde los Estados miembros hacia la Comisión y la OEAA sobre las deficiencias detectadas en los sistemas nacionales de asilo, que deberán poder resolverse mediante medidas preventivas y planes de contingencia (Maiani & Hruschka, 2011). La OEAA deberá desempeñar un papel fundamental en esta labor contribuyendo a mejorar la calidad de las evaluaciones relativas al asilo, armonizando las prácticas en el conjunto de la UE y supervisando la calidad de las decisiones en materia de asilo y la puesta en común de la información sobre los países de origen.

⁴⁷ Asunto *M.S.S. v Belgium and Greece*. Demanda nº 30696/09. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139046>.

Por último, la Comisión promueve el fomento de unos niveles más elevados de protección en los países de origen y tránsito de migrantes con el fin de reducir el número de personas que emprenden peligrosas travesías en su llegada a Europa. A tal fin, la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación de los actuales PRP para hacer hincapié en el refuerzo de capacidades de las autoridades nacionales para abordar los desplazamientos humanos (Rodier, 2015). Se deberá velar por lograr una llegada más ordenada y segura de las personas necesitadas de protección con miras a suprimir el tráfico ilícito de personas. La UE deberá además aumentar su compromiso con los mecanismos de *reasentamiento*, poniendo a disposición nuevos fondos y ofreciendo soluciones a través de su política de cooperación al desarrollo con terceros países (Romano, 2018).

Las elecciones europeas de mayo de 2014 abrieron un nuevo ciclo legislativo. Las futuras orientaciones estratégicas para continuar desarrollando el espacio de libertad, seguridad y justicia se definieron en el *Consejo Europeo celebrado en Bruselas* los días 26 y 27 de junio de 2014, donde se insistió nuevamente en la necesidad de una Europa armonizada, con una firme política de asilo guiada por los *principios de solidaridad, reparto equitativo de la responsabilidad* y una reforzada gestión de las fronteras exteriores. Estos valores serían los que guiarían las nuevas políticas de la UE en materia de asilo a partir del 2015.

5. El auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo a partir de 2015

Desde sus inicios y de acuerdo con Huysmans (2000), la política migratoria europea ha estado orientada a las restricciones de entrada y al control fronterizo. No obstante, a raíz del aumento de las entradas irregulares a través de la ruta de los Balcanes occidentales y de la ruta del mediterráneo oriental en 2015, las políticas migratorias han ido desarrollándose progresivamente desde un enfoque puramente securitario. Aunque las prácticas securitarias presentadas en las siguientes líneas suponen una continuidad respecto de las políticas migratorias anteriores, a partir de 2015 la UE desarrolla la *Agenda Europea de Migración* y la estrategia política del *Marco de Asociación con Terceros Países*: instrumentos que, en opinión de Delkáder-Palacios (2018), concentran su actuar en el control migratorio, en la reducción del número de llegadas y en la expulsión o retorno de migrantes y solicitantes de asilo a sus países de origen.

Tanto la *Agenda Europea de Migración* como el *Marco de Asociación con Terceros Países*, presentados a continuación, definen la estrategia actual de la política migratoria europea en un contexto de securitización creciente que concibe el asilo como una amenaza al orden público, a la estabilidad del mercado laboral y a la identidad cultural de la UE.

5.1. La Agenda Europea de Migración de 2015

A raíz de las trágicas muertes acaecidas en el Mediterráneo el 19 de abril de 2015, el Consejo Europeo declaró el 23 de abril una *Reunión extraordinaria* con el propósito declarado de “evitar que mueran más personas en el mar”⁴⁸. Los compromisos alcanzados en la reunión se centraron en la seguridad, el refuerzo económico de las operaciones *Tritón* y *Poseidón*⁴⁹, la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas, el compromiso de aplicación del SECA y el refuerzo de la solidaridad entre los Estados miembros.

A tenor de las *Conclusiones del Consejo Europeo del 23 de abril de 2015*, el 29 de abril se aprobó la *Resolución del Parlamento Europeo sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE*⁵⁰. La Resolución celebra el compromiso del Consejo Europeo de reforzar los recursos de las operaciones FRONTEX y pide un acuerdo para extender su zona de operaciones y su mandato de salvamento. Asimismo, invita al Consejo de la UE a aplicar algún mecanismo de emergencia específico y solicita a la Comisión la fijación de una cuota obligatoria para la distribución de demandantes de asilo entre el conjunto de Estados miembros. El Parlamento Europeo, al igual que el Consejo, solicitan a la Comisión Europea la elaboración de un programa europeo amplio sobre migración y asilo.

⁴⁸ Consejo de la Unión Europea. Declaración de la Reunión extraordinaria de 23 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

⁴⁹ Operaciones de FRONTEX dedicadas al control de fronteras ampliamente criticadas por diversas ONGs especializadas en el ámbito migratorio.

⁵⁰ Parlamento Europeo y Consejo. *Resolución, de 29 de abril de 2015, sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE (2015/2660 (RSP)) (2016/C 346/07)*.

Estas peticiones cristalizaron en la *Comunicación de la Comisión: Una Agenda Europea de Migración*, de 13 de mayo de 2015 (COM 2015/240 final), en la que se estableció nuevamente la necesidad de dar un enfoque global a la gestión migratoria. Esta Agenda constituye una ambiciosa hoja de ruta en torno a la cual se pretenden articular las políticas comunes de asilo, migración y control de fronteras, avanzando reformas profundas del SECA (Dimitriadi, 2015). Se destacan las propuestas destinadas a reformar el *Reglamento de Dublín* para incorporar un sistema permanente y automático de asignación, medidas todas ellas que requerirán de una mayor cooperación europea (Peña, 2016).

La *Agenda Europea de Migración* se estructura en torno a cuatro pilares, a partir de los cuales la Comisión ha venido elaborando diversas actuaciones. En referencia al primer pilar, “*Reducir los incentivos para la inmigración irregular*”, la Comisión aboga por emprender acciones inmediatas que aborden las “*causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países*”. En esta línea, se considera clave la cooperación exterior de la UE con terceras regiones de origen y tránsito, contemplándose los PRP en el Norte y el Cuerno de África para reforzar el apoyo a los países que soportan un mayor peso de personas necesitadas de protección internacional.

De acuerdo con la Agenda, en países como Níger se decide crear *centros pilotos polivalentes* con el propósito de “*dar a los migrantes una idea realista de las probabilidades de éxito de su viaje y ofrecer a los que se encuentren en situación irregular soluciones de asistencia al retorno voluntario*”. En principio, el centro también está pensado para ofrecer oportunidades de *reasentamiento* y protección a aquellas personas que lo necesiten. Asimismo, la Comisión insta a intensificar la cooperación con terceros países en la lucha contra el tráfico de personas desarrollando una operación militar en el marco de la *Política Común de Seguridad y Defensa* en países como Níger y Mali, reforzando la gestión de su control fronterizo (Hernández, 2018).

Las acciones previstas por la Comisión en el segundo pilar de la Agenda, “*Gestión de las fronteras - salvar vidas y proteger las fronteras exteriores*”, pueden resumirse en una mayor dotación presupuestaria en las operaciones de *Tritón* y *Poseidón* y en el refuerzo y ampliación de las competencias de FRONTEX, que incluyen medidas de búsqueda y rescate. La Comisión propone a su vez la sustitución de FRONTEX por una nueva

Agencia de la UE, la denominada: *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, que se anticipa al *Reglamento (UE) 2016/1624 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas* de 14 de septiembre de 2016⁵¹. Esta serie de medidas descritas, aunque fueron desarrolladas en su momento como medidas de emergencia para hacer frente a la crítica situación vivida en el Mediterráneo, tienen vocación de permanencia para poder prever futuras crisis migratorias.

Las 600.000 *solicitudes de protección internacional* registradas en la UE en 2014 evidenciaron la persistente fragmentación de los sistemas nacionales de asilo y las deficiencias de la política común europea (Eurostat, 2020⁵²). Aunque la UE ya dispone de normas comunes, la falta de confianza mutua y solidaridad entre los Estados miembros impide su aplicación armonizada, agravando la ya vulnerable situación de los solicitantes de asilo, que en vano tratan de presentar múltiples solicitudes en diferentes países europeos (Doomernik, 2018). En este sentido, la Comisión insta, en el tercer pilar de la Agenda, “*El deber de proteger de Europa: una política de asilo común fuerte*”, a instaurar un nuevo sistema de seguimiento y evaluación del SECA que permita reforzar la confianza mutua y vigilar la correcta ejecución de la legislación en materia de asilo. Además, pretende formular nuevas orientaciones para mejorar la normativa relativa a las condiciones de acogida y a los procedimientos de asilo. Por último, la Comisión propone reforzar las disposiciones relativas a los *países de origen seguros* que figuran en la *Directiva 2013/32/UE sobre los procedimientos de asilo*, a fin de favorecer la rápida tramitación de las solicitudes de asilo presentadas por personas originarias de estos países considerados *seguros*.

Basándose en el principio de *solidaridad internacional* y haciendo un llamamiento a la responsabilidad entre Estados miembros, la Comisión activó, en 2015, un mecanismo de intervención de emergencia para hacer frente a la saturación de la capacidad de acogida

⁵¹ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, DOUE L 251, de 16 de septiembre de 2016, pág.1.

⁵² Eurostat (2020). *Number of asylum applicants (non-EU-27 citizens), EU-27, 2008-2019*. Actualizado a fecha de 26 de mayo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

y de las estructuras de tramitación a nivel local a la que fueron sometidos los sistemas de asilo de Italia y Grecia por la afluencia de solicitantes de protección internacional (Manchón, 2017). Este mecanismo se basó en la *reubicación*⁵³ al que hace referencia el artículo 78.3 del TFUE, al disponer que “*si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo*”.

La Comisión incluyó en esta propuesta un régimen de *reparto temporal* de las personas con necesidad de protección internacional a fin de garantizar un reparto equitativo y responsable entre todos los Estados miembros. Según lo dispuesto, el país de acogida será responsable del examen de la solicitud, de conformidad con las normas y garantías en vigor. La distribución se basará en criterios tales como el PIB total, la tasa de desempleo, el tamaño de la población, el número medio de solicitudes de asilo ya aceptadas y el número de población refugiada reasentada por millón de habitantes durante el periodo 2010-2014⁵⁴.

Con el fin de facilitar la *reubicación temporal*, la Comisión implantó los *hot spots* (comúnmente conocidos como “puntos críticos”). Estos son centros de registro, identificación y toma de huellas dactilares de la población demandante de asilo (Mitchell & Sparke, 2018). En principio, su función es la de identificar rápidamente a aquellas personas susceptibles de recibir protección internacional y derivarlas a un procedimiento de asilo en el que los equipos de la OEAA ayuden a tramitar su caso. Cuando se considera que la persona solicitante no requiere protección internacional, FRONTEX ayudará a los Estados miembros a coordinar su retorno. En total, se lograron poner en marcha once *hot spots*: seis en Italia y cinco en Grecia (Kourachanis, 2018).

⁵³ Por *reubicación* se entiende la distribución entre los Estados miembros de las personas que necesitan manifiestamente protección internacional.

⁵⁴ En el Anexo 1 de la Comunicación figura una clave de redistribución basada en los criterios mencionados. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf

El mecanismo de *reubicación* tomó forma con la *Propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*, presentada por la Comisión el 27 de mayo de 2015. La Propuesta se caracterizó por ofrecer un mecanismo *vinculante*, pues su adopción se propuso a través de una Decisión del Consejo dirigida al conjunto de Estados miembros, además de *provisional*, en tanto que el artículo 78.3 TFUE se prevé para respuestas concretas a situaciones de emergencia temporales. Se presentó a su vez de carácter *limitado geográfica y temporalmente*, por aplicarse únicamente a solicitudes presentadas en Grecia e Italia desde un mes antes de la eventual entrada en vigor de la Decisión hasta dos años después de la misma (García Mahamut, 2016).

El 25 de junio de ese mismo año, el Consejo Europeo acordó la *reubicación* temporal y excepcional de 40.000 solicitantes de asilo en el plazo de dos años. Este consenso se adoptó formalmente el 14 de septiembre de 2015, con la *Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*⁵⁵. El 20 de julio, los representantes de los Gobiernos de los países miembros, reunidos en el Consejo, acordaron por consenso la distribución de 32.256 personas⁵⁶. Asimismo, se acordó la actualización de las cifras a más tardar en diciembre de 2015, con el fin de alcanzar el objetivo de la cifra global de 40.000 personas, conforme al compromiso adquirido en el Consejo Europeo⁵⁷.

Con el aumento de los flujos migratorios y el agravamiento de la situación, la Comisión presentó el 9 de septiembre un nuevo paquete de medidas donde activaba por segunda vez el artículo 78.3 para proceder a la *reubicación* de 120.000 personas *solicitantes de protección internacional*: 54.000 desde Hungría, 50.400 desde Grecia y 15.600 desde Italia, situando el compromiso en 160.000 a distribuir de manera equitativa entre los

⁵⁵ Publicado en DOUE L 239 de 15 de septiembre de 2015.

⁵⁶ En el Anexo de la Declaración posterior, se puede observar que Austria y Hungría no recibirían ningún solicitante reubicado, mientras que otros Estados miembros como España lo hicieron por debajo de los propuestos por la Comisión Europea, al tiempo que Alemania asumía una cuota mucho mayor que la prevista en la Agenda e Irlanda decidía acoger a 600 de forma voluntaria; por el contrario, Dinamarca y Reino Unido decidieron ejercer su derecho a no participar. La razón de tal diferencia entre lo propuesto -y contemplado en la eventual Decisión- y lo efectivamente comprometido, estriba en que únicamente pudo alcanzarse un acuerdo permitiendo a los Estados miembros que ofertaran el número de plazas que estaban dispuestos a asumir.

⁵⁷ Los países miembros que participan recibirán una cantidad fija de 6.000 euros por cada persona reubicada. Dinamarca y el Reino Unido no participaron en esta Decisión.

Estados miembros. Hungría, que figuraba en la propuesta inicial de la Comisión como país desde el que se reubicarían peticionarios de asilo, rechazó ser considerado un país de primera línea y quedó excluido de la *Decisión final (UE) 2015/1601 del Consejo, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia*⁵⁸, adoptada el 22 de septiembre de 2015.

Respecto de los 54.000 solicitantes de asilo de Hungría pendientes de reasignar entre los Estados receptores, en septiembre de 2016 la Comisión adoptó una enmienda que establecía la posibilidad de que los Estados miembros acogieran a esas 54.000 personas pendientes de reubicación mediante el *reasantamiento* de personas refugiadas en Turquía. En cuanto a los 15.600 demandantes de asilo en Italia y los 50.400 en Grecia, la Decisión incorporó de manera novedosa dos Anexos en los que asignaron cuotas obligatorias de solicitantes de asilo que debían ser reubicados por cada Estado miembro.

Las cuotas de *reubicación* establecidas para el Estado español en el plazo de 24 meses – desde la fecha de entrada en vigor de sendas Decisiones en 2015 hasta el 26 de septiembre de 2017- vienen determinadas por los Anexos I y II de la *Decisión 2015/1601*, que atribuyen a España una cuota del 12,15% del total de las reubicaciones comunitarias. Según los criterios fijados en los apartados a) y b) del artículo 4 de la *Decisión 2015/1601*, el Estado español debiera haber reubicado a un total de 8.023 personas (1.896 desde Italia y 6.127 desde Grecia). En cuanto a las 54.000 personas que quedaron pendientes de *reubicación* tras la negativa de Hungría de participar en la distribución, el artículo 4.1.c) y 4.2 de la *Decisión 2015/1601* prevé que a España le correspondería reubicar a 6.564 personas. Por su parte, el compromiso adquirido mediante la *Decisión 1523/2015* le atribuyó, en los apartados a) y b) del artículo 4, la *reubicación* de 2.917 solicitantes de asilo procedentes de Italia y 1.945 de Grecia. De este modo, de su adhesión a sendas Decisiones comunitarias, España adquirió la obligación de reubicar a un total de 19.449 personas (6.363 provenientes de Italia y 13.086 de Grecia).

De acuerdo con el informe de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, en adelante) al que hace referencia el Tribunal Supremo en su *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-*

⁵⁸ Publicado en el DOUE L 248 de 24 de septiembre de 2015. La Decisión se aplicará a aquellas personas solicitantes de protección internacional que hayan llegado o estén llegando al territorio de Italia y Grecia a partir de seis meses antes de la entrada en vigor hasta dos años después de la entrada en vigor de la Decisión.

administrativo, número 1168/2018, seis meses después del vencimiento del término impuesto, España únicamente había reubicado a 1.359 personas (1.124 desde Grecia y 235 desde Italia), lo que supone un balance de cumplimiento de las obligaciones adquiridas inferior al 7%. A la luz de los datos arrojados, el Tribunal Supremo condenó a España por incumplimiento de su compromiso vinculante de hacer efectivas las *reubicaciones* a las que estaba obligada. En opinión de Peña (2016), aunque el mecanismo de *reubicación* fracasó en su objetivo de aliviar la presión sobre los sistemas nacionales de asilo, este supuso un avance hacia la reforma del *sistema de Dublín* por su propósito de incluir mecanismos de reasignación de la responsabilidad de carácter permanente.

Además de la *reubicación* de solicitantes que se encuentran ya en territorio comunitario, la UE asumió la responsabilidad de asistir a las personas desplazadas necesitadas de protección internacional. Por ello, la *Agenda Europea de Migración*, con base a las *Conclusiones del Consejo Europeo de 23 de abril* y a la *Resolución del Parlamento Europeo de 29 de abril*, planteó el *reasantamiento*⁵⁹ de 20.000 personas por año de aquí a 2020⁶⁰. El 8 de junio de 2015, la Comisión presentó la *Recomendación sobre un programa europeo de reasantamiento*, donde ACNUR presentaría las propuestas de *reasantamiento* a los Estados miembros previa evaluación de los *solicitantes de protección internacional*.

Tras el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio, se acordó aplicar el programa de *reasantamiento* a 22.504 personas. A fecha de 27 de septiembre de 2016, 10.695 personas habían sido reasentadas en 11 Estados participantes, varios de los cuales ya han cubierto sus respectivos cupos de *reasantamiento*. A la luz de las cifras arrojadas, el grado de cumplimiento por parte de los Estados miembros es más alentador y satisfactorio que el

⁵⁹En su Anexo, la *Agenda Europea de Migración* define el *reasantamiento* como el “traslado de personas desplazadas que necesitan manifiestamente protección internacional, a instancias del ACNUR y de acuerdo con el país de reasantamiento, de un tercer país a un Estado miembro, el que serán admitidas y se les concederá el derecho de estancia y cualesquiera otros derechos comparables a los concedidos a un beneficiario de protección internacional”.

⁶⁰ Declaración del Director Adjunto del ACNUR, informe sobre los avances registrados en materia de reasantamiento, reunión del Comité permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Ginebra, 26-28 2012.

del mecanismo de *reubicación* (Romano, 2018). Por ese motivo, la Comisión propuso un Reglamento para crear un *Marco Común de Reasentamiento*⁶¹ (Peña, 2016).

Otra de las destacables propuestas de la Comisión en este tercer pilar de la *Agenda Europea de Migración* es la elaboración de una *lista común de países de origen seguros*. La *Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional* establece, en su artículo 31.8 b), que “los Estados miembros podrán disponer que se acelere y/o se lleve a cabo en la frontera o en zonas de tránsito [...] un procedimiento de examen [...] si el solicitante procede de un país de origen seguro a efectos de la presente Directiva”. De este modo, con la elaboración de la *lista de países de origen seguros* se persigue acelerar los procedimientos de asilo con base a la presunción *iuris tantum* de que la solicitud presentada por el nacional de un tercer Estado considerado *seguro* es infundada, por no darse la persecución invocada por el solicitante.

El 9 de septiembre de 2015, la Comisión presentó una *Propuesta de Reglamento por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE y por la que se modifica la Directiva 2013/32/UE* en la que sugería una *lista de países de origen seguro* formada por: Macedonia, Kosovo, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Turquía. La Propuesta se fundamenta, entre otras razones, en el porcentaje de solicitudes de asilo concedidas a los nacionales de estos Estados y el considerar *seguro* a cualquier Estado candidato para la adhesión a la UE. No obstante, son varios los profesionales e investigadores que defienden que Turquía no debería categorizarse como país *seguro* debido a la dura represión del derecho a la libertad de expresión en el país y a la vulneración reiterada de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo que pretenden ingresar en Europa (Peña, 2016; Soler, 2020).

⁶¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/resettlement_system_en.pdf

En definitiva, del conjunto de medidas adoptadas en la *Agenda Europea de Migración de 2015* se vislumbra lo posteriormente desarrollado en el *Marco de Asociación con Terceros Países* en lo relativo a los acuerdos estratégicos para lograr que los países de origen y tránsito de flujos migratorios mixtos se alineen con los objetivos migratorios de la UE.

5.2. Marco de Asociación en materia de Migración con terceros países y auge de las políticas securitarias en el tratamiento del derecho de asilo

A partir del 2016, con el endurecimiento de los discursos xenófobos la cuestión migratoria sufre un nuevo proceso de securitización creciente en la escena política europea. Naturalmente, la política de asilo comunitaria se ve contaminada de esta vinculación con la política migratoria y por extensión acaba rigiéndose desde un enfoque puramente securitario (Fakhoury, 2016). De acuerdo con Gabrielli (2010), este proceso, que se reproduce a escala nacional en los países miembros, se caracteriza, entre otras cosas, por la tendencia a la concentración de las competencias en materia migratoria en manos de los ministerios de Justicia y del Ministerio del Interior.

Ante el fracaso de las medidas de *reubicación* y con el objetivo de frenar la llegada de flujos migratorios mixtos a sus fronteras exteriores, Europa impulsa una serie de políticas restrictivas tales como el cierre de sus fronteras y la introducción casi sistemática de controles fronterizos en el interior del Espacio Schengen⁶². La UE extiende esta influencia hacia territorios externos, presionando para que otros países ajenos a la UE asuman responsabilidades y desplieguen una serie de prácticas restrictivas de control migratorio (Kaunert & Léonard, 2011). Este hecho ha sido tildado por algunas ONGD y personal investigador como una *subcontratación del control migratorio a terceros países*, con nefastas consecuencias para las personas necesitadas de protección internacional (Naranjo, 2014).

⁶² Con base al informe de 2015 de CEAR, en septiembre de 2015 Hungría finalizó la construcción de una valla de 175 kilómetros en su frontera con Serbia. Esta práctica se extiende con mayor rapidez, puesto que ya son varias las vallas que pretenden blindar los límites de la *Europa fortaleza*: la de Bulgaria con Turquía; los perímetros de Ceuta y Melilla con Marruecos y la de Grecia con Turquía. En 2014, Bulgaria también inició las obras para extender otros 130 kilómetros la valla que marca su límite con Turquía (CEAR, 2015: 74).

Este conjunto de acciones y políticas de externalización de fronteras han contribuido a intensificar la recién construida noción de *Europa Fortaleza* o *Fortress Europe*, que, de acuerdo con Albrecht (2002) y Sterkx (2008), engloba una serie de políticas restrictivas relativas al control fronterizo y con un impacto negativo en la política comunitaria de asilo y en el respeto a los valores fundamentales de la UE.

En este contexto, Europa reconfiguró sus relaciones bilaterales con Turquía y el 18 de marzo de 2016 acordaron la *Declaración UE-Turquía*⁶³, también conocida como *Acuerdo de UE-Turquía*, que se enmarcaba en el *Plan de acción conjunto UE-Turquía del 29 de noviembre de 2015*, donde ya se contemplaban medidas destinadas a reforzar la cooperación mutua en materia migratoria (Santos Vara, 2017). En ella se estipula que, a partir del 20 de marzo de 2016, todos aquellos migrantes en situación de irregularidad llegados a las islas griegas serían devueltos a Turquía en caso de denegarse su solicitud de asilo. Por cada persona siria devuelta a Turquía desde las islas griegas, otra sería reubicada en la UE. A su vez, Turquía se comprometió a adoptar medidas más estrictas para evitar la apertura de nuevas rutas marítimas o terrestres de migración irregular desde Turquía a la UE (Giordano, 2018).

En abril de 2016, el número de peticiones de asilo registradas en el *Servicio de Asilo Griego* aumenta en un 287% en comparación con 2015. Es entonces cuando Grecia adopta una nueva Ley que introdujo cambios notables en el procedimiento de asilo: la *Ley 4375/2016*⁶⁴, que traspone la *Directiva 2013/32/UE* e implementa el *Acuerdo UE-Turquía*. Las personas que soliciten asilo en Grecia serán desde entonces objeto de un procedimiento acelerado que exime del análisis en profundidad de la solicitud (Borja, 2017). La petición podrá a su vez declararse inadmisibile cuando se considere que un tercer país (Turquía en este caso) efectuará dicho examen o brindará protección suficiente,

⁶³ Esa Declaración fue precedida de seis principios enunciados en la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno del 7 de marzo. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>. La Comisión manifestó su posición en una Comunicación titulada «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» (COM (2016) 166 final de 16 de marzo de 2016).

⁶⁴ Ley 4375/2016 sobre la estructura y el funcionamiento del servicio de asilo, el Órgano de Apelación y el Servicio de Acogida e Identificación, la creación de una Secretaría General de Acogida y la transposición al ordenamiento jurídico griego de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) y otras disposiciones.

según el principio del *tercer país seguro* o del *primer país de asilo* recogidos en los artículos 35 y 38 de la *Directiva 2013/32/UE*. En diciembre de 2016, la Comisión Europea y las autoridades griegas publican un *Plan de Acción* conjunto sobre la aplicación de la *Declaración UE-Turquía*. Esto ha permitido un conjunto de graves irregularidades derivadas de la política de contención que existe actualmente en las islas del Egeo, donde la población solicitante de asilo permanece confinada en los *hot spots* sin posibilidad de abandonar las islas durante periodos superiores a un año hasta la resolución de su solicitud⁶⁵ (Aguelo y Granero, 2017).

A pesar de los progresos que la Comisión considera que se han venido dando en la primera fase de implementación del acuerdo UE-Turquía, plasmados en la *Comunicación: First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement* (COM 2016/231 final) de 20 de abril de 2016⁶⁶, CEAR ha denunciado firmemente, con el apoyo de más de trescientas organizaciones, las nefastas consecuencias de este Acuerdo. En parte, esto se debe a que el derecho de asilo no está plenamente instaurado en Turquía, manteniéndose una limitación geográfica en la aplicación del *Convenio de Ginebra*, que excluye a la población no europea (Gözkaman, 2016). El país tampoco ha ratificado el *Protocolo nº4 del Convenio de Derechos Humanos*, que establece la prohibición de expulsiones colectivas, no existiendo garantías suficientes para el análisis individualizado de las solicitudes de asilo o la asistencia letrada (Fine, 2016). La aplicación de procedimientos acelerados reduce los plazos para analizar debidamente las circunstancias individuales y las situaciones de especial vulnerabilidad. En su informe de 2016, CEAR sostiene que el *Acuerdo UE-Turquía* “*pretende preservar los intereses económicos y geoestratégicos en detrimento de la protección de las personas refugiadas, convirtiendo a Turquía en un gendarme de la UE y siendo un refuerzo del cierre progresivo de las*

⁶⁵ Para más información consultar el informe de 2018 de CEAR: Las personas refugiadas en España y Europa, pág. 60. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>

⁶⁶ A esta Comunicación le seguirán la COM 2016/349 final: “Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement” de 15 de junio de 2016; la COM 2016/634 final: “Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement” de 28 de septiembre de 2016, la COM 2016/792 final: “Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement” de 8 de diciembre de 2016, la COM 2017/204 final: Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement de 2 de marzo de 2017, la COM 2017/323 final: “Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, de 13 de junio de 2017 y la COM 2017/470 final “Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement de 6 de septiembre 2017

fronteras europeas. El Acuerdo [...] no aporta ninguna solución y promoverá la apertura de otras vías aún más peligrosas y costosas para las personas refugiadas o la utilización de la vía del Mediterráneo central, la más mortal del planeta” (CEAR, 2016: 50).

La UE intensificó igualmente sus relaciones con los jefes de Gobierno de países africanos en la *Cumbre de La Valeta sobre Migración* de los días 11 y 12 de noviembre de 2015, con objeto de frenar los flujos migratorios mixtos hacia la orilla norte del Mediterráneo (Fernández, 2015). Las conclusiones adoptadas se focalizaron en la lucha contra la inmigración en situación irregular y en la cooperación para los retornos y la readmisión desde los países de tránsito a los de origen. El 7 de junio de 2016, la Alta Representante de la UE para Asuntos exteriores y la Comisión Europea presentaron la estrategia del *Marco de Asociación en materia de Migración*⁶⁷ (*Migration Partnership Framework*) orientado a gestionar de manera conjunta la migración mediante el refuerzo de la cooperación con terceros países de origen y tránsito (Serón y Gabrielli, 2019).

Basándose en la *Agenda Europea de Migración*, las prioridades que se establecieron en el *Marco de Asociación* para frenar la llegada de flujos migratorios mixtos a Europa fueron las de alcanzar acuerdos y pactos con determinados países “prioritarios” de origen y tránsito de migrantes para abordar las causas profundas de la migración irregular. Atendiendo al contenido del *Marco de Asociación*, estos acuerdos pretenden contribuir a una reforma legislativa en terceros países que desarrolle la capacidad de control fronterizo e incremente las tasas de retorno y readmisión de migrantes (Reslow, 2017). A tal fin, la Comisión hizo un llamamiento al conjunto de Estados miembros e instituciones de la UE para alinearse con estas prioridades y reorientar sus instrumentos estratégicos a dichos objetivos, especialmente a aquellos Estados que mantienen relaciones bilaterales con algunos de los países prioritarios debido a sus lazos culturales e históricos (Comisión Europea, 2016). Según Castillejo (2018), la urgencia y rapidez del proceso de securitización en la cuestión migratoria ha corrido a cargo de instrumentos financieros exteriores y excepcionales de la UE, haciéndose pleno uso de herramientas innovadoras de gestión financiera, como es el caso de los Fondos Fiduciarios o la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD, en adelante).

⁶⁷ Marco de Asociación en materia de Migración. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_es.htm

La recomendación de emplear recursos propios del sector de la seguridad, entre las que se destaca la implantación de sistemas de reconocimiento biométrico en frontera o la digitalización de las impresiones dactilares para la aceleración de los retornos, evoca una visión restrictiva de la migración y el asilo vinculada a un asunto de seguridad que debe ser resuelto por parte de la UE (Graziani, 2017). De acuerdo al estudio de Delkáder-Palacios (2018), en el *Marco de Asociación* aparece la palabra “emergencia” en 9 ocasiones, “crisis” en 11 y “seguridad” en 15, implicando una connotación negativa de la migración en el imaginario colectivo de riesgos globales. El autor concluye que el empleo reiterado de estos términos, unido al sentido de urgencia y a la excepcionalidad de los recursos económicos de emergencia empleados son elementos suficientes para suponer que la UE fomenta el auge de instrumentos y prácticas securitarias vinculadas al control migratorio a través del *Marco de Asociación*. Un hecho que, tal y como se analizará en el apartado de discusión de los resultados, se reproduce a escala nacional.

5.3. Hacia un Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

Cinco de las siete propuestas de la Comisión Europea que habían alcanzado la fase de negociación tripartita entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión fueron denegados durante el periodo de Jean-Claude Juncker, que expiró en noviembre de 2019. El Reglamento relativo a la *Agencia Europea de Asilo*, presentado por la Comisión en mayo de 2016, no llegó a fraguar por el rechazo del Parlamento Europeo, que motivó su negativa en la voluntad de intensificar la capacidad de interferencia de la *Agenda* en la toma de decisiones a nivel nacional mediante la asistencia a los Estados miembros en el seguimiento de los procedimientos de retorno, el apoyo a los tribunales de apelación y en el refuerzo a las autoridades competentes en la motivación de las resoluciones de protección internacional (Hadj-Abdou, 2021).

Tampoco alcanzaron el beneplácito del Parlamento las propuestas de *Reglamento de Cualificación y de Marco Europeo de Reasentamiento* ni la reforma de la *Directiva de Acogida*, cuyo compromiso inicial no llegó a obtener el requerido respaldo por parte del conjunto de Estados miembros. En cuanto a la *Directiva de Acogida*, aunque las negociaciones tripartitas mitigaron el enfoque sancionador de algunos de los aspectos más

controvertidos de las propuestas, en el acuerdo se mantuvo la introducción de nuevas restricciones que limitaban la libertad de movimiento así como nuevos motivos para el internamiento. Por su parte, el acuerdo provisional de junio de 2018 referente al *Reglamento Eurodac* –estrechamente ligado al Sistema de Dublín- permaneció bloqueado en el seno del Consejo Europeo (Carrera & Geddes, 2021).

En cuanto a la propuesta de *Reglamento de Cualificación*, tanto el Parlamento como el Consejo Europeo se opusieron en sus compromisos provisionales a la obligación de revisar el *estatuto de refugiado* de la persona interesada en el momento de renovar su permiso de residencia, basando su motivación, por un lado, en la falta de seguridad relativa a la duración de la estancia en el país de acogida y, por otro lado, en la excesiva carga de trabajo administrativo que supondría esta labor para la mayoría de los Estados miembros.

En relación al *Marco de Reasentamiento*, en octubre de 2017 el Parlamento Europeo adoptó un informe enfatizando sobre la necesidad de garantizar soluciones duraderas para las personas reasentadas, así como sobre la posibilidad de concesión del *estatuto de refugiado*, la *protección subsidiaria* e incluso la obtención de *permisos de residencia por razones humanitarias*. La falta de consenso en el seno del Consejo Europeo impidió la formalización del acuerdo provisional entre el Parlamento Europeo y la Presidencia búlgara.

El bloqueo existente sobre estas cuestiones colisiona con el espíritu del recién aprobado *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, publicado en diciembre de 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo marco de actuación se centra en aliviar la presión sobre los principales países de acogida; ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países; fortalecer la resiliencia de la población *refugiada* y fomentar las condiciones necesarias para un regreso voluntario a los países de origen en condiciones de seguridad y dignidad. Es por ello que la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula Von der Leyen desde el pasado 1 de diciembre de 2019, se enfrenta al desafío de corregir el presente bloqueo del acervo normativo que compone el SECA, señalando entre sus prioridades la elaboración de un *Pacto Europeo sobre Migración y Asilo* que reanude la reforma del paralizado *Reglamento de Dublín*. La esperada propuesta pretende abordar el conjunto de elementos que componen la cuestión migratoria desde un enfoque integrador

que armonice la legislación europea existente. Propone como hecho diferencial a lo hasta ahora presentado la supresión de las cuotas obligatorias de reparto entre los diferentes países comunitarios, que serán sustituidas por el mecanismo de *solidaridad obligatoria*.

De acuerdo con Peers (2020)⁶⁸, el novedoso mecanismo de *solidaridad obligatoria* constituiría el primer pilar sobre el que se asienta el *Pacto Europeo sobre Migración y Asilo*, conllevando la ruptura definitiva con el fallido dispositivo de *reubicación* propuesto en 2015. Este nuevo sistema, surgido tras la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 2 de abril de 2020*, persigue afianzar el compromiso de solidaridad compartida enfrentando la elusión de aquellos Estados más reticentes a la acogida de población *solicitante de protección internacional*. El nuevo mecanismo se haría efectivo únicamente en el caso de una situación de colapso similar a la acontecida en 2015. A su vez, tendría cabida en este pilar la nueva política de retornos, previéndose que en caso de no haber relocalizado a la persona migrante ocho meses después de haber visto denegada su petición de protección internacional se le concederá automáticamente el *derecho de asilo* en el país de acogida.

El segundo eje vertebrador del *Pacto Europeo sobre Migración y Asilo* consiste en el establecimiento de procedimientos de seguridad más exhaustivos que incluyen nuevos controles sanitarios y de fiabilidad en la determinación de la identidad personal. Este nuevo paquete de medidas contempla la reforma de *Eurodac* y del marco legal de *Frontex*, que contará con un cuerpo de más de 1.000 efectivos permanentes con el objetivo de coordinar la vigilancia de las fronteras comunitarias (Manchón, 2020). La Comisión prevé en este eje la creación de una nueva *Agencia de Asilo de la Unión Europea* como organismo de referencia en materia de gobernanza común y alineamiento de políticas nacionales y comunitarias, sustiuyendo así a la *Oficina Europea de Apoyo al Asilo* (EASO, en adelante).

El nuevo paquete legislativo que conforma el tercer pilar del Pacto se centra en abolir el extendido criterio del *primer país de llegada del solicitante* y priorizar otros criterios de asignación que otorguen un mayor peso a los criterios familiares y culturales del

⁶⁸ Peers, S. (2020). *First analysis of the EU's new asylum proposals*. Disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>.

petionario. La desproporción de la responsabilidad recaída sobre los Estados miembros situados en primera línea ha propiciado una situación que en nada ha contribuido a aliviar la presión migratoria ni a aligerar las resoluciones de los procedimientos de asilo; un fenómeno que pretende revertir la Comisión Europea con este nuevo Pacto, comprometiéndose a completar el trámite de asilo y los procesos de retorno en un máximo de doce semanas.

El último eje contempla destinar mayores prestaciones económicas a terceros Estados en concepto de ayudas de cooperación al desarrollo dirigidas a atajar las causas profundas de la migración en aquellos países que consituyen los principales focos de origen y tránsito de migrantes. De manera complementaria, se prevé reforzar la cooperación bilateral mediante la firma de acuerdos *ad hoc* con terceros países que contemplen el establecimiento de nuevas vías de inmigración legal. Según lo previsto, en 2021 entrará en vigor la *Nueva Estrategia de Retorno Voluntario y Reintegración*, así como la *Estrategia sobre el Futuro de Schengen*, nombrándose para su exitosa ejecución un *Coordinador Europeo de Retorno*.

El novedoso *Pacto Europeo sobre Migración y Asilo* tiene vocación de convertirse en el modelo definitivo de gestión migratoria a nivel comunitario, suponiendo una renuncia definitiva a la reforma del fallido *Reglamento de Dublín* de 2016. No obstante, a pesar de existir un consenso generalizado sobre muchas de las medidas propuestas en el paquete europeo, lo cierto es que las posiciones de los países del Grupo de Visegrado se mantienen dispares en relación al reparto y la acogida de personas migrantes (Manchón, 2020). Dada la necesidad de unanimidad para sacar adelante el Pacto, no es de extrañar que la Comisión Europea enmiende en los próximos meses algunas de las propuestas más controvertidas para asegurar su aprobación por parte de los 27 Estados miembros. El éxito de las negociaciones permitirá avanzar en la reforma de otras enmiendas pendientes, entre ellas el SECA. Por el contrario, el fracaso de los acuerdos podría sumir a la Unión Europea en una crisis de valores de solidaridad e imperio del derecho que no solo agravaría la actual situación de colapso sino que derivaría en el vaciamiento del deber ético de responder desde la dimensión comunitaria a la necesidad de refugio.

6. Recapitulación

En el presente capítulo ha quedado reflejado el extenso volumen de actuaciones legislativas desarrolladas por las instituciones europeas en los ámbitos más representativos relativos a la política común de asilo y al control de fronteras exteriores. Aunque ello no acarrea necesariamente una mejora positiva, sí demuestra la creciente preocupación de las instituciones en estas materias, elevando la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda política europea.

El desarrollo de normativa comunitaria sobre estas cuestiones se presenta dispar, combinando la adopción de un sinnúmero de actuaciones no vinculantes jurídicamente con una normativa comunitaria tendente a perseguir la asimilación de los ordenamientos internos hacia el reconocimiento de unos criterios mínimos exigibles en el procedimiento de asilo que deben ser garantizados por el conjunto de autoridades nacionales competentes.

Partiendo del *Tratado de Ámsterdam* de 1997, en el que se incluye el derecho a circular libremente por el territorio europeo en condiciones de seguridad y justicia, el *Programa de Tampere* deja atrás la consideración aislada del fenómeno migratorio e impulsa por vez primera el desarrollo de políticas comunes en materia de asilo. En él se plantea la colaboración con los países de origen y tránsito, la creación de un SECA, el trato justo hacia los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios mixtos, propuestas todas ellas dirigidas a avanzar hacia una legislación europea armonizada en materia migratoria.

Con la aprobación del *Programa de La Haya* se reafirma la necesidad de un planteamiento global que enfrente el fenómeno migratorio y el desarrollo de un SECA garantista de unos niveles óptimos de protección. El Programa insistió en la importancia de tratar las causas profundas de la migración y la necesidad de fomentar la solidaridad entre los Estados miembros. Sucesor de los *Programas de Tampere* y *La Haya*, el *Programa de Estocolmo* de 2009 reiteró la urgencia de adoptar un enfoque global basado en la colaboración con los países de origen y tránsito, priorizando la seguridad y el control de fronteras exteriores. Se plantea la necesidad de igualar las disparidades existentes entre los Estados miembros, reconduciéndolas hacia un procedimiento común y un estatuto

uniforme de concesión de la protección internacional. Se persiguió nuevamente el desarrollo del SECA, el fortalecimiento del espacio Schengen y la generación de un marco para las políticas migratorias que fomentara el diálogo con los países de origen y tránsito. A pesar de los logros alcanzados durante este periodo, gran parte de la legislación en materia de asilo no llegó a ser transpuesta de manera coherente por los países miembros de la UE.

La saturación de los sistemas nacionales de asilo, con un pico en 2015, detonó el auge de las restricciones de entrada y dejó al descubierto las limitaciones estructurales de la política migratoria europea. A pesar del trabajo realizado durante las últimas dos décadas para alcanzar acuerdos comunes que aproximen las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión, lo cierto es que continúan existiendo grandes disparidades que evidencian la incapacidad de gestión de la UE del creciente número de llegadas, poniendo en entredicho el principio de solidaridad entre los Estados miembros.

Esta situación resultó determinante en la implementación de la *Agenda Europea de Migración* del 2015 que, basándose en la idea de responsabilidad y solidaridad, adoptó los mecanismos de *reubicación* y *reasentamiento* con la idea de redistribuir a los solicitantes de asilo de manera equitativa entre los Estados miembros. La escasa solidaridad y falta de apoyo unánime de los gobiernos nacionales se plasmó en el fracaso de ambos mecanismos, entorpeciendo nuevamente los avances en el desarrollo de una política común migratoria y propiciando la adopción de mayores medidas de externalización de fronteras.

En definitiva, queda reflejado en este escenario de acontecimientos la incoherencia de los ordenamientos internos con la política exterior, así como la ausencia de una respuesta conjunta y coordinada por parte de la UE basada en la solidaridad entre los países miembros. Tal y como se examinará en apartados posteriores, esta colaboración se presenta imprescindible a la hora enfrentar los actuales retos migratorios en un marco de salvaguarda de los derechos humanos de la población necesitada de protección internacional.

CAPÍTULO TERCERO

LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ASILO EN EL ESTADO ESPAÑOL

INDICE CAPITULO III

LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ASILO

EN EL ESTADO ESPAÑOL

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes histórico-jurídicos del derecho de asilo en el ordenamiento jurídico español**
 - 2.1. El tratamiento del derecho de asilo en la Constitución Española y en la posterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
 - 2.2. La Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984
- 3. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria**
 - 3.1. El estatuto de la protección subsidiaria
 - 3.2. Persecución por motivos de género u orientación sexual
 - 3.3. Los agentes no estatales de persecución o causantes de daños graves
- 4. Los ejes vertebradores del procedimiento de protección internacional**
 - 4.1. Presentación de la solicitud e inicio del procedimiento de protección internacional
 - 4.2. La solicitud de protección internacional en territorio nacional: análisis de las causas de inadmisión
 - 4.3. La solicitud de protección internacional en puesto fronterizo: análisis de las causas de inadmisión y controversia de la permanencia en frontera
 - 4.4. Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados
 - 4.5. Tramitación de la solicitud de protección internacional
 - 4.6. Derechos asociados a la presentación de la solicitud y concesión de la protección internacional
- 5. Situación actual de la política de asilo y procedimiento de acogida en España**
 - 5.1. El asilo al tenor de los datos estadísticos
 - 5.2. El procedimiento de acogida en la sociedad española
- 6. Recapitulación**

1. Introducción

El amplio elenco normativo europeo referente a la protección internacional que compone el SECA, junto con la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y su *Protocolo de Nueva York* de 1967, constituye los cimientos sobre los que se asienta la construcción de nuestro sistema nacional de asilo. Desde el *Programa de Tampere* de 1999, el ordenamiento jurídico español persigue acoger la evolución de la normativa europea en el ámbito del *asilo* y de la *protección subsidiaria*. El incremento de peticiones de protección internacional en el espacio comunitario conduce a esta necesidad de armonización de las legislaciones nacionales. La actual *Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* se enmarca en este objetivo de incorporar la primera fase del SECA al ordenamiento interno, pues contiene las bases para la constitución de un régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales de este colectivo.

La voluntad de este capítulo es contribuir al estudio jurídico de la *Ley 12/2009* mediante el análisis de las disposiciones que incorporan mejoras respecto de la normativa de asilo europea y de la legislación española anterior, así como la detección de sus debilidades. Tras el examen detallado de los ejes vertebradores del procedimiento de protección internacional, se expondrán las principales características de la situación actual del asilo en España al tenor de los datos estadísticos arrojados por el Ministerio del Interior sobre el número de solicitudes registradas y resoluciones favorables de concesión del *estatuto de refugiado*. Esta información permitirá al lector entender la situación de colapso en el procesamiento de expedientes a partir del 2015, además de darle a conocer otras variables sociodemográficas igualmente relevantes. A continuación, el último punto del capítulo versará sobre el procedimiento de acogida de la población *solicitante de protección internacional* y los factores obstaculizadores del mismo.

En las siguientes líneas cabe tener presente que, si bien la política de asilo se encuentra en íntima conexión con la política migratoria, la primera constituye un mecanismo internacional de protección para aquellas personas que precisan escapar a las amenazas de sus derechos humanos más fundamentales. Se trata de una política que, en lugar de regirse a través de parámetros meramente gubernamentales guiados por el principio de soberanía nacional –como ocurre con las políticas de inmigración–, está condicionada por

la normativa internacional y comunitaria. De ahí la importancia de determinar una política específica de asilo para aquellas personas cuya protección requiere de un estatuto diferenciado por no quedar amparado por las políticas de inmigración vigentes. Este es el motivo por el que algunos de los factores que intervienen en las políticas de inmigración, como los regímenes de estancia o los procesos de integración, no se ven reflejados de manera tan nítida en la política de asilo.

2. Antecedentes histórico-jurídicos del derecho de asilo en el ordenamiento jurídico español

El asilo es una institución profundamente arraigada en el ordenamiento jurídico español. En el *Concilio de Lérida*, celebrado en el año 546, se reguló por vez primera el asilo *eclesiástico*, otorgándose el poder expreso a los clérigos de conceder el *derecho de asilo* a aquellos criminales refugiados en iglesias o templos. Con la formación del Estado moderno a partir del siglo XV, este derecho de *asilo eclesiástico* se fue restringiendo. No fue hasta el siglo XIX que tuvo lugar la primera regulación del *asilo territorial* con el *Decreto XL de las Cortes Generales de 28 de septiembre de 1820*, que concedía a los extranjeros “un asilo seguro en territorio español para sus personas y propiedades” (Bodelón, 2014). El *Código Penal de 1822* contribuyó a abolir el *derecho de asilo eclesiástico* en su artículo 115, decretando que “la nación española no reconoce dentro de ella ningún asilo donde los delincuentes obtengan la impunidad de sus delitos, o la disminución de las penas que les señalen las leyes” (Muñoz, 2014).

Durante el siglo XIX, la inestabilidad política de Europa y América propicia el desarrollo legislativo del *asilo territorial* en España, consecuencia del creciente número de extranjeros solicitantes de protección internacional en el país. El 4 de diciembre de 1855 se promulga la *Ley de Asilo*, que proclama en su artículo primero la inviolabilidad del asilo para todos los extranjeros y sus propiedades en territorio español, quedando consagrado de este modo el *asilo territorial* en nuestro ordenamiento jurídico a manos del Estado. El contenido esencial de su articulado queda configurado por la inviolabilidad del territorio como uno de los elementos constitutivos de la soberanía, siendo los extranjeros y sus propiedades los destinatarios de la protección ejercida por el Estado en cuanto acto graciable (Díaz Lafuente, 2014). En sus cuatro artículos restantes queda

regulada la protección frente a la extradición, predecesor del actual principio de *no devolución*, las garantías y derechos civiles de los extranjeros y sus propiedades, así como los supuestos de internamiento y las causas de revocación y expulsión. Esta Ley tuvo una vigencia de 129 años, perviviendo hasta la entrada en vigor de la *Ley de Asilo de 1984*. A lo largo de ese periodo, el mundo fue testigo de dos Guerras Mundiales, varios procesos de descolonización, aparición de nuevos Estados e internacionalización de los *Derechos Humanos* y del *Derecho Internacional de los Refugiados*.

A partir de 1975, tras los años de aislamiento de la comunidad internacional que vivió España a consecuencia de la dictadura franquista, el país comienza a adherirse a los diversos compromisos internacionales pendientes. El 22 de julio de 1978, España se adhiere a la *Convención de Ginebra* y al *Protocolo de Nueva York*, meses antes de la entrada en vigor de la *Constitución Española*. De este modo, el derecho a la protección internacional y el principio de *non refoulement* se convierten en un acto reglado de contenido obligatorio para España, derivado del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas al ratificar la *Convención* y su *Protocolo*.

2.1. El tratamiento del derecho de asilo en la Constitución Española y en la posterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado

La promulgación de la *Constitución Española* de 1978 (CE, en adelante) supuso un importante avance hacia una sociedad más igualitaria y garantista de los derechos humanos. En su artículo 10.2, la CE dispone que “*las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*”. El CEDH desempeña un papel fundamental en este punto al reconocer y garantizar derechos asociados a la protección internacional en sus artículos 3, 5, 6 y 8⁶⁹.

⁶⁹ El contenido de estos cuatro artículos pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Por su parte, el derecho de asilo queda expresamente consagrado en el artículo 13.4 de la CE, según el cual, “*la Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España*”. Santolaya Machetti (2001) subraya la compleja naturaleza jurídica de este derecho, al tratarse de un derecho de configuración legal cuyo contenido jurídico se vincula con las garantías procedimentales necesarias para su ejercicio efectivo, quedando por este motivo limitado por el resto de derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

Para desarrollar lo dispuesto en el artículo 13.4 de la CE, se promulgó la *Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado*, que derogó la hasta entonces vigente *Ley de Asilo* de 1855. Basándose en el principio de solidaridad internacional, la nueva ley introdujo el *derecho de asilo por razones humanitarias*, germen de la actual *protección subsidiaria* y otras formas de protección por *razones humanitarias*. De acuerdo con Moreno (2015), es de gran relevancia en esta ley la comprensión separada del *derecho de asilo* y la *condición de refugiado* como figuras jurídicas independientes, un hecho que trajo consigo grandes contradicciones y desajustes prácticos.

En este sentido, Escribano (2010) entiende la *condición de refugiado* como un verdadero derecho subjetivo cuyo contenido jurídico es aquel previsto por la *Convención de Ginebra*. Separadamente, el *derecho de asilo* se concebía en el artículo 3 de la *Ley de 1984* como “la protección graciable dispensada por el Estado en el ejercicio de su soberanía”, atribuyéndose su concesión al Gobierno a propuesta de la Comisión Interministerial creada en el Ministerio del Interior. Es decir, el *derecho de asilo* se concedía como acto discrecional y no controlable judicialmente.

El contenido jurídico de la condición de *refugiado* tenía por tanto, según Pérez (2011), un menor alcance en relación al contenido jurídico del *derecho de asilo*. La discrecionalidad del Estado respecto al asilo estaba limitada por los instrumentos internacionales, actuando el principio de *non refoulement* como límite frente a esta discrecionalidad.

2.2. La Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984

En los siguientes diez años de evolución del panorama internacional y comunitario, la política de asilo exigía profundas reformas tanto de las condiciones como de las garantías del procedimiento, por lo que la *Ley 5/1984* fue modificada por la *Ley 9/1994*, de 19 de mayo.

De la *Exposición de Motivos* de la *Ley 9/1994* se deducen las principales razones que motivaron la reforma de la *Ley de 1984*. Entre ellas se destaca: la exigencia de armonización con la normativa comunitaria en materia de asilo, la necesidad de garantizar la celeridad en el examen individualizado de las solicitudes y el temor al uso fraudulento del sistema de protección internacional con fines vinculados a la inmigración económica. Esta última se basó en la creciente constatación del uso “fraudulento” del sistema de asilo por parte de la población extranjera que buscaba evitar la vía de extranjería. En este punto empezó a cobrar especial relevancia la implantación del procedimiento de inadmisión a trámite, por un lado, y el procedimiento acelerado en frontera, por otro.

La *Exposición de Motivos* apoya la celeridad en el examen de las solicitudes aludiendo que “*la reforma en cuestión se acompasa con la conclusión número 30 del Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, según la cual sería útil que los procedimientos nacionales de determinación del estatuto de refugiado prevean disposiciones especiales para tratar con celeridad las solicitudes que se consideren tan manifiestamente infundadas que no merezcan un examen en profundidad, ya que tales solicitudes no constituyen más que una carga para los países afectados y perjudican los intereses de aquellos que tienen motivos para pedir que se les reconozca el estatuto de refugiados*”. A este respecto, se estableció una fase previa en el examen de las solicitudes que permitiera la denegación acelerada de aquellas peticiones manifiestamente abusivas o infundadas.

El artículo 5 de la *Ley 9/1994* recoge aquellos supuestos en los que el Ministerio del Interior podrá inadmitir a trámite las *solicitudes de asilo* de las personas interesadas, estableciéndose a continuación las siguientes circunstancias: “*a) Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; b) Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al*

reconocimiento de la condición de refugiado; c) Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud; d) Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección; e) Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte [...]; f) Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra”.

El fin de esta modificación en el procedimiento de asilo responde, según Díaz Lafuente (2001), a la voluntad de proporcionar una mayor celeridad al proceso disminuyendo los tiempos de espera y filtrando aquellas solicitudes que carezcan de los requisitos necesarios para evitar entrar en el examen individualizado de cada una de ellas. No obstante, Santolaya (2001) ya advirtió en su día de un “uso extraordinario de esta fase del procedimiento” por parte de la Administración Pública, poniendo en tela de juicio la coherencia y efectividad del sistema nacional de asilo.

La reforma de 1994 introdujo a su vez uno de los elementos más controvertidos del derecho de asilo: la posibilidad de presentación de la solicitud en *puesto fronterizo*. De acuerdo con el artículo 5 de la ley, esta modalidad posibilita la permanencia de los solicitantes en las instalaciones fronterizas hasta ver resuelta su solicitud, un hecho que ha sido denunciado por varias organizaciones defensoras de los derechos de las personas refugiadas, que se han mostrado contrarias a esta obligación de permanencia por considerarla una detención inadecuada para la determinación del *estatuto de refugiado* (Orihuela, 2003). Algunas de estas organizaciones abogaron por su supresión, impulsando un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo y que fue desestimado por el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 53/2002*, de 27 de febrero (Villanueva, 2017). En la Sentencia, el Tribunal aboga que el solicitante de asilo no es un *detenido* en sentido estricto bajo los parámetros del artículo 17.2 de la CE y que

su estancia es en todo momento *voluntaria*, argumentando que este “*puede abandonar las instalaciones de frontera en cualquier momento renunciando a su condición de refugiado*”, un argumento que no deja de ser controvertido y cuestionado por diferentes organizaciones sociales dado el riesgo real de sufrir persecución en caso de que el solicitante retorne a su país de origen o tránsito (Valles, 2016).

Finalmente, entre los aspectos más relevantes de la *Ley de 1994* se halla la supresión de la doble figura de *asilo* y *refugio* como estatutos diferenciados. El *asilo* deja de concebirse como un acto discrecional dispensado por el Estado en el ejercicio de su soberanía y exento de control judicial para consolidarse como concepto unitario de protección internacional basado en el *estatuto de los refugiados* y controlable judicialmente (Sánchez, 2009). Un hecho que, según García Mahamut (2010), produjo relevantes efectos jurídicos tanto a nivel material como procedimental, tal y como veremos a continuación.

3. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Los motivos que propiciaron la promulgación de la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (*Ley 12/2009* o *Ley del 2009*, en adelante) se encuentran recogidos en su *Preámbulo*, cuyo contenido argumenta la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno español la extensa normativa aprobada en el seno de las instituciones europeas por afectar al núcleo del sistema nacional de asilo. La transposición de esta legislación supondría la plena acogida de la denominada *Primera Fase del SECA*.

Debido al alcance de tales modificaciones, se consideró más oportuno adoptar una nueva Ley que desarrollase lo dispuesto en el artículo 13 de la CE en lugar de llevar a cabo modificaciones parciales de la *Ley 5/1984*. A tenor de lo dispuesto en el *Preámbulo* de esta nueva *Ley 12/2009*: “*esta opción ha de permitir tanto satisfacer adecuadamente las necesidades derivadas de la incorporación del amplio elenco de actos normativos de la Unión Europea, como reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de órganos supranacionales*”

como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el objeto de mejorar las garantías de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional”.

Recordamos que las principales normas comunitarias que constituyeron esta *Primera Fase del SECA* fueron:

- *La Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado;*
- *La Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida;*
- *La Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados⁷⁰.*

En esta línea, se instó al Estado español a adaptar su ordenamiento jurídico interno a esta evolución de la normativa comunitaria en materia de asilo con el fin de mejorar las garantías de los *solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Este progresivo proceso de internacionalización fue el que auspició en gran medida la adopción de la *Ley 12/2009*. La nueva Ley supuso un importante salto cualitativo en la defensa y reconocimiento de los derechos que amparan a los *solicitantes de protección internacional*. Entre los avances más significativos se encuentran: la adopción de medidas necesarias para prestar un “tratamiento diferenciado por razón del sexo” en las entrevistas de asilo (art. 17.5); la consideración de las situaciones específicas de personas en situación

⁷⁰ Cabe mencionar que estas Directivas fueron objeto de modificación con posterioridad a la Ley 12/2009. La *Directiva 2005/85/CE* se modificó por la *Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*; la *Directiva 2004/83/CE* por la *Directiva 2011/95/CE, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*; y la *Directiva 2003/86/CE* por la *Directiva de 2013/33/UE, que establece las normas mínimas comunes sobre las condiciones de vida de los solicitantes de protección internacional*. Las nuevas Directivas formaron parte de la *Segunda Fase del SECA* y modificaron sustancialmente las condiciones relativas al reconocimiento de protección internacional y a la acogida.

de vulnerabilidad, incluyendo a mujeres embarazadas así como a personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos” (art. 46); la reagrupación familiar (art. 41); la introducción de un cupo anual de *reasantamiento de refugiados* en España (disposición adicional primera); y la elevación a rango legal de las obligaciones sobre las condiciones materiales de acogida, entre otros.

A pesar del enorme interés que suscitan cada una de estas novedades, en los siguientes epígrafes nos detendremos a analizar la incorporación del derecho a la *protección subsidiaria*, la *persecución por motivos de género u orientación sexual* y la introducción novedosa de la figura de *agentes no estatales de persecución o causantes de daños graves*, dada su especial relevancia en la presente investigación.

3.1. El estatuto de la protección subsidiaria

La incorporación del *derecho a la protección subsidiaria* queda reconocida junto con el *derecho de asilo* bajo el paraguas unitario de la *protección internacional*, equiparando el contenido jurídico de ambos estatutos. Cabe recordar que mediante la *protección subsidiaria* se pretende amparar a aquellas personas que, sin reunir los requisitos para obtener el *asilo* o ser beneficiarias del *estatuto de refugiado*, mantienen un temor fundado de sufrir daños graves en caso de regresar a sus países de origen (art. 4 *Ley 12/2009*). En la descripción de *daños graves* otorgada por el artículo 10 de la Ley, se recogen explícitamente los siguientes: “*La condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno*”.

Respecto a esta definición, algunos autores como Galparsoro (2010) han lamentado la concreción del concepto de *daños graves* en un listado *numerus clausus*, debido a su enorme indeterminación jurídica. No obstante, el mismo autor añade que la amplia interpretación de expresiones como *tratos inhumanos y degradantes* o *violencia indiscriminada* permitiría un reconocimiento amplio del derecho a la *protección subsidiaria*. En cuanto a las causas de denegación y exclusión de esta nueva modalidad

de protección, los artículos 11 y 12 de la Ley incorporan el supuesto de “*constitución de un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público*”.

En cierta medida, la *Ley 9/1994 de modificación de la Ley 5/1984* ya recogía la *protección subsidiaria* en su modificación del artículo 17.2, enmarcándola en razones humanitarias o de interés público. En el marco de la legislación general de extranjería, la ley autorizaba la permanencia en España del interesado “*cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley*”. Siguiendo esta línea, la actual *Ley de 2009* recoge en su artículo 37 la autorización de estancia o residencia en España por las *razones humanitarias* determinadas en la normativa vigente en caso de denegación o inadmisión a trámite de la solicitud. Lo realmente novedoso de la *Ley 12/2009* es que eleva a rango de ley el derecho de *protección subsidiaria*, hasta entonces relegado a las razones humanitarias, otorgándole derechos similares a los asociados a la concesión del *derecho de asilo* (Pérez, 2011).

Por su parte, el artículo 2 de la *Ley de 2009* define el *derecho de asilo* como aquella “*protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967*”. La condición de *refugiado* recogida en el referido artículo 3 se reconoce a “*toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él [...]*”. A este respecto, Galparsoro (2010) lamenta que la redacción final de la Ley no incorporara como causa de persecución a todas aquellas personas que se ven forzadas a abandonar sus países de origen por motivos fundados de sufrir persecución por

padecimiento de una enfermedad grave que produzca rechazo y exclusión social, por motivos climáticos o por trata de seres humanos.

Los actos en que se basen los temores fundados a ser objeto de persecución, en el sentido previsto en el artículo 3 de la *Ley de 2009*, deberán ser “*suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales [...] o bien ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar a una persona de manera similar a lo que se acaba de señalar*” (art. 6.1). Los actos de persecución podrán revestir, entre otras, las formas concretadas en el segundo apartado del artículo 6, siendo estas: “*a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual; b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria; c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios; d) denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias; e) procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de esta Ley; f) actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños*”. Los actos definidos en este artículo deberán estar relacionados con los motivos de persecución mencionados en el artículo 7, debiendo ser tenidos en cuenta para su adecuada valoración las nociones de *raza, religión, nacionalidad, opiniones públicas y grupo social* determinados en la Ley.

A pesar de las visibles divergencias que contempla la *Ley 12/2009* respecto de la concesión y cesación de la condición de *refugiado* y de *beneficiario de protección subsidiaria* (los ocho supuestos de cesación de la condición de *refugiado* contemplados en el artículo 42 son de mayor amplitud que los tres supuestos de *protección subsidiaria* recogidos en el artículo 43), lo cierto es que la Ley les concede en su articulado unos niveles de protección similares, equiparando ambos estatutos en derechos y contenidos. El hecho de elevar a rango de ley la *protección subsidiaria* supuso un claro avance en los niveles de protección concedidos a las personas cuya solicitud de protección internacional se había visto denegada.

Por último, cabe recordar que el propósito principal que motivó la redacción de la *Ley 12/2009* fue la transposición y plena acogida de la *Primera Fase del SECA*, de ahí que varios artículos reproduzcan algunos preceptos de las Directivas comunitarias constitutivas de esta *Primera Fase*. El artículo 6 de la *Ley de 2009* es un ejemplo de réplica exacta del artículo 9 de la *Directiva 2004/83/CE*, disposición que persigue fijar normas mínimas que definan el contenido del *estatuto de refugiado* para guiar a los organismos nacionales en la adecuada aplicación del *Convenio de Ginebra*. El artículo 7 de la *Ley de 2009* imita igualmente el contenido del artículo 10.1.d) de la *Directiva de 2004*, al estipular que: “*en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, podría incluirse en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual [...]. Podrían tenerse en cuenta aspectos relacionados con el sexo de la persona, sin que ellos por sí solos puedan dar lugar a la presunción de aplicabilidad del presente artículo*”. Esta novedosa interpretación de persecución será analizada en el siguiente punto.

3.2. Persecución por motivos de género u orientación sexual

La concreción en la *Ley 12/2009* de la naturaleza y formas que deben revestir los *actos de persecución* constituye, en opinión de García Mahamut (2010: 49): “un magnífico avance en materia de protección del derecho de asilo en la medida en que se incorpora a una norma con rango de ley lo que ya en buena medida constituye un acervo en nuestra práctica administrativa al evaluar las solicitudes de asilo y una práctica jurisprudencial al garantizar el reconocimiento y ejercicio de tal derecho”.

Además de concretar numerosos aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar los motivos de persecución, el artículo 3 incorpora de manera novedosa la *persecución por motivos de género u orientación sexual*: una consideración que amplía de manera expresa la definición de *refugiado* otorgada por la *Convención de Ginebra* y que sin duda ha supuesto un gran avance en el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación por motivos de *identidad de género y orientación sexual* (Concha, 2017).

No obstante, de un análisis más detallado se sustraen una serie de debilidades que, de acuerdo con algunos autores como Díaz Lafuente (2014) o López-Sala (2020), debieran ser superadas en futuras regulaciones. Una de ellas es que, a pesar de incluirse en el concepto de *grupo social determinado* a aquellos colectivos basados en una característica común de identidad de género u orientación sexual, se constata en el artículo 7 de la *Ley 12/2009* que la concesión del *asilo* o la *protección subsidiaria* queda supeditada a las *circunstancias imperantes en el país de origen*.

Este reconocimiento “condicionado” de la *persecución por motivos de género u orientación sexual* no es aplicable a ninguno de los demás motivos de persecución (raza, religión, nacionalidad, opinión política...), pudiendo interpretarse de ello la intención del legislador de relegar a un *segundo plano* la persecución por causa de género u orientación sexual en contraposición con las causas *convencionales* de protección (Tsourdi, 2013). Asimismo, la consideración necesaria de las *circunstancias imperantes en el país de origen* para este tipo de solicitudes otorga un excesivo margen de discrecionalidad a la Administración, al no existir parámetros objetivos con lo que valorar dichas *circunstancias imperantes* (Díaz Lafuente, 2014).

3.3.Los agentes no estatales de persecución o causantes de daños graves

Existe una jurisprudencia anterior a la promulgación de la *Ley 12/2009* que ya otorgaba el derecho de asilo en aquellos supuestos en los que el *solicitante de protección internacional* era perseguido por *agentes no estatales* (grupos armados, guerrillas...). La *Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2009*⁷¹ estipula, para aquellos casos donde el riesgo de persecución procede de *agentes no estatales*, que: “*cuando la población local comete serios actos de discriminación y otras ofensas, se pueden considerar como actos de persecución si son deliberadamente tolerados por las autoridades, o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo*”.

⁷¹ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. rec. 1528/2007, de 13 de enero de 2009.

El hecho de elevar a rango de ley el reconocimiento explícito de los *agentes no estatales* entre los agentes de persecución o causantes de daños graves tradicionales (Estado y partidos u organizaciones que lo controlen) supuso un salto cualitativo de efectos notorios entre aquellas personas perseguidas por su entorno familiar, social y laboral. La *Ley 12/2009* especifica qué agentes podrán proporcionar protección efectiva y cuándo podrá entenderse que se brinda tal protección, dado que para otorgar el *derecho de asilo* o la *protección subsidiaria* es necesario que el solicitante demuestre la pasividad e incapacidad de protección de las autoridades responsables en su país de origen (Estepa, 2017).

Según lo dispuesto en el artículo 14.1 de la *Ley 12/2009*, son responsables de brindar protección: “*el Estado o los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio*”. Se entenderá que existe tal protección cuando estos agentes “*adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección*”, de acuerdo con el artículo 14.2 de la *Ley 12/2009*. Por último, la norma se remite a lo dispuesto por las instituciones europeas u organizaciones internacionales al efecto de valorar si una organización internacional controla un Estado o una parte considerable de su territorio y de si proporciona la protección descrita (art. 14.3 *Ley 12/2009*).

En definitiva, dada la alteración de los supuestos inicialmente previstos por la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados*, el legislador español considera conveniente añadir nuevos motivos de persecución que, en gran medida, responden a la irrupción de nuevas demandas de protección internacional, tanto por parte de población perseguida por motivos de *orientación sexual y/o identidad de género*, como por aquellos que huyen de *agentes no estatales de persecución*. En este sentido y de acuerdo con Kahale (2011), ACNUR juega un papel crucial en la defensa de una interpretación amplia del término *refugiado*, capaz de brindar una respuesta adecuada a las necesidades actuales.

4. Los ejes vertebradores del procedimiento de protección internacional

A través de un recorrido por las principales fases del procedimiento de protección internacional, el presente apartado introduce al lector en el conocimiento de los distintos mecanismos susceptibles de brindar amparo a la persona solicitante de asilo en territorio español. Se expondrán, en un primer momento, los derechos asociados a la presentación de la solicitud, tanto en territorio nacional como en puestos fronterizos, embajadas y consulados, deteniéndonos en el análisis diferenciado de sus respectivas causas de inadmisión. Seguidamente, una vez formalizada y admitida la solicitud, se examinará el procedimiento de tramitación del expediente, bien siguiendo el cauce ordinario o bien el de la tramitación de urgencia. Finalizaremos el apartado con el estudio de los derechos asociados a la concesión del *derecho de asilo* y de la *protección subsidiaria*.

4.1. Presentación de la solicitud e inicio del procedimiento de protección internacional

El procedimiento se iniciará con la presentación de la solicitud mediante comparecencia personal del interesado (o su representante) en los lugares que reglamentariamente se establecen para ello (art. 17 *Ley 12/2009*). El plazo máximo de presentación de la solicitud es de *un mes* desde la entrada en España o desde que se producen los hechos que justifican el temor fundado de persecución. Este límite temporal debe ir en concordancia con lo establecido en la *Directiva 2005/85/CE*, la cual dispone en su artículo 8 que: “*los Estados miembros garantizarán que las solicitudes de asilo no se rechacen ni excluyan del examen por el único motivo de no haberse presentado tan pronto como era posible*”.

La *Ley 12/2009* establece un procedimiento único que permite analizar de manera simultánea los dos estatutos de protección internacional con el fin de acelerar el proceso. De conformidad con la *Directiva 2005/85/CE de procedimiento*, el *Título II* de la *Ley 12/2009* presenta las reglas procedimentales para el reconocimiento de la protección internacional. Según el artículo 16.3 de la *Ley*: “*la presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. De este extremo se informará en debida forma al solicitante*”.

En su *Capítulo I: De la presentación de la solicitud*, la *Ley 12/2009* garantiza una serie de derechos –anteriormente recopilados en normas de rango inferior– que amparan al solicitante desde el mismo momento de presentación de la solicitud. Entre otros, el artículo 18 enumera los siguientes derechos inherentes al solicitante: *a) derecho a ser documento como solicitante de protección internacional; b) a asistencia jurídica gratuita e intérprete; c) a que se comuniquen su solicitud al ACNUR; d) a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante; e) a conocer el contenido del expediente en cualquier momento; f) a la atención sanitaria en las condiciones expuestas; g) a recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley.* Serán obligaciones del solicitante las siguientes: *a) cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento para la concesión de protección internacional; b) presentar, lo antes posible, todos aquellos elementos que, junto a su propia declaración, contribuyan a fundamentar su solicitud; c) proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo; d) informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él; e) informar, asimismo, a la autoridad competente o comparecer ante ella, cuando así se les requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud*” (art. 18.2 *Ley 12/2009*).

Solicitada la protección internacional, el afectado no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta ver resuelta o inadmitida su solicitud. No obstante, se considera que, por motivos de salud o seguridad pública, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración (art. 19.1 *Ley 12/2009*). La solicitud de protección suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente (art. 19.2 *Ley 12/2009*). A su vez, los solicitantes de asilo adquieren el derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros (art. 19.4 *Ley 12/2009*). En los siguientes apartados se detallarán las distintas vías de presentación de la solicitud, sus causas de inadmisión y derechos asociados a su tramitación.

4.2. La solicitud de protección internacional en territorio nacional: análisis de las causas de inadmisión

La normativa vigente recoge las diferentes vías para iniciar la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En aquellos casos en que la solicitud sea presentada en *territorio nacional*, el artículo 20 de la *Ley 12/2009* detalla de manera expresa las circunstancias que motivan la inadmisión a trámite de las solicitudes, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- Por falta de competencia para el examen de las solicitudes: es decir, cuando a España no le corresponda el examen de la solicitud con arreglo al *Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país* y de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea parte. En la resolución en la que se acuerde su inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar la solicitud. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente su responsabilidad (art. 20.1.b *Ley 12/2009*)
- Por falta de requisitos: cuando la persona solicitante se halle reconocida como *refugiada* y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado, de conformidad con los artículos 25.2 b) y 26 de la *Directiva 2005/85/CE*; cuando la persona solicitante proceda de un *tercer país seguro*, de conformidad con el artículo 27 de la *Directiva 2005/85/CE* y en su caso con la lista elaborada por la UE; cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes (art. 20.1.e *Ley 12/2009*) y por último cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el *Protocolo nº 24 al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la UE*⁷².

⁷² Protocolo nº 24 al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (2007). Diario Oficial Unión Europea, 306, de 17 de diciembre de 2007.

La exclusión de los ciudadanos comunitarios del ámbito subjetivo de aplicación a la hora de solicitar protección internacional en el Estado español ha suscitado cierta controversia. Los artículos 1, 2 y 16.1 de la *Ley 12/2009* reafirman este precepto de la siguiente manera:

Artículo 1. Objeto de la ley

“La presente Ley (...) tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional”.

Artículo 2. El derecho de asilo

“El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado (...)”.

Artículo 16. Derecho a solicitar protección internacional

“1. Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España”.

El fundamento de esta exclusión se basa en el artículo único del *Protocolo nº 24 al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*, el cual argumenta que, dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales brindado por parte de los Estados miembros de la UE, se considera que éstos constituyen recíprocamente países de origen *seguros*, a todos los efectos jurídicos y prácticos en materia de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro solo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en cuatro supuestos, entre ellos la determinación por parte del Consejo de la violación grave y persistente por parte del Estado miembro al que pertenece el nacional de los principios mencionados en el artículo 6.1 del *Tratado de la Unión* (artículo único letra “c”).

La exclusión basada en la *nacionalidad* podría entrar en conflicto con el artículo 3 de la *Convención de Ginebra*, que dispone que *“los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”*. Esta contradicción normativa pone en tela de juicio la constitucionalidad del articulado de la *Ley 12/2009*, pues el artículo 96.1 de la CE afirma que: *“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados*

oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional". Por su parte, el artículo 10.2 de la CE señala que: *"las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España"*. Podría incluso entrar en conflicto con el artículo 13.4 de la CE, que dispone que: *"la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España"*. Con ello, la CE hace referencia a ciudadanos de *otros países* que bien podrían ser ciudadanos comunitarios, sin hacer alusión a ninguna exclusión explícita de los mismos.

En lo que respecta la inadmisión a trámite por procedencia de un *tercer país seguro*, cabe recordar que, debido a la falta de consenso entre los Estados miembros, la UE carece de acuerdos vinculantes respecto a los países que debieran considerarse *seguros* (Gil-Bazo, 2006). Aunque son doce los Estados miembros⁷³ que sí disponen de listados nacionales de *países de origen seguros*, varios de los países planteados no despiertan la confianza de buena parte del resto de Estados miembros. La misma *Directiva 2005/85/CE* establece en su *Consideración 21* que la designación de un tercer país como país de origen *seguro* *"no podrá establecer una garantía absoluta de seguridad para los nacionales de dicho país"*.

Cabe señalar que el Tribunal de Justicia, a través de su *Sentencia de 6 de mayo de 2008*⁷⁴, anuló los artículos 29 (apartados 1 y 2), y 36 (apartado 3), de la *Directiva 2005/85/CE*, invalidando el procedimiento mediante el cual se debía elaborar la lista mínima común de terceros países de la UE basándose, entre otras consideraciones, en la falta de competencia del Consejo. No obstante, más adelante se incorporó la posibilidad que otorgaba la *Directiva 2005/85/CE* de inadmitir a las personas procedentes de la lista de países *seguros* en el ámbito de la UE.

⁷³ Los doce países de la UE que disponen de listas nacionales de países de origen *seguro* son: Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Letonia, Malta, Eslovaquia y el Reino Unido.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). *Asunto Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea*, de 6 de mayo de 2008. Demanda número 133/06.

La Comisión Europea trató de resolver las disparidades entre los listados nacionales de países de *origen seguro* a través de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE* (COM 2015/452 final). El objeto del *Reglamento* es el establecimiento de una lista común a la UE de terceros países que tendrán la consideración de países *de origen seguros* a tenor de la *Directiva 2013/32/UE*.

A estos efectos, el *Anexo I* del *Reglamento* propone los siguientes países de *origen seguros*: Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. En principio, estos países se seleccionaron por cumplir con los requisitos exigidos en la *Directiva 2005/85/CE*, aun cuando, de acuerdo con la OAR, alrededor del 17% del total de las solicitudes presentadas en la UE proceden de ciudadanos de estos países. El *Anexo II* expone que: “*se considerará que un país es un país de origen seguro cuando (...) pueda demostrarse que de manera general y sistemática no existen persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2004/83/CE, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno. Al realizarse esta valoración se tendrá en cuenta, entre otras cosas, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante: a) las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican; b) la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la Tortura en particular aquellos a los que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, de dicho Convenio Europeo, no cabe hacer excepciones; c) el respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; d) la existencia de un sistema de vías de recurso efectivas contra las violaciones de dichos derechos y libertades*”. Del mismo modo, la mayoría de estos países han sido designados candidatos a la adhesión a la UE por el Consejo Europeo y cumplen los denominados *criterios de Copenhague*: garantía de democracia y de Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y protección de las minorías. Estos requisitos son los que en definitiva motivan su consideración de países *seguros*.

La Comisión se compromete a examinar periódicamente la situación de los *terceros países de origen seguro* que figuran en esta lista común de la UE, basándose en diversas fuentes de información, como son los informes anuales del Servicio Europeo de Acción Exterior, la EASO, el ACNUR, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes (art. 2.2 del *Reglamento*). El artículo 3 otorga poderes a la Comisión para adoptar actos delegados que le permitan suprimir a un tercer país de la lista común de *países de origen seguros* de la UE en caso de cambio repentino de su situación (Costello, 2016).

El establecimiento de un listado de terceros países con el calificativo *seguros* ha sido y sigue siendo motivo de controversia. Por un lado, instituciones europeas y Estados miembros alaban la iniciativa al considerar que aumentará la eficiencia de los procedimientos y desincentivará toda tentativa de abuso del sistema de asilo, pudiendo destinarse más recursos a la protección del resto de solicitantes de protección internacional (Byrne & Shacknove, 1996). Por otro lado, la propuesta es ampliamente criticada por organizaciones y asociaciones defensoras de derechos humanos, tales como la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Asociación Europea para la Defensa de los Derechos Humanos, *EurMed Rights*, CEAR, Amnistía Internacional y otras muchas entidades del tercer sector especializadas en el ámbito de la migración. En sentido parecido, Soler (2020), Gil-Bazo (2006), Ynzenga (2018) y Claro (2009) sostienen que ningún país debe considerarse *seguro* para una persona solicitante de protección internacional, advirtiendo de los peligros que entraña esta calificación a la hora de tramitar las peticiones de asilo, pues acarrearía el estudio acelerado y no individualizado de las solicitudes, la denegación o incluso inadmisión de las mismas y las devoluciones automáticas de los solicitantes a sus países de origen, lo que supondría una clara vulneración por parte de los Estados miembros de sus obligaciones internacionales respecto del derecho de asilo (entre ellos el *principio de no discriminación por motivos de nacionalidad* o el *principio de no devolución*, consagrado por la normativa internacional y europea).

El párrafo segundo del artículo 20 de la *Ley 12/2009* regula el plazo máximo de notificación de la inadmisión a trámite de la solicitud, que será de *un mes* desde la presentación de la misma. Esta conllevará los mismos efectos que la denegación de la solicitud. Por el contrario, se entenderá admitida a trámite cuando en el transcurso de

dicho plazo no se haya notificado la resolución de inadmisión a la persona interesada, reconociendo la permanencia provisional del *solicitante* en territorio español.

Tal y como se recoge a continuación, la inadmisión a trámite se prevé igualmente cuando el afectado presenta su solicitud de protección internacional en *puesto fronterizo*, añadiéndose causas de inadmisión a las ya contempladas en la solicitud presentada en territorio nacional.

4.3. La solicitud de protección internacional en puesto fronterizo: análisis de las causas de inadmisión y controversia de la permanencia en frontera

Dada la urgencia de las circunstancias, la resolución de inadmisión a trámite para aquellas personas que soliciten protección internacional en un *puesto fronterizo* deberá ser notificada en el plazo máximo de *cuatro días* desde su presentación (art. 21.1 *Ley 12/2009*). En principio, su inadmisión a trámite tendrá lugar siempre que concurren los supuestos ya previstos en el artículo 20.1 de la Ley para aquellas solicitudes presentadas en territorio nacional (es decir: por falta de competencia para el examen de la solicitud o por falta de requisitos).

No obstante, el apartado segundo del artículo 21 añade causas de denegación distintas a las ya contempladas en la solicitud en territorio nacional. Concretamente, el artículo 21.2 indica que el Ministerio del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada cuando concurren los siguientes supuestos: “*a) los previstos en las letras c), d) y f) del apartado primero del artículo 25, y b) cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave*”.

Contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de *dos días* contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen.

El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión o denegación de la solicitud, así como la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente (art. 21.5 *Ley 12/2009*). Por el contrario, si tras el reexamen se deniega la solicitud el Ministerio del Interior ejecutará la expulsión tras un procedimiento de *ocho días*.

En este punto, Valles (2016) subraya que, a diferencia del procedimiento iniciado en territorio nacional, la posibilidad de revisión judicial de la decisión de inadmisión o denegación en puesto fronterizo carece de efectos suspensivos, incumplándose con lo estipulado en el artículo 13 del CEDH. El propio TEDH, en su *Sentencia A.C. y otros c. contra España, de 22 de abril de 2014*⁷⁵ condena a España por esta restricción después que 30 personas de origen saharauí que habían previamente solicitado protección internacional en el CIE de Puerto del Rosario en Canarias se vieran obligadas a acudir al TEDH para evitar su expulsión. Habida cuenta de las circunstancias particulares del caso, el Tribunal estimó que España debía garantizar la permanencia de los demandantes en territorio nacional durante el reexamen de sus causas y hasta que se diera la pronunciación definitiva sobre la decisión interna de sus solicitudes de protección internacional, fallando a favor de la paralización en aplicación del procedimiento establecido en el artículo 39 del CEDH.

En otro orden de cosas, Solanes (2013) critica la existencia de motivos de inadmisión distintos a los contemplados para aquellas solicitudes realizadas en territorio nacional y aquellas presentadas en frontera, teniendo en cuenta que se trata de un único procedimiento de protección internacional. En su opinión, la admisión o inadmisión a trámite se ve de este modo supeditada al lugar donde se haya formulado la petición, hecho que podría resultar discriminatorio y contrario a lo dispuesto en el CEDH. Este tratamiento diferenciado no se haya justificado en ningún apartado de la *Ley 12/2009* ni tampoco en la normativa europea.

⁷⁵ Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 22 de abril de 2014. *Asunto A.C y otros c. contra España*. Demanda nº 6528/11.

Otra cuestión que suscita gran controversia es la permanencia del solicitante de asilo en el puesto fronterizo. El artículo 22 de la *Ley 12/2009* dispone que “*en todo caso, durante la tramitación de la petición de reexamen y del recurso de reposición previstos en los apartados cuarto y quinto del artículo 21 de la presente Ley, así como en los supuestos en los que se solicite la adopción de las medidas a las que se refiere el apartado segundo de su artículo 29, la persona solicitante de asilo permanecerá en las dependencias habilitadas a tal efecto*”.

De acuerdo con Orihuela (2003), esta disposición entraría en contradicción con el artículo 17 de la CE, la cual prevé que “*toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo, en los casos y en la forma que la ley prevé. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial*”. A partir de la doctrina de las *Sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984*⁷⁶, *99/1985*⁷⁷ y *117/1985*⁷⁸, se afirma que los extranjeros son también titulares de los derechos y garantías de la libertad personal dispuestas en este artículo 17 de la CE, en su condición de derecho fundamental ligado a la dignidad individual.

La *Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2002, de 27 de febrero*⁷⁹ argumenta en su apartado quinto de *Fundamentos Jurídicos* que el derecho a la libertad recogido en el artículo 17.1 de la CE no es “absoluto e ilimitado”. Seguidamente, la *Sentencia* establece una clara distinción entre: *el detenido*, por un lado, al que hace referencia el artículo 17.2 CE, entendido como el “afectado por una medida cautelar de privación de libertad de carácter penal” y al que se le aplicaría el límite máximo de 72 horas; y, por otro lado, *la*

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre. Publicado en BOE número 305, de 21 de diciembre de 1984.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1985, de 30 de septiembre. Publicado en BOE número 265, de 05 de noviembre de 1985.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1985, de 11 de octubre. Publicado en BOE número 268, de 08 de noviembre de 1985.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2002, de 27 de febrero. Publicado en el BOE número 80, de 03 de abril de 2002.

privación de libertad, cuya finalidad es “la protección de quien se dice perseguido con simultáneo aseguramiento de que la entrada y estancia de los extranjeros en España se hacen con pleno respeto a la Ley”. El límite temporal frente a esta *privación de libertad*, distinta de la *detención*, no es “necesariamente uniforme, sino que ha de adecuarse a las finalidades que en cada caso persigue la privación de libertad”.

En este sentido, la *Sentencia* añade en el apartado octavo de sus *Fundamentos Jurídicos* lo siguiente: “*Las restricciones a la libertad también deben ser proporcionadas (...) Por lo que hace a la exigencia de necesidad, no se percibe qué otra medida menos restrictiva de la libertad puede alcanzar el mismo nivel de eficacia en la aplicación del régimen ordinario de entrada de extranjeros que la permanencia o espera de los solicitantes en «dependencias adecuadas» de frontera; téngase en cuenta, en todo caso, que la autorización de entrada provisional (a la espera de la admisión a trámite de la petición de asilo) claramente presenta dificultades aplicativas en caso de inadmisión definitiva de la petición de asilo: tanto por la necesaria localización del solicitante como por la necesidad de un traslado físico al puesto fronterizo (...) El lapso máximo de cuatro días guarda clara relación con el tiempo mínimo que requiere la tramitación y resolución fundada de una petición de asilo; lo mismo se puede decir respecto del lapso máximo de dos días para el reexamen. (...) A la vista de la regulación legal del trámite de admisión de la petición de asilo no puede considerarse que los plazos máximos de restricción a la libertad del solicitante de asilo excedan de lo estrictamente necesario.*” La *Sentencia* viene a concluir que la permanencia en las dependencias del puesto fronterizo no es contraria a los límites materiales que establece la CE frente a las restricciones en el disfrute del derecho a la libertad.

No obstante, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1986, de 10 de julio*⁸⁰ niega el reconocimiento de figuras intermedias entre la *detención* y la *libertad*. El apartado cuarto de sus *Fundamentos Jurídicos* expone que: “*Una recta interpretación del concepto de “privación de libertad” (...) es condición necesaria para la exigencia y aplicación del íntegro sistema de garantías que dispone el referido artículo 17.1 de la Constitución. No es constitucionalmente tolerable que situaciones efectivas de privación de libertad (...)*

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1986, de 10 de julio. Publicado en BOE número 175, de 23 de julio de 1986

queden sustraídas a la protección que a la libertad dispensa la Constitución por medio de una indebida restricción del ámbito de las categorías que en ella se emplean (...) de suerte que la detención no es (...), sino una pura situación fáctica, sin que puedan encontrarse zonas intermedias entre detención y libertad”.

En línea con la *Sentencia 98/1986*, Galparsoro sostiene que la detención en frontera de aquellos que solicitan asilo para ingresar en territorio nacional “constituye indudablemente una privación de libertad del peticionario de asilo, pues el solicitante tiene limitados sus movimientos al no poder salir de las dependencias dispuestas a tal fin” (Galparsoro, 2010: 119). Por ende, pese a aceptar la distinción entre *detención* y *privación de libertad*, ambas figuras quedarían amparadas por el artículo 17 de la CE, debiendo analizarse la coherencia de este derecho y el grado de constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 22 de la *Ley 12/2009*.

Debido a la complejidad de la situación en la que se produce la solicitud de protección internacional, el argumento de estancia voluntaria de los solicitantes en las instalaciones de frontera carece igualmente de relevancia jurídica, pues si bien es cierto que la persona puede abandonar libremente el puesto fronterizo en cualquier momento, esto supondría su renuncia a su situación como solicitante de asilo. A este respecto, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2000, de 26 de junio*⁸¹ argumenta en el apartado segundo de sus *Fundamentos Jurídicos* que: “La referida situación debe ser considerada como una privación de libertad, sin que el hecho de que quepa la posibilidad de que el extranjero pueda voluntariamente abandonar el país (...) impida considerar que no existe dicha privación de libertad (...)”.

Retomando nuevamente el hilo argumental de Galparsoro (2010), que sostiene que el demandante de protección internacional no realiza una *libre elección* a la hora de solicitar asilo, pues son las circunstancias de persecución las que le empujan a hacerlo, tampoco podríamos hablar de la posibilidad de *abandono voluntario* de las dependencias del puesto fronterizo, pues ello supondría la renuncia a su derecho de protección internacional.

⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2000, de 26 de junio. Publicado en BOE número 180, de 28 de julio de 2000.

4.4.Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados

Otra cuestión significativa que recoge la *Ley 12/2009* es la posibilidad de presentar la solicitud de protección internacional en Embajadas y Consulados. Las personas interesadas que así lo deseen deberán atenerse a lo dispuesto de manera expresa en el artículo 38 de la *Ley*, según el cual, “con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante *no sea nacional* del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España *podrán promover* el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta *Ley*”.

Cabe recordar que la posibilidad legal de solicitar asilo en Embajadas y Consulados ya venía recogida en el artículo 4 de la derogada *Ley de asilo 5/1984*, siendo España uno de los pocos países que regulaban este derecho en aquella época. A diferencia de lo previsto en el artículo 4.4 de la anterior *Ley 5/1984*, que establecía que “la petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores”, el actual precepto recogido en la *Ley 12/2009* puede resultar controvertido y de carácter restrictivo en lo relativo al grado de discrecionalidad otorgado al embajador español (Fernández, 2018).

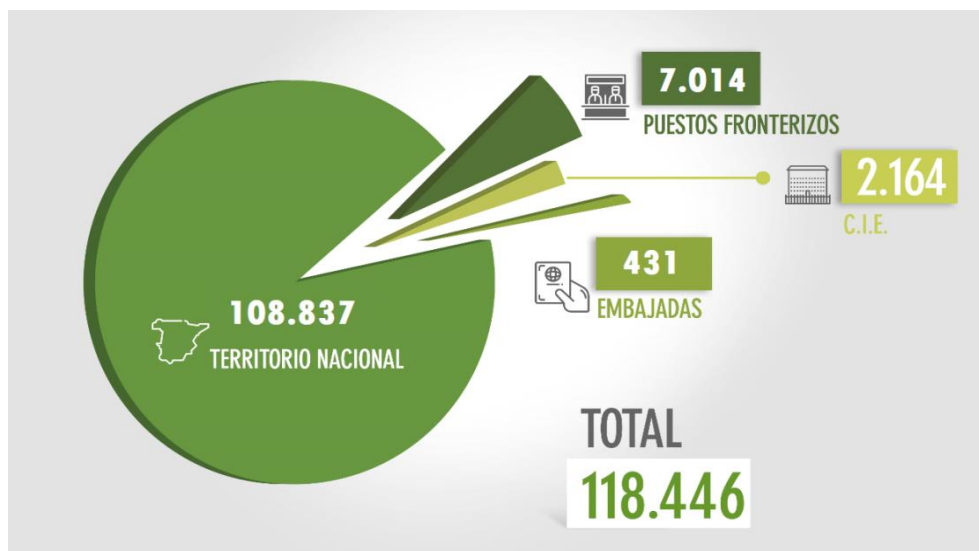
Según García Vitoria (2016), la ausencia de desarrollo reglamentario ha limitado la adecuada aplicación de las peticiones de protección internacional formuladas en misiones diplomáticas. A pesar de que la disposición final tercera de la *Ley de asilo 12/2009* instaba al Gobierno español a complementar reglamentariamente la ley en un plazo de seis meses, lo cierto es que todavía continúa vigente el reglamento asociado a la anterior reforma legislativa del sistema de asilo. El prolongado aplazamiento del nuevo reglamento dificulta gravemente muchas de las gestiones de las obligaciones de protección internacional asumidas por España, entre ellas las derivadas de las solicitudes formuladas en Embajadas y Consulados.

La *Ley 12/2009* atribuye al postergado reglamento, entre otras tareas, la de esclarecer las condiciones de acceso a las representaciones diplomáticas, así como la determinación del procedimiento de evaluación de las necesidades de traslado a España. Deberá igualmente

aclarar la potestad discrecional y circunstancias bajo las cuales los embajadores españoles *podrán promover* el traslado de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de su solicitud. El informe del Defensor del Pueblo de 2016⁸² se muestra crítico sobre esta cuestión, alertando del auge de las restricciones administrativas ante la ausencia de desarrollo reglamentario respecto de la concesión de la protección internacional a través de las representaciones diplomáticas de España en el exterior. Los datos estadísticos de la OAR confirman este arbitrio, con las modestas 2.763 peticiones de protección internacional presentadas en Embajadas en los últimos diez años, representando un 1% del total de las 259.592 solicitudes registradas en nuestro país desde el 2009 hasta el 2019⁸³.

El gráfico que a continuación se presenta ilustra de manera manifiesta el peso de las solicitudes de protección internacional presentadas en misiones diplomáticas españolas en comparación con aquellas registradas en puestos fronterizos, CIEs y territorio nacional a lo largo del año 2019.

Gráfico 1.- Solicitudes de asilo por lugar de presentación (2019)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior y CEAR de 2019.*

⁸² Defensor del Pueblo. (2016). *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, España. Recuperado de: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

⁸³ OAR (2019). *Asilo en cifras*. OAR (2019). *Asilo en cifras*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

4.5. Tramitación de la solicitud de protección internacional

Una vez formalizada y admitida a trámite la solicitud, el *Capítulo II del Título II* de la *Ley 12/2009* regula el procedimiento de tramitación del expediente de protección internacional. Este se tramitará bien a través del procedimiento *ordinario* o bien mediante la tramitación de *urgencia*. El órgano competente para la tramitación de las solicitudes será la OAR, órgano dependiente del Ministerio del Interior. Finalizada la instrucción de los expedientes, le corresponderá a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio estudiar y formular la propuesta dirigida al Ministerio del Interior de concesión o denegación del *derecho de asilo* o de la *protección subsidiaria*, según proceda.

El artículo 24 de la *Ley 12/2009* regula el procedimiento *ordinario* de instrucción, que se iniciará una vez admitida a trámite la solicitud. Transcurridos *seis meses* desde la presentación de la demanda sin que se haya notificado la correspondiente resolución, ésta podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley, seguirán el cauce de la tramitación de *urgencia*: “*a) las solicitudes que parezcan manifiestamente fundadas; b) aquellas que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente por menores no acompañados; c) las que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria; d) aquellas en las que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d), y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual; e) aquellas en las que la persona solicitante, sin motivo justificado, presente su solicitud transcurrido el plazo de un mes; f) cuando la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley*”.

Por último, se ajustarán a la tramitación de *urgencia* todas aquellas solicitudes presentadas en los Centros de Internamiento para Extranjeros que hubieran sido admitidas a trámite (art. 25.2 *Ley 12/2009*). La característica principal de este tipo de tramitación es la reducción a la mitad de los plazos de resolución.

4.6. Derechos asociados a la presentación de la solicitud y concesión de la protección internacional

Una vez presentada la solicitud de protección internacional, al peticionario le corresponden una serie de derechos sociales vinculados a las condiciones de acogida. De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la *Ley 12/2009*, a aquellas personas solicitantes que carezcan de recursos económicos se les proporcionará los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Estos servicios de acogida, su disponibilidad, programas y servicios, serán determinados reglamentariamente por el Ministerio competente a través de centros propios y de aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales (art. 31 de la *Ley 12/2009*). Asimismo, las personas solicitantes de protección internacional recibirán autorización de trabajo en España.

En cuanto a los derechos asociados a la concesión del *derecho de asilo* o de la *protección subsidiaria*, de acuerdo con el artículo 36 de la *Ley 12/2009* al beneficiario le reconocerán los derechos contemplados en la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la UE. En todo caso, se le reconocerán además los derechos enumerados en el artículo 36.1 de la Ley, plasmados a continuación:

- a) *“la protección contra la devolución en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España;*
- b) *el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección;*
- c) *la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social;*
- d) *la expedición de documentos de identidad y viaje a quienes les sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se beneficien de la protección subsidiaria;*
- e) *el acceso a los servicios públicos de empleo;*

- f) *el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles;*
- g) *el acceso, en las mismas condiciones que los españoles, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;*
- h) *la libertad de circulación;*
- i) *el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;*
- j) *el acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse;*
- k) *el mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la presente Ley y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse”.*

Se establecerán, además, los programas necesarios dirigidos a facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional en la sociedad de acogida, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales (art. 36.2 *Ley 12/2009*). Las personas que ya disfrutaban con anterioridad a la concesión del estatuto de protección internacional de prestaciones o programas podrán seguir beneficiándose en aquellos casos en que sus circunstancias especiales así lo requieran.

5. Situación actual de la política de asilo y procedimiento de acogida en España

Los conflictos mundiales y demás causas de persecución que fuerzan a la población a huir de sus países son diferentes a los de hace diez y veinte años. Ante estas nuevas circunstancias cambiantes, se entiende que los requisitos para la concesión del *estatuto de refugiado* deberían igualmente adaptarse al contexto y realidad específica del solicitante, tal sería el caso de los *refugiados climáticos*, entre otros. Desde el 2009, el sistema de protección español ha realizado notorios esfuerzos por adaptarse a determinadas circunstancias concretas: es el caso de Colombia, El Salvador u Honduras,

donde España incorporó a los *agentes no estatales* como posibles *agentes de persecución*, concediendo la protección internacional en supuestos no contemplados por la *Convención de Ginebra*.

Mediante la exposición en el presente apartado de los informes estadísticos anuales elaborados por el Ministerio del Interior se pretende que el lector adquiera una visión analítica del panorama general y de la evolución de los datos más relevantes del procedimiento de protección internacional en España y otras variables sociodemográficas clave. Esto permitirá enmarcar el presente proceso de investigación en la coyuntura política generada a partir de 2015 por la mal denominada “crisis de *refugiados*”, cuyas consecuencias afectan de manera indudable al sistema de acogida y a las condiciones de integración, expuestas brevemente en el último apartado.

5.1 El asilo al tenor de los datos estadísticos

Desde la adopción de la *Ley 12/2009*, el número de solicitudes de protección internacional presentadas en España no ha dejado de crecer. De las 3.007 solicitudes formalizadas en 2009, se registraron más de 118.000 en 2019 (OAR, 2019). Es a partir del 2013 cuando se empieza a apreciar una tendencia creciente en el número de peticiones formuladas, alcanzando en un solo año un 74% más que en 2012. Parte de la explicación a estas cifras de 2013 se encuentra en las 1.482 peticiones de protección internacional presentadas por población maliense huida del conflicto militar en Mali y las 721 solicitudes de población siria. A pesar de las 4.513 peticiones presentadas en aquel año, únicamente se concedió el *estatuto de refugiado* a 203 personas, la menor cifra registrada desde la entrada en vigor de la *Ley 12/2009* (OAR, 2013).

En 2014 se produjo un segundo incremento sustancial de solicitantes de protección internacional en España. De las 5.952 peticiones presentadas, se concedió protección internacional a 1.585 personas, la cifra más elevada registrada hasta el momento: 384 obtuvieron el *estatuto de refugiado* y 1.199 la *protección subsidiaria*, principalmente personas originarias de Siria huidas del conflicto armado (OAR, 2014).

En 2015, fueron 14.887 las personas que solicitaron asilo en España, un incremento exponencial del 150,12% respecto al año anterior (OAR, 2016). El elevado número de

personas huidas de Siria y Ucrania justificaría esta notable variación. Destaca asimismo el elevado número de solicitudes formalizadas en frontera, que pasaron de 1.039 en 2014 a 6.862 en 2015. La apertura de la oficina de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar convirtió a Melilla en el principal punto de entrada a España de ciudadanos sirios, con un total de 5.178 de peticiones registradas. A pesar de este considerable aumento, el porcentaje de concesión de la protección internacional disminuyó al 31%, por debajo de la media europea que se situó aquel año en el 52%. El *estatuto de refugiado* se concedió únicamente a 218 personas frente a las 384 del 2014, lo que supuso menos del 1% del total de estatutos concedidos en la UE. La *protección subsidiaria* se otorgó a 802 solicitantes, frente a las 1.199 de 2014. Esto supuso un porcentaje de solicitudes rechazadas que pasó del 56,14% en 2014 al 68,51% (OAR, 2015: 48).

A finales del 2015, con la asignación de nuevos efectivos en la OAR se apreció una ligera mejoría en las demoras para la formalización de las solicitudes de protección internacional, así como en la dotación de plazas de acogida. Pese a ello, según el informe del Defensor del Pueblo de 2016, la demora en la resolución de expedientes pendientes de años anteriores continúa sin solucionarse.

Durante el 2016, España atendió 16.544 peticiones de protección internacional (OAR, 2016). Se trata de la cifra anual más elevada registrada en España desde la aprobación de la primera *Ley de Asilo en 1984*. Sin embargo, esta cifra vuelve a ser irrisoria si se tiene en cuenta la ubicación geográfica y el peso demográfico del país en el espacio comunitario. Se otorgó el *estatuto de refugiado* a 369 personas de los 10.250 expedientes de asilo resueltos, y se brindó *protección subsidiaria* a 6.500 (OAR, 2016). La tasa de reconocimiento fue superior al 50% del total de las resoluciones adoptadas, por encima de la tasa registrada en el 2015, donde apenas se concedió protección internacional al 31% de las peticiones presentadas.

Según los datos del anuario estadístico del Ministerio del Interior y el informe de *Eurostat: First Time Applicant 2007-2016*, durante el periodo 2007-2016 las personas que solicitaron protección internacional en España apenas representaron el 1,22% del total de solicitantes de la UE. Un porcentaje que se ha mantenido en la actualidad a pesar del incremento en el número de solicitudes. En 2016, España acogió al 1,29% del total de

personas *refugiadas* que llegaron a la UE mientras que, en el mismo periodo, Alemania acogió al 34,41%.

En 2017 se formalizaron 31.740 solicitudes, lo que supuso un incremento del 91% respecto del año anterior. Las peticiones presentadas en frontera fueron las más afectadas por este incremento, registrándose un total de 6.148 solicitudes, que representa un aumento del 99% respecto al volumen de solicitudes formalizadas el año anterior por esta vía. Las tres provincias que registraron un mayor número de peticiones a nivel estatal fueron Madrid, Barcelona y Melilla, siendo Venezuela y Siria los principales países de procedencia de los demandantes de protección internacional. Se reconoció la condición de *refugiado* a 626 personas y el derecho a la *protección subsidiaria* a 4.192 (OAR, 2017).

Durante el 2018 se registraron 55.749 solicitudes, representando un incremento del 76% respecto del año anterior. Venezuela, Colombia, Siria, Honduras y El Salvador se situaron a la cabeza de los países de procedencia de los principales peticionarios de protección internacional. El volumen de solicitudes formalizadas por población venezolana se duplicó respecto al 2017 (20.053 peticiones frente a los 10.629 del año anterior). También incrementó considerablemente el número de peticiones formalizadas por población colombiana (8.818 frente a las 2.504 presentadas en 2017).

Otras variables sociodemográficas clave son: la superioridad en número de solicitudes presentadas por varones (57% frente al 43% de mujeres), la disparidad en el nivel de estudios (un 20% cuenta con educación terciaria, 12% con formación profesional postsecundaria; 33% con el segundo ciclo de secundaria y el 35% con educación obligatoria) y las distintas edades (54% tienen edades comprendidas entre 18 y 34 años, 23% entre 35 y 64 años, 22% son menores de edad y el 1% son mayores de 65 años) (Iglesias-Martínez; Urrutla; Buades, Estrada y Vicente, 2018: 13). En total, en 2018 se concedió el *estatuto de refugiado* a 620 personas y el derecho a la *protección subsidiaria* a 2.558 (OAR, 2018).

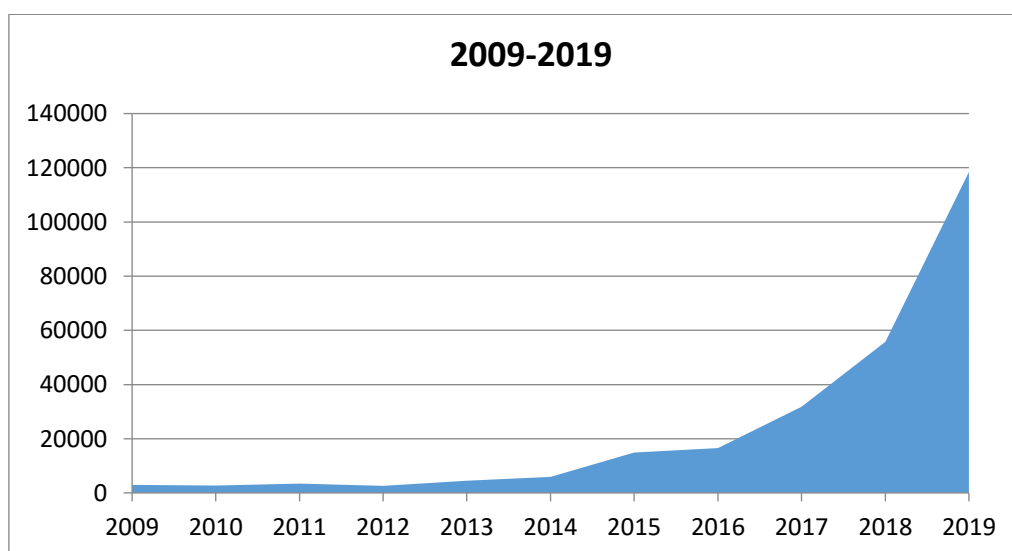
En 2019 se alcanzó el máximo histórico de 118.446 solicitudes registradas, representando un incremento del 112% respecto del año anterior. El volumen de solicitudes formalizadas por población venezolana, principal país de procedencia de los peticionarios, volvió a duplicarse respecto al 2018 (con 40.886 peticiones registradas frente a las anteriores

20.053). Cabe destacar igualmente el notable incremento en el número de peticiones formalizadas por población colombiana, con 29.410 solicitudes presentadas (un 233% más respecto al año anterior) y la tendencia al alza de los solicitantes procedentes de Honduras (con 6.803 peticiones), Nicaragua (5.935) y El Salvador (4.784).

Las principales provincias donde se registraron el mayor número de solicitudes de protección internacional a nivel estatal fueron Madrid, Barcelona y València, constituyendo la suma de las tres el 62% del total de las peticiones formalizadas. Un año más, las solicitudes presentadas en territorio nacional continuaron siendo las más numerosas, constituyendo el 92% del total. De los 53.401 expedientes revisados por el Ministerio del Interior, se concedió el *estatuto de refugiado* a 1.659 personas y el derecho a la *protección subsidiaria* a 1.569 (OAR, 2019).

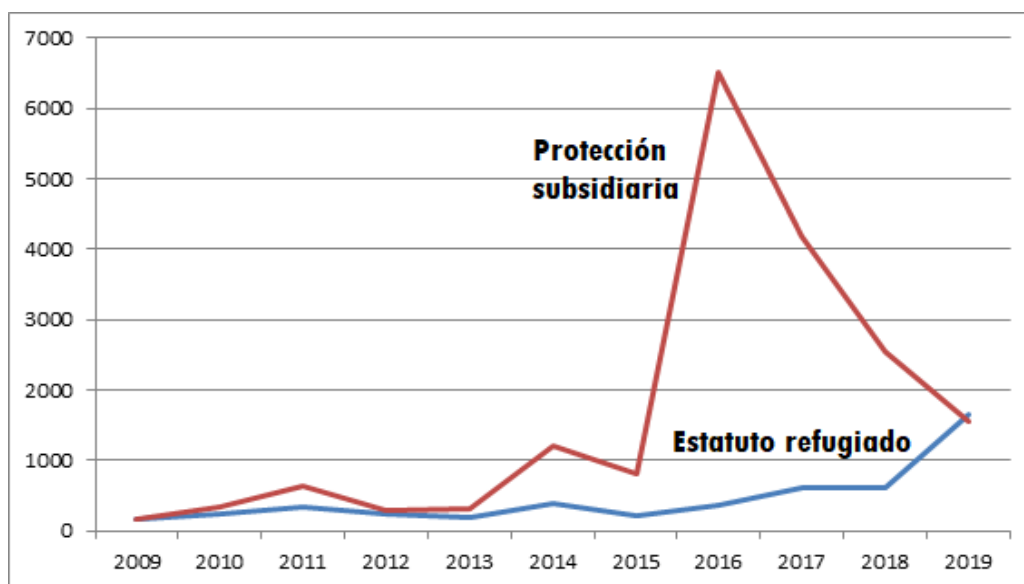
Para una mejor ilustración de las cifras estadísticas contenidas en este apartado, a continuación se presenta el gráfico 2: “Solicitudes de protección internacional formalizadas en España en el periodo 2009-2019” y el gráfico 3: “Evolución de la concesión de la protección internacional en España”.

Gráfico 2.- Solicitudes de protección internacional formalizadas en España



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (2009 – 2019).*

Gráfico 3.- Evolución de la concesión de la protección internacional en España



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (2009 – 2019).*

Por ende, si bien es cierto que el sistema nacional de asilo se ha ido adaptando progresivamente a las nuevas circunstancias cambiantes y al contexto específico del solicitante, con la incorporación, por ejemplo, de los *agentes no estatales de persecución* o la persecución por *motivos de género u orientación sexual*, los datos arrojados relativos al número de concesiones del *derecho de asilo* o de la *protección subsidiaria* reflejan que en líneas generales España continúa restringiendo la concesión del *estatuto de refugiado* a la estricta definición otorgada por la *Convención de Ginebra*.

Atendiendo a las cifras de la Agencia Europea de Estadística *Eurostat*, solo en 2019 España logró situarse por detrás de Alemania y Francia en número de peticiones registradas⁸⁴, tal y como se muestre en el gráfico 4: “Solicitantes de asilo en la Unión Europea (2018-2019)”.

⁸⁴ Solo en 2019, Alemania registró 142.400 peticiones de asilo, el 23% del total de la UE, seguida de Francia, con 119.900 solicitudes. Datos extraídos de Eurostat (2019), Asylum statistics. Number of first-time asylum applicants. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#First-time_applicants:_612_700_in_2019

en las diferentes etapas del sistema de acogida. Esta medida permitió la ampliación de plazas de acogida gestionadas por las ONGD, pasando de las 930 plazas con las que se contaba en septiembre de 2015 a 4.300 en enero de 2017 y a alrededor de 8.500 plazas en 2018, con previsión de seguir aumentando (Iglesias-Martínez, *et al.* 2018).

No obstante, esta respuesta administrativa no se tradujo en un menor colapso ni en el desarrollo de un marco político y legislativo sólido acorde a los acontecimientos imperantes (Garcés-Mascareñas, 2019). Hasta el año 2015, el *sistema de acogida* en España consistía en acogidas de larga duración en determinados centros habilitados a tal fin. Debido al escaso número de solicitantes de protección internacional, las personas acogidas podían prolongar su estancia en los dispositivos durante periodos que oscilaban entre los 18 y 24 meses. La sincronización de los plazos administrativos con aquellos fijados en el itinerario de acogida facilitaba que los peticionarios abandonaran el centro bien con una resolución denegatoria o bien de concesión del *estatuto de refugiado* o de *protección subsidiaria*.

A partir del 2015, el *sistema de acogida* comienza a desarrollarse mediante itinerarios individualizados instrumentados en tres fases que tratan de responder a las diferentes necesidades de la persona beneficiaria, atendiendo a su tiempo de permanencia en el país, su evolución personal y grado de autonomía adquirido (Pasetti y Sánchez-Montijano, 2018). El objetivo final consiste en lograr la plena autonomía e integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad de acogida. Persiguiendo tal fin, la Secretaría General de Inmigración y Emigración elaboró una estrategia integral de atención a dicho colectivo que comprende una red estatal de acogida, la cual engloba:

- Los Centros de Migraciones dependientes de la Dirección General de Migraciones. Estos se dividen en: a) los *Centros de Acogida a Refugiados* (CAR, en adelante), cuya finalidad es atender a los solicitantes de protección internacional y del estatuto de apátrida en España, y b) los *Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes* (CETI) de Ceuta y Melilla, que acoge tanto al colectivo mencionado anteriormente como a inmigrantes en situación administrativa irregular que acceden a estas ciudades autónomas. Para los CAR y los CETI, el procedimiento queda sujeto a lo establecido en el *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*

y su integración social aprobado mediante Real Decreto 557/2011 de 20 de abril. Asimismo, se aplicará lo dispuesto en la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados, la Resolución de 6 de Julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se aprueba el estatuto básico de los Centros de Acogida a Refugiados y la Circular de 24 de noviembre de 1998 de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

- Otros dispositivos de acogida, subvencionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS, en adelante) y gestionado por ONGD especializadas en la atención a solicitantes de protección internacional.

Al tratarse de itinerarios individualizados, se llevará a cabo una valoración previa y un acompañamiento adaptado a cada caso concreto para detectar los posibles factores de vulnerabilidad y de este modo poder facilitar acciones adaptadas a la integración del colectivo. Este procedimiento se divide en tres fases. Previamente al inicio del itinerario, se evalúa el perfil y las necesidades de la persona beneficiaria para derivarle al recurso más adaptado a sus circunstancias (López, Gil y Montero, 2016). Las principales entidades encargadas de la recepción y acompañamiento de la población beneficiaria en España son CEAR, ACCEM, Cruz Roja y ACNUR.

Una vez en la *fase de acogida* (o primera fase), la idea es cubrir las necesidades básicas de vivienda y manutención del beneficiario alojado en el dispositivo de acogida. Estos centros están dotados con personal técnico cualificado que ofrecerá a los residentes que así lo requieran la debida atención psicológica, formación, servicios de interpretación y traducción, intervención social y asesoramiento legal (MEYSS-SGII, 2016).

Tras los *seis meses* transcurridos en este dispositivo con altos niveles de acompañamiento y cuidado, el beneficiario se sumerge en una incipiente *fase de integración* (o segunda fase) donde deberá insertarse de manera más o menos autónoma en su ciudad de acogida. Esta fase se llevará a cabo en una vivienda proporcionada por las entidades sociales en la misma provincia donde se haya iniciado su itinerario de integración, pudiendo contemplarse situaciones excepcionales que aconsejen su desarrollo en otra localización, siempre a propuesta del centro en el que se hubiera desarrollado la primera fase. El beneficiario recibirá prestaciones económicas y la ayuda de agentes sociales para la adecuada ejecución de esta segunda fase (Pasetti y Sánchez-Montijano, 2018).

En este tiempo, los beneficiarios deberán afrontar múltiples obstáculos relacionados con la dificultad de acceso al empleo, a la vivienda, sanidad, escolarización de menores, adaptación socio-cultural, necesidad de ajuste de las expectativas personales durante su inserción, etc. Los trabajadores sociales del centro incluirán medidas que favorezcan la inserción laboral a través de formaciones y cursos de orientación dirigidos a los destinatarios. De manera complementaria, se desarrollarán actuaciones que fomenten la conciliación de la vida familiar y laboral, así como actividades de sensibilización a empleados para evitar la reproducción de conductas xenófobas en el ámbito laboral (MEYSS-SGII, 2016).

A pesar de estos esfuerzos, tan solo una minoría logra insertarse en empleos manuales cualificados y en ocupaciones profesionales de servicios (Jímenez, 2003). De acuerdo con Iglesias-Martínez *et al.* (2018), aunque alrededor del 20% de la población refugiada cuenta con formación universitaria, su incorporación al mercado laboral continúa ciñéndose a los segmentos productivos más bajos, desempeñando labores manuales de baja cualificación y en condiciones precarias, caracterizadas por salarios bajos y ciclos temporales en los que se combinan periodos de empleo informal, formal y desempleo. Se destaca a su vez la frecuente situación de desempleo de larga duración con el consecuente deterioro económico, personal y familiar del solicitante de protección internacional. Este descenso de estatus laboral y social comporta un fuerte reajuste de expectativas profesionales y personales, además de relegar a esta población vulnerable a una situación de total precariedad caracterizada por la inseguridad económica y la exclusión social.

La *fase de autonomía* (o tercera fase) podrá completar las fases anteriores en aquellos supuestos en los que el destinatario requiera de asistencia específica o de cualquier otro tipo de apoyo eventual en determinadas áreas. El gobierno deja de tomar parte en el proceso y son las entidades sociales las encargadas de colaborar con el beneficiario hasta lograr su plena autonomía e integración en la sociedad de acogida (Pasetti y Sánchez-Montijano, 2018).

La duración total del procedimiento de acogida e integración es de 18 meses, ampliable hasta 24 meses para aquellas personas que presenten un alto grado de vulnerabilidad (López, Gil y Montero, 2016). Cada una de las fases tiene una duración determinada, aunque estos plazos podrán adaptarse y ampliarse de manera justificada en función de las

necesidades del destinatario y su grado de autonomía. La primera fase tiene una duración de seis meses prorrogable a nueve, y la segunda suele prolongarse un año y medio aproximadamente. La tercera fase es de duración indeterminada puesto que finalizará una vez el beneficiario haya logrado su integración plena (Peláez, 2016).

El *sistema de acogida* concluye de manera efectiva una vez agotado el tiempo máximo de percepción de las prestaciones económicas, que será de 24 meses para las personas más vulnerables y 18 para el resto de destinatarios⁸⁵. Cabe destacar que en la mayoría de casos persisten las situaciones de precariedad laboral, residencial, y de exclusión social, de manera que los beneficiarios de protección internacional continúan precisando del apoyo brindado por los servicios sociales y organizaciones no gubernamentales en diferentes ámbitos (Garcés-Mascareñas, 2019).

Iglesias-Martínez, Rúa y Ares (2020) subrayan la eminente segregación residencial de la población beneficiaria de protección internacional, que actualmente se concentra en los barrios obreros periféricos de las principales ciudades receptoras, que suelen ser los más afectados por el desempleo, la precariedad y los recortes sociales. Aunque en principio debieran residir en la misma provincia donde se inició el itinerario, lo cierto es que en ocasiones el lugar de residencia difiere por unas u otras circunstancias, lo que supone el reinicio del proceso de integración y arraigo. Por otro lado, tanto la unidad familiar como el mero individuo solicitante vive generalmente de manera precaria en una habitación dentro de una vivienda compartida (Araujo, 2010). El repentino encarecimiento de los pisos de alquiler y la fuerte inestabilidad laboral del beneficiario caracteriza esta inserción residencial, traducida en una constante itinerancia basada en los bajos ingresos, la movilidad laboral, los ajustes en la economía doméstica y la informalidad del alquiler (Iglesias-Martínez, *et al.* 2018). Un fenómeno que sin duda actúa en contra de todo proceso de integración dentro del a sociedad de acogida.

Los factores obstaculizadores de una adecuada acogida e integración vienen condicionados no solo por variables endógenas a la persona *refugiada* (nivel de conocimiento del idioma, competencias profesionales y académicas...) sino sobre todo

⁸⁵ Para el cálculo del cómputo en el caso de aquellas personas llegadas a España en virtud de los acuerdos de reubicación y reasentamiento, se entiende que su estancia en el sistema de acogida inicia al día siguiente de su ingreso en territorio español.

por elementos exógenos a la misma. De este modo, su integración se encuentra enmarcada en un modelo de crecimiento español basado en sectores de trabajo intensivo no cualificado, cuya rentabilidad y competitividad residen en la incorporación de trabajadores precarios mediante contratos laborales temporales. Paralelamente, los complejos procesos burocráticos de homologación de títulos unido a la discriminación étnico-religiosa, la desigualdad de género y las representaciones estigmatizadas sobre determinada población refugiada proveniente de países con distintas tradiciones conduce a la exclusión social o inclusión desigual de este colectivo de determinados servicios, empleos o barrios (Iglesias-Martínez *et al.*, 2018). En este sentido y de acuerdo con Cadenas (2016), es más acertado pensar que el actual *sistema de acogida e integración* actúa como un mero sistema de acogida y acompañamiento durante los primeros meses de estancia del solicitante de protección internacional en España, incapaz de asegurar su posterior integración en la sociedad de acogida.

Por último, si bien es cierto que la Administración General del Estado actúa como ente armonizador de las políticas de acogida e integración, generalmente son las Comunidades Autónomas y los mismos Ayuntamientos los que terminan asumiendo las competencias exclusivas en materia de educación, servicios sociales, sanidad, empleo y residencia (Villaverde y Cruz, 2019). Es por ello que algunas ciudades como Zaragoza han tratado de dar respuesta a la situación de desamparo y desprotección de las personas *refugiadas* mediante la creación de una cuarta fase donde se brinde apoyo a aquellas personas que lo continúen requiriendo para alcanzar un mayor grado de autonomía e integración (Ayuntamiento de Zaragoza, 2017⁸⁶).

Tras la primera redacción del presente subepígrafe, la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones publicó la *Instrucción 6/2020 por la que se modifica el Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Procedimiento de Gestión del itinerario de Protección Internacional*, a través de la cual se establece que las personas que accedan al *sistema de acogida* a partir del 1 de enero de 2021, únicamente podrán ser derivadas a la segunda fase cuando se les haya reconocido como beneficiarias de protección internacional. En

⁸⁶ Ayuntamiento de Zaragoza (2017). *Zaragoza lanza un programa piloto para crear una cuarta fase en la acogida de refugiados*. Disponible en: https://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle_Noticia?id=225895

esta instrucción se prevé la posibilidad de que la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria determine qué otros destinatarios podrían acceder a esta segunda fase en caso de no cumplir con este nuevo requisito. El resto de los destinatarios realizará su itinerario completo en primera fase.

6. Recapitulación

Enmarcada dentro del objetivo de acoger la *Primera Fase del SECA*, la *Ley 12/2009* aportó avances significativos que trataron de resolver problemas derivados de la propia realidad del sistema español de asilo, el cual goza de un contexto diferenciado de otros ordenamientos jurídicos del entorno comunitario. Estos progresos se reflejaron principalmente a través de la introducción del estatuto de *protección subsidiaria*, salvaguardado junto con el *derecho de asilo* bajo el paraguas unitario de la protección internacional; la incorporación de la *persecución por motivos de género u orientación sexual*; o la previsión de protección frente a la persecución procedente de *agentes no estatales*.

No obstante, la tasa de resoluciones favorables de concesión del *estatuto de refugiado* y de la *protección subsidiaria* refleja el alcance de la actual crisis del derecho nacional de asilo. Si bien es cierto que el sistema de protección español ha sabido amparar determinados supuestos concretos no contemplados en la *Convención de Ginebra*, el elevado porcentaje de denegaciones demuestra la falta de adaptación a las nuevas circunstancias cambiantes y al contexto de la realidad específica del solicitante. A pesar de ser España el único país europeo con frontera terrestre en el continente africano y el que mayores vínculos históricos y culturales mantiene con América Latina, apenas el 1% de la población que registra su petición de protección internacional en nuestro país recibe el *estatuto de refugiado*, demostrando no ser éste un destino favorable a la acogida de población *refugiada* (OAR, 2019).

En definitiva, la voluntad del presente capítulo ha sido la de dar a conocer la evolución de los datos y características más relevantes en materia de derecho de asilo, permitiendo enmarcar el proceso de investigación en la coyuntura política generada a partir de 2015, cuyas consecuencias han derivado en una situación de gran desprotección entre la población demandante de protección internacional.

CAPÍTULO CUARTO

LA VISIÓN DE LOS EXPERTOS Y LA PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO

INDICE CAPITULO IV

LA VISIÓN DE LOS EXPERTOS Y LA PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO

1. Introducción

2. Presentación de resultados a través de la técnica de Entrevista Semiestructurada

- 2.1. Núcleo del bloqueo para alcanzar el Sistema Europeo Común de Asilo
- 2.2. La externalización del control fronterizo
- 2.3. Ayudas de cooperación al desarrollo con países africanos en materia de migración
- 2.4. Vías de acceso a la protección internacional fuera de territorio nacional
- 2.5. La Frontera Sur: espacio de excepcionalidad jurídica
- 2.6. Acceso al sistema de citas para la formalización de las solicitudes
- 2.7. Acceso al sistema de protección internacional de colectivos vulnerables
- 2.8. Entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional
- 2.9. Tramitación del expediente de protección internacional
- 2.10. Resolución del expediente de protección internacional
- 2.11. Prioridades más inmediatas en el ámbito de la protección internacional

3. Presentación de resultados a través de la técnica del Relato de Vida

- 3.1. Relatos de vida que plasman las dificultades de acceso a la protección internacional en la frontera Sur
 - 3.1.1. Omar, Marruecos
 - 3.1.2. Awanjo, Gabón
- 3.2. Vulneración de derechos en la fase de formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional
 - 3.2.1. Randy, Venezuela
 - 3.2.2. Marco, El Salvador
 - 3.2.3. Maurice, Sierra Leona
 - 3.2.4. Jair, Venezuela
 - 3.2.5. Freddy, Colombia
- 3.3. Relatos de vida que evidencian el entramado de violencia en el *Triángulo Norte Centroamericano* a manos de las pandillas
 - 3.3.1. Kevin, El Salvador
 - 3.3.2. Marvin, El Salvador
 - 3.3.3. Fátima, El Salvador
 - 3.3.4. Douglas, Honduras
 - 3.3.5. Keyla, El Salvador

4. Recapitulación

1. Introducción

Tras la revisión bibliográfica de la realidad objeto de estudio y el análisis de la configuración normativa internacional, comunitaria y estatal del *derecho de asilo y refugio*, se procede a complementar la investigación con la realización de 40 entrevistas semiestructuradas a informantes clave y 15 relatos de vida a solicitantes de protección internacional. El uso de estas técnicas cualitativas nos proporciona una información pertinente a la hora de redefinir y tratar de responder de manera rigurosa a la problemática planteada. Según Conde (1990: 112), “la convergencia de técnicas cualitativas favorecerá una aproximación a la realidad bajo miradas diferentes y complementarias”. A este respecto y para profundizar en el análisis de la cuestión, Suazo y Recalde (2013: 169) insisten en que la investigación deberá asumir “un enfoque transversal, implicando a todos los actores disponibles para recoger información delicada en contenidos, sometida a crítica y discusión”.

Para la elección de la muestra de la población meta se atendió principalmente al criterio de la *nacionalidad o país de procedencia* del solicitante de protección internacional con el fin de visibilizar la desigualdad de condiciones y el trato discriminatorio hacia personas procedentes de determinadas regiones de África subsahariana y del Triángulo Norte Centroamericano en el ejercicio de su derecho de asilo.

Gracias a las reconstrucciones biográficas emergidas de los relatos de vida, se ha podido ampliar el conocimiento de la realidad socio-económica, cultural y personal de la población meta, incorporando en el estudio las particularidades subjetivas del sujeto participante (Knowles y Holt-Reynolds, 1991). La investigación de la realidad social desde el propio núcleo del sujeto permite, según Alvira (2000), el desarrollo de un conocimiento crítico orientado al éxito de la intervención planteada. En parte, se optó por esta técnica debido a que, para la obtención del *estatuto de refugiado*, el peticionario debe basar su solicitud en la narración de su historia personal, a partir de la cual el funcionariado de la OAR decidirá otorgar o no dicha protección.

La presente investigación se plantea, por tanto, de carácter *participativo*, pues es la población *solicitante de protección internacional* la que vive en primera persona el escenario de las deficiencias del sistema de asilo. La óptica de los protagonistas y la

aproximación a su perspectiva resulta indispensable si se pretende que los hallazgos de la investigación planteen soluciones capaces de garantizar la protección de sus derechos fundamentales (Latorre, 2003).

Además del gran interés que suscita describir la propia realidad del sujeto objeto de estudio, se juzgó igualmente relevante conocer la percepción analítica de todos aquellos profesionales que forman parte de su entorno y que les acompañan a lo largo de su procedimiento de protección internacional (Richmond, 1917). Por ello, se contactó con 40 profesionales procedentes de organizaciones no gubernamentales; abogados especializados en derecho de extranjería, personal funcionario encargado de la gestión de las áreas de inmigración y refugio y personal académico e investigador. Las entrevistas y relatos de vida que a continuación se presentan permiten sin duda acercar al lector a la realidad del acceso a la protección internacional en nuestro país.

2. Presentación de resultados a través de la técnica de Entrevista Semiestructurada

En la presente investigación se optó por emplear la técnica de *entrevista semiestructurada* por considerarse una herramienta valiosa en la obtención de información fundamentada en las percepciones y experiencia profesional de los participantes. Esta técnica cualitativa permite formular preguntas de carácter abierto adaptadas a las características del entrevistado y a las necesidades de la investigación.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, tras la revisión bibliográfica se juzgó relevante conocer la percepción analítica de aquellos profesionales que atienden y acompañan al solicitante a lo largo de su procedimiento de protección internacional en España. Es por ello que en un primer momento se decidió contactar con 13 profesionales de organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención integral de la población meta. La entrevista no estuvo dirigida hacia la obtención de argumentos que respondieran a una estructura previa sino formulada con base a un planteamiento genérico sobre las *garantías en el acceso a la protección internacional*.

Posteriormente, para lograr captar diferentes puntos de vista sobre la problemática planteada, se amplió la heterogeneidad de los informantes clave (Milliken, 1999). De este modo, y con el fin de evitar resultados sesgados por la labor de denuncia socio-política que asumen algunas entidades del tercer sector en este ámbito, se seleccionó una serie de informantes clave a través del muestreo participativo propuesto por Patton (2002) y Martínez (2012) basado en la búsqueda de participantes siguiendo los criterios de experiencia y dominio de la temática. Mediante este método, se contactó a 8 profesionales procedentes del mundo de la abogacía, 12 perfiles investigadores, 3 funcionarios de los Ayuntamientos de Madrid y València encargados del área de inmigración y refugio, 2 funcionarios de la Comisión Europea y 2 funcionarios de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales de la Comisaría de Policía de València*. La formación y experiencia laboral de las personas entrevistadas puede consultarse en el *Anexo I- Listado de personas entrevistadas*.

Los 40 sujetos participantes fueron ubicados en los siguientes grupos clave:

- 1) Grupo clave A: Personal de organizaciones no gubernamentales y asociaciones especializadas en asilo y refugio, que acompañan y atienden a población *solicitante de protección internacional*.
- 2) Grupo clave B: Personal investigador y académico cuyas áreas de estudio se centran en el derecho de asilo.
- 3) Grupo clave C: Abogados y magistrados especializados en derecho de extranjería.
- 4) Grupo clave D: Personal funcionario del área de apoyo a la gestión de flujos migratorios de la Comisión Europea; personal funcionario del área de inmigración y refugio del Ayuntamiento de Madrid; personal funcionario del Centro de Apoyo a la Inmigración del Ayuntamiento de València; personal funcionario de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales* de la Comisaría de Policía de Ruzafa, València.

Para el desarrollo de las entrevistas se siguieron los planteamientos de Parsons, Sherwood, y Abbott (2016), procediendo a informar a los participantes sobre los objetivos de la investigación y los usos de la información obtenida. Para asegurar la confidencialidad de los sujetos se llevó a cabo el proceso de anonimización (Corti, Day, y Backhouse, 2000), asociando a los entrevistados a partir de codificaciones neutras. Las

entrevistas fueron presenciales y a través del software *Skype*, que permite su realización a través de video llamada. En el *Anexo II* se detalla el grupo clave de pertenencia de los entrevistados, su código de informante, el medio a través del cual se realizó la entrevista y la duración de la misma.

2.1. Núcleo del boqueo para alcanzar el Sistema Europeo Común de Asilo

El avance hacia la armonización legislativa europea en materia de asilo se presenta como una meta para garantizar procesos de protección más equitativos, eficientes y sostenibles sobre la base del principio de solidaridad compartida. No obstante, el auge de llegadas de flujos migratorios mixtos en los últimos años ha evidenciado el fracaso de esta responsabilidad compartida, y es que, de entre los distintos instrumentos legales que conforman el SECA, la parálisis a la hora de actualizar el Reglamento de Dublín representa el núcleo de mayor bloqueo.

Al ser preguntados sobre esta cuestión, los informantes clave coinciden en señalar la colisión entre la aplicación de los criterios de Dublín y el cumplimiento de un programa coherente con el marco de derecho internacional de los refugiados, amparado en la Convención de Ginebra y su Protocolo.

FCE-2: “A los países ricos de Europa les preocupan los movimientos secundarios y no se fían de que los países de primera línea vayan a hacer su trabajo de control de fronteras. Tienen miedo de que la gente que llega por Italia, Grecia y España puedan aprovechar para moverse dentro del espacio Schengen a los países del centro y del norte. Ellos no quieren acabar siendo responsables de esas demandas. Hay una falta de confianza entre los países del Norte y del Sur que crea todo el bloqueo”.

FCE-1: “Los países del Este no quieren participar en ningún mecanismo de solidaridad, están en contra de la reubicación y de cualquier mecanismo de distribución equitativa de la carga de acogida de demandantes de asilo. El hecho de que se adoptasen las Decisiones del Consejo fue una traición para ellos, sentían que se les imponía algo que no querían”.

Varios entrevistados señalan como causas de esta colisión una geometría variable en la interpretación del principio de solidaridad, propiciada por el conflicto de intereses regionales contrapuestos entre los países del Este de Europa, la “Europa rica” del Norte y los países europeos del Sur.

INV-1: “Existen intereses comunes en los países de Europa del Este, que tienden a cerrar sus fronteras respecto a cualquier entrada de inmigrantes y solicitantes de asilo. Esto se ha visto más reforzado en los cuatro países integrantes del grupo de Visegrado por una política ultra nacionalista trufada de elementos nacional-étnicos. Estos países se saltan sistemáticamente las exigencias del principio de solidaridad, poniendo el énfasis en la dimensión securitaria”.

FCE-1: “Los países del Sur no se fían de que cuando las cosas se pongan mal otra vez y aumente el número de llegadas los países del resto de la Unión Europea les vayan a ayudar, por eso se muestran reacios a los criterios de Dublín. El hecho de que no se haya abierto un caso de infracción contra Alemania, Austria o Francia por establecer controles internos en las fronteras de Schengen les parece una traición. Ahora mismo la situación es de gran desconfianza”.

En estas líneas, las fuentes subrayan que mientras unos países demandan un sistema unitario e integrado que reparta la responsabilidad de manera equitativa, otros insisten en mantener el interés securitario, interpretado siempre desde la lógica nacional. Se trata de un enfoque restrictivo y sancionador que parece estar ganando la batalla a los esfuerzos por avanzar hacia una armonización legislativa capaz de mejorar las condiciones de acogida y el derecho a la protección internacional.

INV-1: “Los intereses de la Europa rica han girado a la derecha en política de asilo y son el núcleo más duro a la hora de dirigir las políticas europeas en esta materia. Mantienen su insistencia en los intereses nacionales y en la prioridad de la securitización, basándose en un discurso de amenaza al espacio de libre circulación, seguridad y justicia del espacio Schengen por parte de los demandantes de asilo. Por ello, la mayor preocupación de este grupo de Estados son los movimientos secundarios. Hay un tercer grupo de países en el que el planteamiento es completamente diferente, que es el grupo de quienes se ven más afectados por la llegada y la necesidad de acogida, conformado por Italia, Grecia y España”.

AB-3: “Uno de los grandes problemas en materia de asilo es que cada país quiere tener su propia política nacional, la posibilidad de que se llegue a un acuerdo conjunto es complicadísimo, y mientras esto siga así quedarán en entredicho los valores fundamentales de la Unión Europea en materia de derechos humanos”.

La reforma del polémico Reglamento de Dublín en el seno del SECA no se trata únicamente de un problema técnico-jurídico, sino también de un proyecto ideológico-político incompatible con las propuestas para aliviar, por un lado, la presión de los sistemas de asilo de los países de primera línea y, por otro lado, lograr un acceso equitativo y eficiente al procedimiento de protección internacional en la UE, que continúa sujeto a un elevado grado

de discrecionalidad. De ahí que algunos discursos alerten que, de materializarse las reformas en curso en el contexto político europeo actual, el nuevo SECA no derive en una mejora de la protección efectiva de los solicitantes de protección internacional.

AB-4: “Visto el auge de la extrema derecha en Europa, si llegan a adoptarse muchas de las medidas que se están debatiendo en el nuevo SECA esto va a resultar en una merma de derechos para los solicitantes de asilo porque no se ponen de acuerdo respecto a Dublín. Y no se ponen de acuerdo porque no quieren asumir el concepto de solidaridad entendido en los términos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esto acaba llevando a que, con el incremento de las llegadas por costas, el Consejo Europeo se reúna y acuerde más externalizaciones”.

INV-1: “Los países europeos, movidos por sus intereses regionales, están encasquillados en las reformas del Reglamento de Dublín, y ese es el punto de batalla política, el núcleo de la contradicción del Sistema Europeo Común de Asilo que impide que exista realmente un sistema europeo armonizado y que en estos momentos deriva en una desnaturalización del derecho asilo”.

Los informantes más críticos insisten en las desventajas de la aplicación del criterio de asignación más extendido del Reglamento de Dublín: “el primer país europeo de llegada del solicitante”, por recaer la responsabilidad de forma desproporcionada sobre los países fronterizos y obviar las posibles preferencias de los solicitantes de asilo.

AB-2: “Tenemos una geografía muy clara. Sabemos que los primeros países por donde van a entrar los solicitantes son los países del Sur: Italia, Grecia y España. Con Dublín la solidaridad europea brilla por su ausencia. Lo suyo sería que en un sistema de solidaridad hubiera un cierto reparto de los solicitantes de asilo y no que el criterio de reparto fuera el primer país donde ha entrado el solicitante”.

FCE-1: “Si aplicamos el criterio de Dublín los países de primera línea serían responsables de examinar alrededor del 90% de las demandas de asilo de la Unión Europea. Los países del sur obviamente no pueden ni quieren hacer frente a esta situación”.

INV-1: “España se está viendo completamente desasistida en términos de solidaridad por el resto de países de la Unión Europea y en parte es por el Reglamento de Dublín. En estos momentos está recibiendo por razones obvias una presión de venezolanos pidiendo asilo, pero como los venezolanos llegan con pasaporte regular al aeropuerto y no por costa de manera irregular pues la Unión Europea no presta ningún tipo de ayuda y mantiene una posición absolutamente insolidaria respecto a España”.

La falta de garantías de un examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo en el conjunto de Estados miembros derrumba los cimientos sobre los que se asienta el sistema de Dublín, mostrándose ineficiente ante situaciones de mayor presión migratoria e incentivando movimientos secundarios de solicitantes que prefieren registrar su petición en países que presentan mayores tasas de reconocimiento y mejores infraestructuras de acogida, donde sus derechos sociales básicos puedan verse garantizados.

ONG-12: “El sistema español de asilo se está viendo sometido a una enorme presión que impide en muchos casos garantizar los derechos de los solicitantes porque no se les brinda un proceso justo ni se tienen en cuenta sus preferencias a la hora de determinar el país de acogida, actuando a menudo en contra de la voluntad del solicitante”.

ONG-8: “Es normal que muchos solicitantes quieran llegar a Alemania, porque saben que las tasas de reconocimiento allí son mayores que en otros países y tienen una mejor acogida que en los países del Este y del Sur de Europa. También suelen tener mayores lazos familiares y culturales en estos países, por eso el sistema de Dublín actúa en contra de sus intereses y preferencias”.

Paralelamente, la finalidad armonizadora del sistema de Dublín se ha visto doblemente cuestionada a raíz de una serie de atentados, producidos en suelo europeo, que propiciaron la creación de un marco legislativo fragmentando y guiado por un amplio margen de apreciación nacional incompatible con las obligaciones europeas e internacionales en materia de protección internacional.

Por ello, más allá de la incapacidad de algunos Estados de primera línea de asumir las ingentes llegadas de solicitantes a sus sistemas nacionales, la efectividad y coherencia del sistema de Dublín se ha visto gravemente mermada por el auge de políticas securitarias, cuyo reflejo hoy se aprecia, tal y como veremos a continuación, en la compleja arquitectura de acuerdos con terceros países de origen y tránsito de migrantes dirigida a contener la entrada de flujos migratorios mixtos a Europa.

2.2. La externalización del control fronterizo

La transferencia y delegación del control fronterizo de las principales puertas de entrada a Europa hacia terceros países de origen y tránsito es una práctica cada vez más extendida que persigue frenar la llegada de flujos migratorios mixtos. Los informantes clave han identificado este fenómeno, comúnmente denominado *externalización de fronteras*, como la principal causa de impedimento del acceso a la protección internacional y fuente de vulneraciones sistemáticas de derechos humanos.

ONG-7: “No podemos hablar de protección de los solicitantes si estos no tienen acceso al procedimiento de protección internacional. El acceso al asilo solo es disponible para aquellas personas que consiguen llegar a territorio nacional, y las prácticas de externalización de fronteras son su principal obstáculo porque impiden que las personas lleguen, distorsionando completamente el derecho a solicitar asilo”.

INV-4: “Estamos generando vulneraciones de derechos humanos de manera permisiva en nuestra acción con países terceros. Nosotros hemos externalizado las fronteras, hemos pedido a los países extranjeros que sean nuestros gendarmes de protección y les dejamos actuar con total impunidad”.

La externalización del control fronterizo y el diseño de acuerdos regidos por el prisma restrictivo ha propiciado la articulación de otros tantos mecanismos difícilmente compatibles con las garantías y derechos exigibles en la normativa internacional y comunitaria de asilo y refugio. Así ha sucedido con la aplicación del concepto de *tercer país seguro*, que según denuncian a continuación las ONGD y personal investigador entrevistado, se trata de una maniobra política que considera automáticamente seguros a países de origen y tránsito de migrantes próximos a la frontera europea que no siempre están en condiciones de brindar protección a los solicitantes de asilo, contribuyendo incluso a agravar su situación generándoles graves perjuicios y una vulneración flagrante de sus derechos fundamentales.

AB-1: “Llegamos a acuerdos con Turquía y consideramos a Turquía como país seguro por el interés de devolver a los solicitantes de asilo allí. Consideramos también a Libia como país seguro porque podremos devolverles a Libia, sabiendo que ahí se está torturando y matando. Esto se ha documentado y ha sido denunciado muchas veces. Lo mismo pasa con Marruecos. Al final todo es política”.

INV-1: “La crisis siria de 2015 llevó a la Unión Europea a pensar que necesitaba a Turquía para resolver esto, porque por estadística los sirios llegaban de manera muy mayoritaria a las islas griegas a través de la Península Anatolia. Como todo el problema venía de Siria, la Unión Europea decidió pactar con Turquía. Lo mismo pasó un año y medio después con Libia, y esto mismo sucede también con Marruecos”.

Según relatan las fuentes, esta práctica legitima la total impunidad con la que actúan los Estados considerados “seguros” con tal de cumplir con el mandato de contención de flujos de migrantes en detrimento de sus derechos fundamentales. De este modo, los Estados europeos se aseguran el poder deportar a miles de personas a estos territorios claves sin estar vulnerando el principio internacional de *no devolución*.

INV-1: “La Unión Europea es culpable de haber cometido el disparate de externalizar una parte de la política de securitización que ha pasado por encima de la política de derechos en materia de inmigración y de asilo, concretamente respecto al canal de Sicilia, dejándolo en manos de Libia, que es un Estado fallido, donde hemos visto violaciones brutales de Derechos Humanos”.

INV-4: “Les hemos dados a esos terceros países no garantes de derechos humanos el poder para que actúen con total impunidad. Ahora quien tiene la fuerza de negociación es el país tercero, que además de pedirte dinero acostumbra a pedirte que hagas la vista gorda en temas de protección de derechos”.

INV-7: “Europa ha externalizado sus fronteras a Turquía, un país que ni siquiera tiene firmado el Protocolo de Nueva York de la Convención de Ginebra. Esto quiere decir que en Turquía solo pueden ser consideradas refugiadas aquellas personas europeas que estén perseguidas por causas anteriores al año 1951. Este país ahora es considerado un país seguro cuando claramente no lo es, es un arabesco muy ilógico que claramente está basado en el interés de poder devolver a los refugiados a ese país sin vulnerar el principio de non refoulement”.

Ateniéndonos al caso español por el marco de concreción planteado en los objetivos de la presente investigación, los informantes clave observan un cierto paralelismo entre la externalización de fronteras concretada mediante la firma de los dos acuerdos más explícitos y que han suscitado mayor controversia (UE-Turquía y UE-Libia), y los acuerdos firmados entre la Comisión Europea y Marruecos a instancias de España.

INV-1: “España en esta materia sostiene una política con la que yo no estoy de acuerdo porque Marruecos no es un país garante de derechos humanos. De nuevo hemos caído en la tentación de la externalización de fronteras que, siendo patente en el caso turco y libio, se mira con sordina en el caso español. Con Marruecos se practican mínimas políticas de externalización que, al igual que sucede con Turquía y Libia, concretan la prioridad de la dimensión securitaria sobre la dimensión de derechos humanos”.

INV-2: “España con Marruecos practica la externalización de fronteras para que de alguna manera frene la entrada de flujos migratorios y también para que acoja a población refugiada que de otra manera llegaría a Europa. Esta política es claramente de externalización de fronteras porque se le demanda a Marruecos que adopte una política restrictiva y de contención a cambio de recursos para que los migrantes no lleguen a Europa”.

AB-2: “En este momento lo que está funcionando con Marruecos es la externalización de fronteras. Es decir, España ha puesto su frontera mil kilómetros más para allá pagándole a Marruecos para que haga el trabajo sucio a través del dinero de la Unión Europea. Es lo mismo que hizo Italia con Libia”.

Las prácticas más notorias en materia de externalización del control migratorio suelen traducirse en la deslocalización de amplios dispositivos policiales y militares, la firma de acuerdos de readmisión con terceros países, las deportaciones masivas o la externalización de los centros de detención. Pero también puede manifestarse en otras formas más sutiles de externalización, como es la ayuda de cooperación al desarrollo supeditada al endurecimiento del control migratorio que a continuación se presenta.

2.3. Ayudas de cooperación al desarrollo con países africanos en materia de migración

La UE ha tratado de emular aquel primer Plan de Acción para África del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español que a partir de 2006 contuvo la llegada de miles de personas provenientes de países africanos a las islas Canarias. Este modelo de cooperación, destinado en gran parte a reforzar las medidas de control fronterizo, inspiró en los años sucesivos algunas de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo mediante la firma de acuerdos de readmisión y de cooperación con países africanos.

Los siguientes discursos sitúan los acuerdos pioneros de España con países africanos como políticas exitosas de disminución de llegadas de migrantes, cuya receta fue extrapolada posteriormente por la UE como medida de contención de flujos migratorios mixtos.

INV-2: “A España lo que más le preocupaba era el flujo de inmigrantes provenientes de África Occidental, y ahí fue cuando el Gobierno del 2000 al 2004 hizo toda una labor inicial de tratar de sentar las bases de acuerdos bilaterales con países del África Occidental con el propósito de fortalecer sus capacidades de control de fronteras y evitar que entrasen flujos de población indocumentada. Más tarde se europeizó la cuestión y otros países de la Unión Europea siguieron este modelo”.

INV-2: “España tuvo una política exitosa de firma de acuerdos bilaterales con países del África Occidental emisores de inmigrantes, pero sobre todo con países de tránsito, cuyo caso más importante es Marruecos. Hubo una política de acuerdos bilaterales entre España y Marruecos que logró que el país colaborase en la retención de flujos migratorios y en la persecución de las redes de tráfico de personas. Esto se ha extrapolado con la firma de acuerdos de la Unión Europea con otros países africanos y del Magreb”.

Con la llegada de la *Agenda Europea de Migración* de 2015, la Comisión Europea propuso priorizar la cooperación con terceros países de origen y tránsito para abordar de manera conjunta las causas de la emigración. Desde entonces, la Comisión ha venido intensificando, a instancias de España, la cooperación con Marruecos, fijando unos paquetes de ayudas que se han ido incrementando tras el repunte de salidas de 2018 de flujos migratorios mixtos desde sus costas.

INV-3: “España puso en marcha con el Plan África y con una serie de acuerdos bilaterales con Marruecos una práctica que después se ha extendido en el resto de Europa. Hubo un tiempo en 2006 que venían de Europa alarmados a analizar las vulneraciones de derechos humanos aquí en España, y ahora el resto de países europeos aplican el mismo criterio con Turquía, con los países de Europa del Este, con el Sahel, con el Norte de África, Marruecos etc., actuando con total impunidad”.

ONG-7: “El acuerdo bilateral que tenía España con Marruecos desde hace muchísimo tiempo para frenar la llegada de migrantes, que es público y notorio, se ha copiado por parte de la Unión Europea en relación a Libia, Turquía y países del Norte de África. Este tipo de acuerdos hace que sea más difícil, más arriesgado y más caro llegar a Europa, y por lo tanto no hace posible atender a los necesitados de asilo, porque no llegan”.

El 20 de diciembre de 2019, la Comisión anunció la aprobación de nuevos programas de cooperación con Marruecos, con una dotación total de 389 millones de euros. Estas ayudas se enmarcan dentro de los planes de la UE para contribuir a la estabilidad del país y al control de los flujos migratorios mixtos. Los nuevos programas coinciden con el inicio de la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, que aspira intensificar su relación con el continente africano. Sin duda, Marruecos se ha convertido en una de sus prioridades estratégicas de los próximos años, pues se trata del segundo país vecino de la UE con la mayor cartera de cooperación en materia de política migratoria.

Estas medidas seguramente repercutan en el número de solicitudes de protección internacional registradas en España tanto por población marroquí (que lleva seis años posicionándose entre las diez primeras nacionalidades demandantes de asilo, con 1.323 peticiones registradas en 2019), como por población siria, yemení, centroafricana, marfileña, y otras muchas que atraviesan Marruecos para ingresar en Ceuta y Melilla en busca de refugio.

Las respuestas han sido ambivalentes sobre esta cuestión. Por un lado, contamos con una línea discursiva bastante optimista en cuanto a la eficacia de la ayuda para atajar las causas profundas de la migración en los países de origen y tránsito. Esta respuesta proviene sobre todo del personal funcionario de la Dirección General de Migración y Asuntos del Interior de la Comisión Europea, que ve en este tipo de ayuda parte de la solución al fenómeno migratorio por destinarse en parte al apoyo de reformas en el ámbito de la educación, la salud, el mantenimiento de instituciones democráticas o la administración pública.

FCE-1: “Los programas de cooperación están pensados para apoyar el desarrollo de los países de origen y tránsito. Por ejemplo, con el fondo FRIT se le da dinero a Turquía para apoyarle con los cuatro millones de refugiados que tiene, dándoles acceso a la educación, a la sanidad, al mercado laboral y a la mejora de infraestructuras de los centros de acogida”.

FCE-2: “El fondo fiduciario europeo está orientado a todas las actividades que tengan que ver con atajar las causas que llevan a la gente a emigrar, aunque también lleva aparejado otras cuestiones, como por ejemplo de patrullaje conjunto en Senegal, en Mauritania o en Níger para ayudar a los países de origen lugar contra el crimen organizado”.

FCE-1: “España ha hecho mucho en Mauritania para ayudar a cuestiones de cooperativas. También en Marruecos ha hecho inversión, porque Marruecos después de los acuerdos con España ha regularizado a 30.000 inmigrantes subsaharianos”.

La cara más crítica del discurso ha venido dada de la mano de entidades del tercer sector, investigadores y abogados de extranjería especializados en el ámbito de asilo. Este segundo grupo denuncia que a efectos prácticos la ayuda de cooperación al desarrollo destinada a países africanos se ha limitado a reforzar el control fronterizo y a la recepción de demandantes de asilo en terceros países mediante una política de ayuda supeditada al auge de la securitización.

AB-2: “La ayuda condicionada de la Unión Europea y de España a Marruecos es un chantaje infumable que denota la degeneración moral a la estamos llegando. La política europea y española no puede ser de decir que si no colabora en la admisión de las expulsiones entonces no le doy dinero, porque denota una concepción de los refugiados muy lamentable y además es contraproducente. No puedes darles dinero para retener personas, esa es la mentalidad europea neocolonial de invadir su espacio de soberanía y de ordenarles que hagan lo que les digas o si no, no les das dinero. Ese dinero debería darse en términos de justicia histórica por todo lo que se ha esquilmo en esos países”.

INV-1: “España está condicionando sus ayudas a Marruecos bajo la misma lógica de la Unión Europea, que en el fondo es securitización. España se quita el problema de encima y refuerza la capacidad de contención de Marruecos de recibir a los que yo quiero expulsar. Como yo no tengo recursos suficientes le pido a la Unión Europea que subvencione con tantos millones de euros a Marruecos”.

ONG-11: “Ahora con la firma de los acuerdos de cooperación con Marruecos y los últimos proyectos del fondo fiduciario de la Unión Europea, España está jugando el mismo papel que en su día jugó Italia en su negociación con Libia y Grecia con Turquía. Esta ayuda condicionada y demás acuerdos de colaboración son una relación política implícita que puede considerarse externalización de fronteras. El dinero que recibe Marruecos va dirigido a aumentar los controles fronterizos”.

Siguiendo la lógica discursiva de este segundo grupo, la ayuda al desarrollo no se entiende meramente como incentivo sino también como una forma de penalización para aquellos países que no colaboren activamente. Las fuentes alertan de la perversión que esto supone, teniendo en cuenta los muchos otros propósitos a los que debiera destinarse la ayuda internacional al desarrollo en línea a elevar el índice de desarrollo humano de los países beneficiarios.

INV-1: “Existe una perversión de las políticas de ayuda al desarrollo que es la introducción de cláusulas de condicionamiento, practicadas por la Unión Europea a los países destinatarios de la ayuda. La política de donaciones respecto a países que generan flujos de inmigración y asilo o de tránsito es de nuevo una política de supeditación. Nosotros condicionamos, incluimos en los Convenios de ayuda al desarrollo una cláusula de estilo que condiciona esa ayuda al logro de cuotas de policía en materia de control migratorio en vez de asociar la cláusula al progreso en desarrollo sostenible, democracia y derechos humanos de la mano de agentes sociales de esas sociedades. Si usted no cumple con esa cuota de policía, de admitir tantas devoluciones o de demostrar que usted para a la gente pues le bajo la ayuda al desarrollo respecto a la que le he concedido”.

INV-2: “Indudablemente se utiliza la ayuda como un mecanismo de negociación. Si usted incumple sistemáticamente, nosotros revisaremos los recursos que le estamos transfiriendo. Esto pasa con Turquía y esto entra también en la lógica del acuerdo con Marruecos. Me da la impresión que es más un acuerdo implícito que explícito, de decir tú cumples y yo te doy los recursos, y si no cumples no te los doy”.

INV-1: “El hecho de que yo condicione la ayuda al desarrollo a una visión exclusivamente policial de los derechos de libertad de circulación y del derecho de asilo a mí me parece directamente algo ilegítimo, además de una perversión. La ayuda al desarrollo debería destinarse a la mejora del índice de seguridad humana o de desarrollo, democracia y Derechos Humanos, a la mejora de los indicadores de educación, de libertad de prensa, de trabajo etc. Destinarla al control fronterizo supone una perversión”.

La prevalencia de la lógica securitaria en el diseño de este tipo de acuerdos y políticas de cooperación al desarrollo ha contribuido posiblemente a la reducción drástica de las llegadas de flujos migratorios mixtos a la frontera Sur de Europa a través de la ruta del Mediterráneo Occidental, así como al descenso generalizado del número de solicitudes de asilo registradas en la UE en 2019. La externalización del control fronterizo se suma a la percepción de una *Europa fortaleza* infranqueable, que cuenta con otros muchos mecanismos que impiden su acceso efectivo a demandantes de protección internacional, como es la ausencia de una apuesta firme por facilitar vías seguras y legales, tal y como se expone a continuación.

2.4. Vías de acceso a la protección internacional fuera de territorio nacional

El Mediterráneo se ha consolidado como la ruta migratoria más letal del planeta, con cifras de decesos superiores a las que se dan en otras regiones del mundo con mayor flujo migratorio. Los informantes en su conjunto denuncian la falta de voluntad política en el refuerzo de vías legales y seguras, centrándose fundamentalmente en dos aspectos que identifican como principales impedimentos al acceso seguro a la protección internacional.

Tras la reforma de la Ley española de asilo de 2009, el primer impedimento radicaría en la sustitución de la posibilidad de solicitar protección internacional en embajadas y consulados españoles por la facultad *discrecional* del embajador para evaluar las circunstancias concretas que ponen en riesgo la integridad física del solicitante y valorar su posible traslado a España para la formalización de su petición de asilo.

INV-1: “La reforma de la Ley de asilo de 2009 arruinó la particularidad española que obligaba al representante diplomático español a cursar la demanda de asilo en sede diplomática. Este derecho de presentación se convirtió en una facultad discrecional del representante diplomático, de manera que este puede decidir si cursa esa demanda o no, lo que se traduce en que no la pone en marcha, y eso en términos jurídicos es una diferencia

fundamental. Tampoco hay ninguna posibilidad de control, porque al ser discrecional no hay posibilidad de ir contra la resolución. Esto va en detrimento del establecimiento de vías legales y seguras para el planteamiento del asilo”.

AB-2: “Lo que se recogía antes de la Ley de 2009 de presentar la solicitud en las embajadas ahora es discrecional. Discrecional quiere decir que no se hace. Esto se sabe que ha funcionado en otras ocasiones, en momentos históricos, como la embajada sueca en Chile en el 73 etc. El tema del asilo en consulados y embajadas a mí me parece que es algo lógico dentro del derecho internacional, pero se ha abandonado por intereses prácticos de los distintos países, que no les conviene quedar mal con aquel país donde tienen una embajada y prefieren evitar el problema”.

Según los entrevistados, a este hecho cabría añadir el perjuicio de la demora de más de diez años en la aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley de asilo, un hecho que está dificultando aspectos prácticos fundamentales de su aplicación, como son las condiciones de acceso al traslado o el procedimiento de evaluación de las necesidades del solicitante en misiones diplomáticas, dificultando sobremanera la gestión de las obligaciones de protección internacional y generando un vacío legal imposible de suplir con la anterior Ley de asilo. Esta inseguridad jurídica denota el desinterés de las autoridades públicas en el cumplimiento de su deber de indagación de los hechos y de dispensación del *estatuto de refugiado* en aquellas circunstancias que así lo requieran.

ONG-12: “En la ley de asilo española en principio está reconocida la posibilidad de acceder al procedimiento de asilo y solicitar el traslado a través de un puesto diplomático, pero con unas limitaciones, como por ejemplo que el solicitante no sea nacional del país donde esté el puesto diplomático. El Estado está dejando dormir esta opción y debido a la ausencia de desarrollo reglamentario esta vía prácticamente no se usa”.

AB-1: “La Ley de 2009 sí que establece la posibilidad de solicitar asilo en embajada y de que se evalúen las necesidades del perseguido, pero como en diez años no ha habido un desarrollo reglamentario que haya desarrollado el procedimiento ante embajada entonces no hay ninguna vía legal ni segura que haga que las personas puedan llegar, no se les facilita la entrada. Esto hace que los interesados no puedan solicitar asilo hasta que pisen territorio nacional o un aeropuerto en frontera.

El segundo impedimento identificado por los entrevistados para solicitar protección internacional en la UE en general y en el Estado español en particular es la exigencia de visados de tránsito aeroportuarios a ciudadanos provenientes de países en conflicto. Este hecho, unido al endurecimiento de las condiciones para su tramitación y al aumento de

sus costes suponen una dificultad añadida al acceso al procedimiento de protección internacional en territorio nacional y europeo.

Desde noviembre de 2018, España requiere un visado de tránsito aeroportuario a las personas palestinas provenientes del Líbano, exigencia que les imposibilita el acceso a puestos fronterizos en aeropuertos españoles en los que puedan formalizar su solicitud de protección internacional de forma legal y segura. A partir del 1 de febrero de 2019, esta imposición se extendió a todas las personas de origen palestino.

España es el tercer país del espacio Schengen, detrás de República Checa y Francia, en exigir este visado a personas palestinas, lo que en opinión de los entrevistados supone una gran incoherencia teniendo en cuenta que se trata de uno de los principales países de origen de los solicitantes de protección internacional en España, y la más numerosa entre las solicitudes presentadas en aeropuertos españoles. Es además una de las principales nacionalidades a las que las autoridades españolas vienen reconociendo históricamente el *estatuto de refugiado* y la *protección subsidiaria*.

AB-4: “Cada vez que en una frontera aérea se produce un incremento muy elevado de solicitudes de asilo de esa nacionalidad España solicita un visado de tránsito. En el momento en el que tú solicitas un visado de tránsito impides a la gente llegar a España a solicitar protección internacional. Esto España lo hizo a lo largo del 2018 con palestinos, cameruneses, gambianos, sirios, etc. Esta política es una práctica habitual que se hace para impedir el acceso y que dificulta las vías legales y seguras de llegada. Se trata de una herramienta de control de fronteras, que te permite determinar el perfil de los solicitantes de asilo que quieres que entren en tu país”.

ONG-8: “Mucho antes de llegar a España ya se está impidiendo la protección internacional. Todos hemos sido conscientes de lo que estaba pasando en Siria, en Camerún o en Palestina y aun así tienen que hacer todo ese recorrido por vías inseguras para llegar al Norte. El Líbano no ha firmado la Convención, no garantiza la protección internacional y ahí viven medio millón de palestinos. ¿Por qué España pide un visado de tránsito a una persona que viene de un país que sabemos que está en conflicto?”.

La imposición de un visado de tránsito aeroportuario a personas provenientes de terceros países en conflicto armado o socio-político, como es el caso de las personas de origen sirio, camerunés, maliense, gambiano, yemení o palestino, entre otros, supone un obstáculo añadido al ya difícil acceso a la protección internacional para un colectivo al

que las autoridades españolas llevan años reconociendo el *estatuto de refugiado* y el *derecho a la protección subsidiaria*.

Esta práctica resulta especialmente preocupante en el caso de la población palestina residente en el Líbano, país no garante del derecho de asilo por no estar adherido a la Convención de Ginebra ni a su Protocolo de Nueva York, violador de los derechos y libertades de la población refugiada palestina residente en el país. Las entidades del tercer sector también critican fuertemente la exigencia del visado de tránsito desde enero del 2020 a los nacionales yemeníes, país que atraviesa una sangrienta guerra civil desde el 2015 con más de dos millones de desplazados.

ONG-5: “Pedirle el visado a la gente que viene de Yemen es una contradicción enorme porque las autoridades españolas les han estado reconociendo la protección internacional y hay más de 500 solicitantes de asilo yemeníes en España. Es igual de incoherente que pedir visado a los palestinos. Esta política dificulta las llegadas por vías seguras y legales para los más vulnerables y los que menos recursos tienen”.

ONG-8: “No tiene sentido que España le pida visado a las personas que huyen de la guerra de Yemen, eso desvirtúa el derecho de asilo. Se diría que la política de visados que mantiene España, Francia, y la Unión Europea en su conjunto es otro modo de externalización de fronteras, una especie de filtro que controla qué ciudadanos pueden entrar y cuáles no. A los ciudadanos de Venezuela no se les pide el visado, y por eso son el primer país de llegada. En cambio, a los sirios o palestinos sí se les pide”.

En general, España se suma a una política securitaria que desplaza los flujos migratorios mixtos hacia rutas más peligrosas y alejadas, dificultando las vías de entrada legales y seguras al país y añadiendo mayores impedimentos al acceso a la protección internacional en territorio europeo. Los entrevistados denuncian que estas prácticas agravan situaciones de extrema vulnerabilidad que ya de por sí enfrentan las personas migrantes en su duro recorrido para alcanzar la *Europa fortaleza*.

ONG-7: “Una persona puede salir de su país por unas determinadas razones, pero luego durante el camino por estas vías inseguras y peligrosas puede afrontar nuevas vulnerabilidades que suponen graves vulneraciones de sus derechos. Por ejemplo, un niño puede perfectamente escapar de la guerra en Siria y ser prostituido o torturado en Libia, por lo que las vías inseguras están añadiendo más peligro y más daño a la vida de estas personas. Muchas niñas y mujeres son violadas durante el recorrido”.

ONG-12: “Si los solicitantes de asilo hubieran podido acceder a pedir protección internacional a través de una vía más legal y más segura no tendrían que arriesgar su vida y no estaríamos añadiendo mayores obstáculos ni un mayor grado de vulnerabilidad a estas personas que ya de por sí son extremadamente vulnerables”.

Expuestos los dos principales impedimentos de acceso seguro a la protección internacional fuera de territorio nacional, tanto en frontera área como en embajadas y consulados españoles, en el siguiente apartado se interrogará a las fuentes sobre las condiciones de acceso al procedimiento de protección internacional en los puestos fronterizos del Tarajal (Ceuta) y Beni-Enzar (Melilla).

2.5. La Frontera Sur: espacio de excepcionalidad jurídica

La gestión de los flujos migratorios mixtos en la Frontera Sur se ha venido configurando como un espacio de excepcionalidad jurídica en el que las entidades del tercer sector insisten en denunciar la vulneración sistemática y generalizada de los derechos humanos, especialmente de aquellas personas de origen subsahariano que desean formalizar una solicitud de asilo. Los informantes coinciden en señalar la singularidad de las dos únicas ciudades autónomas que conforman la frontera terrestre de Europa en el continente africano, un hecho que sin duda ha traído parejo el refuerzo constante de su control fronterizo.

AB-2: “Ceuta y Melilla se han convertido en auténticas fortalezas, con vallas enormes infranqueables. El Ministerio del Interior puso dos oficinas teóricas de petición de asilo en los puestos fronterizos, pero realmente nadie las usa, salvo los sirios, porque para poder entrar por la frontera hay que pasar por el filtro de la policía marroquí. Por otra parte, la posibilidad de que alguien entre saltando la valla y pida asilo es prácticamente imposible desde el momento en el que se le aplica una devolución en caliente. Con lo cual tenemos un territorio nacional en África en el que no se aplica la Ley de asilo”.

Coincidiendo con el recrudecimiento del conflicto sirio, en marzo de 2015 el Ministerio del Interior español inaugura las dos oficinas de asilo del Tarajal (Ceuta) y de Beni-Enzar (Melilla), previstas para facilitar la tramitación de la protección internacional en frontera. Esta medida supuso un incremento inmediato de las peticiones formalizadas en frontera, principalmente en la oficina de Beni-Enzar dada su proximidad geográfica.

No obstante, al ser preguntados sobre esta cuestión, expertos académicos y entidades defensoras de derechos humanos trabajando en terreno alertan del trato discriminatorio en el acceso a dichas oficinas de asilo. En la práctica, estos profesionales perciben cómo las personas originarias de países de África subsahariana tienen escasas posibilidades de acceder a las oficinas y registrar su solicitud de protección internacional a causa de las devoluciones perpetradas por la gendarmería marroquí.

INV-5: “El control de las oficinas de asilo en Ceuta y Melilla lo mantiene la policía marroquí, por lo que solo entran aquellas personas que la policía marroquí permite. Esto supone que normalmente los negros no pueden entrar. En su día las oficinas se colocaron por la situación de los sirios y a eso se agarran para impedir el acceso a personas que no tengan rasgos sirios. Con los datos que tenemos actualmente no hay ningún subsahariano que haya solicitado asilo a través de esas oficinas. Estos datos no son públicos”.

ONG-11: “Toda persona procedente de los países del Oeste de África y África Central no puede acceder a las oficinas de asilo, es decir, toda persona negra no árabe tiene vetado el acceso. Esto significa que hay miles de personas que son potenciales solicitantes de asilo que no pueden alcanzar los territorios de Ceuta y Melilla. Los únicos que a veces consiguen entrar y pedir asilo son los sirios, a ellos no se les deniega este derecho. Estamos ante una discriminación notoria basada en el color de piel, porque incluso cuando una persona negra consigue entrar de una manera u otra a los enclaves de Ceuta y Melilla se le niega el acceso a la oficina de asilo, impidiéndoles el derecho al asilo”.

INV-1: “Hay un hecho estadísticamente incomprensible en relación a la presentación de demandas de asilo en Ceuta y Melilla y es que no se hayan cursado demandas de asilo de ciudadanos procedentes de países subsaharianos y que las únicas cursadas hayan sido las de aquellos que venían de Siria”.

ONG-12: “Las únicas personas que acceden al puesto fronterizo de Beni-Enzar son las que tienen un aspecto no subsahariano, es decir, las que no son negras. En la medida en que tú no destagues en la cola del puesto fronterizo por tu color de piel puedes acceder al procedimiento de asilo generalmente sin problemas”.

Al indagar sobre esta cuestión, algunas fuentes intuyen que las autoridades marroquíes y españolas niegan la existencia de *potenciales solicitantes de asilo* entre las personas naturales de África subsahariana, argumentando que se trata de inmigrante económicos que pretenden abusar del sistema de asilo para permanecer de manera irregular en territorio europeo, motivo por el que tratan de impedir su entrada.

ONG-11 “Según las autoridades marroquíes y españolas, estas poblaciones procedentes de África subsahariana no están aquí en Beni-Enzar para pedir asilo, sino únicamente para franquear ilegalmente la frontera y permanecer irregularmente en España. En este punto existe una diferencia de trato enorme, y sus consecuencias directas pueden verse también en la práctica de las devoluciones en caliente”.

INV-6: “Oficialmente no hay refugiados ni solicitantes de asilo entre las personas que cruzan la frontera a España porque nosotros tenemos aquí una oficina de refugiados y apátridas que fue creada en 2013. Marruecos es considerado un país seguro, ha ratificado la Convención y Ginebra y el Protocolo de Nueva York. No existen refugiados en sentido político que intenten llegar a España”.

ONG-12: “El principal obstáculo con el que nos encontramos es que no hay un sistema que identifique a las personas que llegan en necesidad de protección internacional, por lo que no se les da acceso a que soliciten asilo según llegan. En ningún momento son separadas o distinguidas del resto que vienen por un tema de inmigración y por eso es difícil evitar la detención y devolución de los solicitantes de asilo”.

La imposibilidad de acceso legal a las oficinas de asilo de Ceuta y Melilla conduce a que un gran número de personas trate de acceder de manera irregular a territorio español, generalmente saltando las vallas instaladas en el perímetro fronterizo. Esto resulta en detenciones y devoluciones sumarias de *potenciales solicitantes de asilo*.

Las prácticas de Marruecos en materia de recepción de migrantes devueltos son muy variables. Investigadores y abogados de extranjería se suman a las declaraciones de las entidades locales que relatan episodios de violencia sufridos por personas de origen subsahariano a manos de la gendarmería marroquí tras haber sido entregados por la Guardia Civil española.

AB-2: “Nos consta que se ha establecido un perímetro en el país de unos mil kilómetros desde la frontera de Ceuta y Melilla y ahora mismo lo que se hace es coger a la gente, subirlos a un autobús y mandarlos a mil kilómetros de distancia, generalmente al desierto. Ahí les bajan y les dicen que se busquen la vida. Esta práctica no se hace entre algodones y con trato humano y decente. Se les hacina, se les transporta en camiones de carga y por supuesto a palo limpio”.

ONG-11: “En nuestros informes sobre la situación de los derechos humanos en Ceuta y Melilla hemos descrito en varias ocasiones la violencia ejercida por la policía marroquí con los inmigrantes en las devoluciones en caliente, sobre todo la brutalidad de la violencia física ejercida contra la población negra de origen subsahariano”.

INV-1: “Las prácticas de Marruecos en materia de recepción de devoluciones son terroríficas. Consisten en arrojar a los devueltos o bien en prisiones abarrotadas donde no se respetan los derechos humanos, o bien expulsarlos a una zona del desierto del Sáhara que empieza en la frontera entre Marruecos y Argelia, en Uchda, que es territorio argelino desértico, con una botella de agua como máximo. Últimamente Marruecos también ha recurrido a una segunda vía que es dejarles en la zona fronteriza del ex Sáhara español con la capital en el Aaiún y Mauritania”.

De manera unánime, investigadores, profesores y entidades del tercer sector denuncian este tipo de actuaciones por ser contrarias a la normativa de derecho internacional y comunitaria responsable de salvaguardar los derechos humanos más fundamentales.

INV-7: “El trato que recibe una persona subsahariana devuelta por las fuerzas policiales y por la administración marroquí es completamente vulnerador de sus derechos más fundamentales, tanto en el plano internacional como en el comunitario, y tanto desde el punto de vista de su integridad física y su vida como de cualquier otro aspecto que afecte a su dignidad humana. Por eso calificar a Marruecos como un país seguro entraría en el terreno de la ficción jurídica”.

INV-5: “Las personas devueltas son enviadas a sus países o abandonadas en los desiertos. Muchos son enviados a la zona de Uchda. Las prácticas vulneran el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que recoge la prohibición de tratos inhumanos o degradantes. El Estado español no puede enviar a una persona a un lugar donde se entiende que puede sufrir tratos inhumanos o degradantes”.

INV-1: “Este tipo de actuaciones están encaminadas a unas prácticas que son contrarias al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Están fuera de la legalidad, son actuaciones incompatibles con el respeto y los derechos básicos de las personas. En el Convenio que tiene España con Marruecos, Marruecos no tiene que probar lo que hace con las personas devueltas ni a donde las envía. Nosotros se las devolvemos y Marruecos lo gestiona como mejor le conviene”.

Debido a la celeridad en las devoluciones, las fuentes alertan de la vulneración de los derechos fundamentales de identificación, audiencia, asistencia letrada, interpretación y acceso a un recurso efectivo. Se entiende igualmente vulnerada la prohibición de las expulsiones colectivas dada la ausencia de un estudio individualizado de la situación de aquellas personas que logran ingresar en territorio nacional.

ONG-11: “En las devoluciones en caliente la policía española intercepta a estas personas y las devuelve a Marruecos directamente, de manera muy sumaria, sin ningún tipo de análisis de su situación, sin preguntar si quieren pedir asilo, sin identificarlas, sin saber qué hacen o por qué están aquí, no se les entrevista en ningún momento ni se les da asistencia letrada. Después de la devolución a Marruecos, España se desentiende completamente y no sabe lo que sucede con estas personas. Esto forma parte de los acuerdos de cooperación entre España y Marruecos, donde Marruecos acepta hacerse cargo de estas personas”.

AB-4 “Las devoluciones ilegales o en caliente impiden el acceso al procedimiento de asilo, y con ello impiden la identificación de la persona. Aunque no todo el que cruza la valla es solicitante de asilo, el Estado no está garantizando que aquellos que sí lo sean puedan pedir asilo en España”.

INV-5: “Se está vulnerando el principio de prohibición de las devoluciones colectivas porque si tú no estudias correctamente las circunstancias individuales de cada persona puede suceder que estas sean expulsadas a países donde puedan sufrir riesgos, como puede ser el propio Marruecos para muchas personas homosexuales. Al no analizar adecuadamente las condiciones individuales, España está contribuyendo a una posible vulneración del principio de no devolución”.

El problema más grave que entraña esta práctica es la posible vulneración del *principio de no devolución*, piedra angular de la Convención de Ginebra garante del derecho de asilo. Parte de la crítica radica en la falta de seguimiento por parte del Estado español de las personas devueltas a las fuerzas de seguridad marroquíes, que impide asegurar con certeza que los afectados no son sometidos a torturas y malos tratos, o devueltos a países donde su vida e integridad física corran peligro.

ONG-12: “En la medida en que tú devuelves a una persona a otro territorio sin haberle dado opción a acceder al procedimiento de asilo y sin haberla identificado previamente estás violando el principio de no devolución porque no sabes a qué persona estás devolviendo ni a dónde. España no se asegura de que Marruecos no vaya a devolver a esa persona al país de donde ha huido. Esta práctica no incluye ninguna garantía, no da acceso al procedimiento de asilo, no se sabe quién es ni por qué ha venido, y en ese sentido España colabora en la vulneración del principio de no devolución”.

ONG-8: “El principio de no devolución no se está respetando porque se está devolviendo a la gente en la frontera Sur sin tomarse el tiempo de evaluar las circunstancias de los que llegan y analizar sus posibles motivos de persecución. España sabe perfectamente que Marruecos los devuelve al primer país que encuentran, igual los devuelve a Senegal aunque no sean senegaleses, o igual los devuelve a Mali, Burkina Faso, Camerún, Kenia etc. Muchas veces les devuelven al país de donde esas personas han huido, vulnerando sus derechos y sin ofrecerles garantías de que no les va a pasar nada a la vuelta a su país”.

INV-7: “Si sabes que al devolver a una persona a Marruecos esa persona es susceptible de ser devuelta a países no declarados seguros estás vulnerando el principio de no devolución. Hay quien considera que la declaración formal de país seguro hace imposible que se vulnere el principio de no devolución, pero otros pensamos que si materialmente existe un riesgo de vulneración de derechos humanos es que existe un peligro real que es conocido por parte del Estado que está llevando a cabo la devolución. De hecho, cuando la Convención de Ginebra o la Convención de Prevención de la Tortura hace alusión al principio de no devolución no se habla en ningún momento de que el país no esté declarado como seguro. Una persona devuelta por Marruecos es evidente que correrá riesgo su integridad física, libertad sexual, derecho a un procedimiento debido, etc.”

A pesar de considerarse la frontera Sur una de las más vulnerables por su excepcionalidad jurídica, las trabas y deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional no terminan en la dificultad de acceso a las blindadas ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Aquellos solicitantes de asilo que logran acceder a territorio español por otras vías, bien sea embarcándose en peligrosas travesías por el Estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo, en avión, o escondidos en vehículos, enfrentan otra larga carrera de obstáculos para poder formalizar su solicitud de protección internacional en territorio nacional y europeo.

Dada la amplitud de la temática, las preguntas formuladas a continuación a los entrevistados están orientadas a indagar sobre las condiciones de acceso al procedimiento ordinario de formalización de la solicitud en territorio nacional, para posteriormente abordar las fases de instrucción y resolución del expediente. Se ha descartado examinar en la presente investigación las condiciones y disfuncionalidades de la tramitación de urgencia en los Centros de Internamiento para Extranjeros, por estar conformados, en su mayoría, por inmigrantes en situación administrativa irregular en España. No obstante, cabe destacar que de acuerdo con la *Guía práctica para la abogacía* elaborada por ACNUR y la Fundación Abogacía Española⁸⁷, muchos de los internos sujetos a una orden de expulsión intentan acogerse a esta estrategia procesal como salvoconducto para eludir el procedimiento de expulsión en marcha; una práctica que, según advierte el Servicio Jesuita Migrante, incurre en una *mala praxis* por parte de la administración pública que a menudo deja sin protección al solicitante con la justificación de evitar el presunto fraude.

2.6. Acceso al sistema de citas para la formalización de las solicitudes

En 2019, el Estado español registró una demanda de solicitudes de protección internacional muy superior a la de ningún otro año desde la aprobación de la Ley de asilo de 2009. Esta tendencia al alza, que se viene registrando desde el 2015, ha supuesto el desbordamiento de un sistema nacional de asilo incapaz de absorber la demanda creciente de peticionarios de protección internacional, con una oficina de asilo que continúa acumulando más de cien mil expedientes sin resolver.

⁸⁷ ACNUR y Fundación Abogacía Española (2017). La protección internacional de los solicitantes de asilo. *Guía práctica para la abogacía*. Recuperado de: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/07/VERSION-FINAL-GUIA-PROTECCION-INTERNACIONAL-SOLICITANT-ES-DE-ASILO.pdf>

Partiendo de este contexto y para conocer más en detalle el proceso de formalización de la solicitud de protección internacional en territorio nacional, se ha entrevistado a funcionarios de los Ayuntamientos de las principales ciudades de acogida: Madrid, Barcelona y València. Todos ellos denuncian los largos tiempos de espera y la situación de limbo legal en la que permanecen los demandantes de asilo hasta la formalización de su solicitud, sin derecho a acceder al sistema oficial de acogida y sin opción a obtener permiso laboral o de residencia.

FAY-2: “Se están poniendo muchas trabas administrativas para la formalización de la solicitud. En el momento en que la persona manifiesta su voluntad inequívoca de solicitar asilo es cuando se debería tramitar la solicitud y no darle cita dentro de diez meses como pasa en Madrid o en Barcelona. Durante la espera, estas personas están en un limbo, deambulando, sin que nadie les atienda. Es una situación de enorme indefensión frente a un sistema terriblemente lento.”

AB-1: “Las citas para la formalización de la solicitud en Madrid y Barcelona se encuentran en sus máximos históricos de retraso. Cuando a la persona le dan la cita porque ha manifestado su voluntad de solicitar asilo no comienzan sus derechos como solicitante de protección internacional, sino que sus derechos se retrasan durante año y medio, donde la persona permanece en una situación de gran vulnerabilidad jurídica y social porque no tiene acceso a ningún servicio público ni autorización para trabajar. Tiene únicamente un justificante que no te ampara porque no es una autorización para residir en España”.

La demora en la obtención de la cita previa se agrava en la provincia de València, cuyas consecuencias se manifiestan en una situación de extrema vulnerabilidad jurídica y social para el *solicitante de protección internacional*, que ve impedido su derecho a obtener en tiempo y forma una cita que le permita iniciar el trámite de la protección internacional.

AB-2: “Se está dando un abuso descarado de la cita previa en València. Están tardando aproximadamente año y medio, y además hay una variabilidad tremenda entre provincias. Es un año y medio en el que la persona se queda en un limbo legal, sin poder trabajar y sin residencia. Se le considera solicitante de asilo porque tiene una cita previa para pedir asilo, pero esa solicitud no le concede ningún otro derecho ni le da ninguna cobertura”.

ONG-5: “En la Comisaría de Policía de la provincia de València estamos hablando de una espera de año y medio para formalizar la cita mediante la entrevista efectiva con la policía. Durante ese tiempo las personas se quedan en un limbo. Los recursos de emergencia están muy saturados y si no eres un perfil vulnerable te quedas en la calle porque no tienes acceso a la vivienda ni permiso de trabajo. Si no eres colectivo vulnerable no tienes acceso al sistema de protección internacional. ¿De qué vives entonces durante año y medio?”.

ONG-8: “Muchas de las personas que vienen a solicitar protección internacional en la Comunidad Valenciana han salido con lo puesto, no tienen nada, y cuando les dicen que van a tener la cita con la policía para dentro de más de un año no saben qué hacer durante ese tiempo porque no pueden acceder al sistema oficial de acogida hasta que hagan la entrevista. Se quedan viviendo en la calle o piden ayudas, que por lo general son escasas”.

Asimismo, cabría resaltar que, a diferencia de las declaraciones recogidas por informantes clave de Barcelona y Madrid, abogados y entidades del tercer sector con sede en València denuncian la exigencia del documento de empadronamiento a aquellas personas que acuden a solicitar protección internacional en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de València, ubicada en la calle Zapadores (única Comisaría habilitada para tal fin en la provincia de València). Según alertan las fuentes, este requisito no se encuentra contemplado en la ley de asilo ni es exigible en otras comunidades, pudiendo interpretarse como una vulneración del derecho a solicitar protección internacional.

ONG-4: “Para evitar la situación de colapso que se está viviendo en la Comisaría de València la policía pide a los solicitantes que traigan el empadronamiento. Eso no se pide en ningún otro sitio porque es ilegal, solo lo piden aquí en València. Tú no puedes pedirle a una persona que huye de su país de origen que te acredite que está viviendo en un sitio, porque puede estar en situación de calle y no tener domicilio. Desde ese momento ya se está vulnerando su derecho a pedir protección internacional”.

ONG-8: “Uno de los principales impedimentos que se presentan en la Comunidad Valenciana es que a los solicitantes se les esté pidiendo el empadronamiento, porque no tiene ningún sentido que una persona que haya huido a la fuerza de su país y venga a pedir protección internacional tenga arraigo en la ciudad. Muchos vienen sin nada y no conocen a nadie que pueda ayudarles”.

AB-1: “Ya desde el momento en el que se pide documentación acreditativa de que viven en València se está vulnerando el derecho a solicitar protección internacional, porque una persona en situación de calle se queda en la imposibilidad de solicitar asilo”.

Durante el tiempo de excepcionalidad jurídica que enfrentan los solicitantes hasta el momento de formalización de su solicitud, muchos se ven abocados a permanecer en situación de calle por falta de plazas en los recursos nacionales y municipales y ausencia de redes de apoyo en el país de acogida. Los perfiles más vulnerables (familias con menores, mujeres solas, víctimas de violencia de género, víctimas de trata, personas con necesidades de salud mental, personas mayores, etc.) generalmente sí logran entrar en los saturados centros que ponen a disposición los Ayuntamientos y las entidades del tercer sector.

FAY-2: “La red nacional es incapaz de absorber la demanda de solicitantes que tenemos. El sistema estatal de acogida debe rondar las 10.000 plazas para más de 100.000 solicitantes. El sistema es claramente insuficiente en cuanto a proveer medios materiales. También es un sistema muy rígido que crece en base a los recursos de las entidades”.

ONG-5: “Con la saturación de los recursos de emergencia, el criterio para decidir quién se queda suele ser la vulnerabilidad. Entonces se están quedando mujeres solas, familias con menores y personas mayores de 65 años”.

FAY-3: “Esto es un problema de reducción de personal y de contratación. Los recursos no crecen en la misma medida que crece la demanda. Esto nos repercute a nosotros y repercute a los solicitantes que se quedan sin plaza y permanecen en situación de calle. Nosotros atendemos a través del Departamento de Inmigración y Refugio del Ayuntamiento de Madrid y a través de la emergencia del Samur social porque el sistema de acogida es poroso. El problema que tenemos es fundamentalmente cuantitativo. Atendemos fundamentalmente a muchísimas familias solicitantes de asilo y los recursos se han quedado claramente insuficientes”.

Al preguntar acerca de las causas internas de esta situación de colapso, la mayoría lo achaca a la falta de recursos personales y económicos, escasa coordinación entre administraciones, falta de previsión y en general escasa voluntad política. A esto se suma el malestar expresado por el personal de los Ayuntamientos al asumir competencias que juzgan impropias por corresponder de manera directa a la Administración central del Estado.

AB-1: “El problema es de asunción de competencias estatales y autonómicas. Los recursos para acoger a solicitantes deben ser estatales. En su configuración, el CAI de València estaba pensado para personas sin hogar, no contaban con solicitantes de asilo porque estos deben acceder a un recurso estatal. Las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos dentro de sus propios recursos intentan destinar partidas de apoyo, pero llegan hasta donde llegan. No hay ninguna dotación estatal ni tampoco coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El otro problema es que el recurso de acogida previa está configurado para uno o tres meses y los solicitantes pasan en los albergues más de seis meses. El colapso es enorme y evidente porque no hay subvención estatal”.

FAY-1: “La acogida de personas solicitantes de protección internacional es competencia directa de la Administración del Estado, no nuestra. Nosotros tenemos un papel subsidiario, los estamos acogiendo por responsabilidad, porque somos ciudad Refugio y por directrices políticas anteriores. Pero esto nos supone un problema”.

FAY-3: “Nosotros asumimos una competencia que nos es impropia, articulamos la red de acogida en base a que son situaciones de emergencia y son familias que de lo contrario estarían en situación de calle, pero siempre partiendo de que no son competencia nuestra.

La competencia es de la Administración del Estado, que lo tiene repartido en dos Ministerios: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Estamos a la espera de que cada uno de los dos Ministerios asuman sus competencias, empezando por el Ministerio del Interior en la celeridad para dar las citas”.

FAY-2: “Las administraciones no cooperan porque dicen que no son competencia de ellas, sino del Ministerio, pero realmente a los Ayuntamientos sí nos incumbe atender la emergencia de personas en situación de calle por falta de plazas. El fallo del sistema es que entre administraciones no podemos ser más flexibles. Los Ayuntamientos queremos ayudar pero no tenemos competencias ni herramientas jurídico-financieras para hacerlo”.

Los Ayuntamientos y entidades que asumen recursos percibidos como impropios en este ámbito se reconocen incapaces de asumir el aumento de llegadas. Los dispositivos, anteriormente adaptados a un perfil de varón de mediana edad y soltero, se presentan inadecuados para los nuevos perfiles de solicitantes: familias con hijos y personas mayores que prolongan su estancia más allá de seis meses. Se suman a estas complicaciones la falta de profesionales formados para cubrir las necesidades que precisan los usuarios.

FAY-1: “Al principio teníamos un perfil de personas solas, y eso es parte de la dificultad porque la situación cambió a partir del 2015 con la crisis humanitaria Siria. Desde ese año notamos una mayor afluencia de familias de Ucrania, Rusia, Colombia, Venezuela etc. y el perfil de muchos de estos grupos familiares nos complicaba el tipo de recursos que teníamos pensado para hombres solos. Nos complica también los larguísimos tiempos de estancia, que puede alargarse incluso a un año, unido al volumen de gente que llega. Desde el 2015 hemos triplicado las plazas y no damos abasto porque están todas ocupadas con solicitantes de protección internacional. Otro obstáculo es que no tenemos un servicio estable de traducción e interpretación, el árabe o el ruso son idiomas que nos suponen una complicación grave”.

ONG-8: “Las personas que llegan y no tienen medios económicos o bien quedan en situación de calle o pasan a otro tipo de dispositivos, como albergues municipales, que están pensados para otro tipo de perfiles y no para demandantes de protección internacional. Esta situación está generando un grave colapso”.

FAY-2: “Puesto que las plazas que ponemos a disposición son de emergencia por falta de competencia en acogida e integración de solicitantes de asilo, toda la atención que damos es exclusivamente de emergencia, no tiene el objetivo ni de acoger ni de integrar. Nuestros recursos de emergencia están pensados para un varón de aproximadamente 50 años con más de diez años en calle. Cuando viene una familia de siete personas no sabes dónde meterles porque en un recurso como el nuestro puede haber habitaciones de 30 personas”.

El conjunto de estos condicionantes deriva en una situación de especial vulnerabilidad y desamparo para los solicitantes que se hallan a la espera de la formalización de su solicitud. Además, tal y como subrayan las fuentes en el siguiente apartado, el sistema de protección se presenta desigual y poco garantista en función del perfil del peticionario, siendo la ausencia de mecanismos de identificación de necesidades específicas de protección una carencia acuciante del sistema.

2.7. Acceso al sistema de protección internacional de colectivos vulnerables

Si bien el acceso al procedimiento de protección internacional en territorio nacional se entiende garantizado para todo aquel que manifiesta su voluntad de pedir asilo, las fuentes detectan una serie de obstáculos en el acceso de aquellos colectivos más vulnerables susceptibles de solicitar protección internacional. Siguiendo los criterios de vulnerabilidad de la EASO, se ha interrogado a los entrevistados sobre las principales deficiencias detectadas en el acceso al procedimiento de asilo de menores acompañados y no acompañados, mujeres víctimas de trata y personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+.

El primer obstáculo detectado reside en la incorrecta identificación de los menores y de sus necesidades específicas de protección. Los profesionales entrevistados aseguran que las pruebas y métodos empleados para la concreción de la edad, en caso de que esta no pudiera ser concretada mediante documentación identificativa, se presentan inadecuados y poco fiables.

ONG-7: “Hemos constatado la escasa capacidad de identificación dentro del sistema de protección. La determinación de la edad es decisión de la Fiscalía, que utiliza mayoritariamente el método de la prueba de la muñeca, del carpo, que es una prueba poco fiable porque nos da un margen de error de +2 -2. Es decir, un niño o una niña de 16 años puede identificarse como alguien de 14 o bien de 18 años. Si las pruebas determinan que tiene 18 años y no pide asilo esto conlleva expulsión directa”.

ONG-7. “Los mecanismos en España son todavía bastante informales y desde luego no son suficientes para la correcta identificación de menores ni para la detección de la necesidad de protección de todos aquellos menores que podrían ser susceptibles de recibir protección internacional”.

La segunda gran deficiencia es la ausencia de recursos especializados que brinden una protección adecuada a menores no acompañados demandantes de asilo, en parte originada por la confusión de las autoridades de asilo e inmigración entre el sistema de protección de la infancia y el sistema de protección internacional.

INV-10: “A pesar del alto número de menores no acompañados que han llegado a España en estos últimos años, las estadísticas muestran un reducidísimo número de solicitantes de protección internacional entre ellos. Esto sucede porque las autoridades de inmigración y protección cometen el error de confundir el sistema de protección de infancia con el sistema de protección internacional y considerar que si el menor no acompañado entra en el sistema de protección de infancia ya tiene cubiertas las necesidades del sistema de protección, cosa que es errónea porque cuando ese menor cumpla 18 años en el sistema de protección de menores se queda en la calle”.

INV-9: “Lo que sucede con los menores acompañados y no acompañados es que no hay recursos especializados para ellos como menores solicitantes de protección internacional, entonces por narices van a tener que entrar en el sistema de protección de menores de la Comunidad en la que se encuentren, que no tiene las previsiones adecuadas para una persona menor de edad solicitante de protección internacional”.

ONG-12 “Al menor que por error se le considera adulto se le permite la entrada al sistema de protección internacional pero no podrá ejercer sus derechos dentro del sistema de protección de menores. Del mismo modo, los menores no acompañados que son derivados al sistema de protección de menores no ven tampoco cubiertas sus necesidades específicas como beneficiarios de protección porque no reciben acompañamiento legal ni asistencia psicológica”.

A esto se suma la ausencia de mecanismos adecuados de información que les orienten sobre su posibilidad de solicitar protección internacional al llegar a territorio nacional, un derecho que viene recogido en la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes*. Este agravante explica en parte el escaso número de peticiones de asilo registradas por menores no acompañados.

ONG-3: “En 2018 solicitaron asilo más de 11.000 niños y niñas con referente familiar a nivel estatal pero solo 75 menores no acompañados. Esa descompensación es muy rara y evidencia que, además de la incapacidad de identificación, los menores no siempre están bien informados, por lo que muchos no piden protección internacional porque no tienen por qué saber que su huida es susceptible de recibir esta protección”.

INV 10: “Cuando un menor ya ha entrado al sistema de protección de menores las autoridades consideran que ya tiene cubiertas sus necesidades y por ese motivo en la mayoría de casos no se les informa sobre la posibilidad de pedir protección internacional”.

ONG-7: “Es muy raro que un menor extranjero no acompañado sea experto en protección internacional y pida el asilo sin ser informado de esta posibilidad. En general no se está garantizando una correcta información ni una adecuada protección de los niños y niñas susceptibles de pedir protección internacional”.

Al ser preguntados sobre el acceso a la protección internacional en relación a los menores acompañados por sus familiares, las fuentes critican que esta se interprete como una extensión de la formalización de la demanda de sus progenitores, sin entrar a valorar los posibles motivos de persecución que haya podido sufrir el menor de manera individualizada.

INV-10: “El principal problema es que a los menores acompañados de sus familiares se les suele considerar un apéndice del cabeza de familia. Las autoridades migratorias muestran una falta clara de sensibilidad y perspectiva por no considerar que el niño es un sujeto de derechos independiente que afronta otras vulnerabilidades diferentes a las de sus padres y que igualmente puede ser objeto de protección internacional. Por ejemplo, puede darse la circunstancia que el país de origen no se encuentre en una situación de conflicto armado que permita la concesión del estatuto de refugiado a la familia, pero sin embargo sí haya reclutamiento de niños por parte de algunos grupos armados. Esto daría lugar a la protección subsidiaria porque el menor correría peligro”.

ONG-7: “En el sistema de protección internacional a los niños se les está metiendo dentro del cupo de la familia como si las particularidades que afectan a la familia afectaran directamente a los niños y estos no pudieran tener otras particularidades que pudieran hacerles susceptibles de obtener protección internacional. Si por ejemplo se decide que en el territorio donde residía la familia no afectaba la guerra se le deniega la protección internacional al conjunto de la familia, sin haber tenido en cuenta los otros condicionantes que pueda tener el niño, por ejemplo, ser homosexual o niño soldado”.

ONG-3: “Puede darse el caso de una niña cuyo retorno a su país conlleve la mutilación genital, en países donde esta práctica es generalizada. Entonces, aunque los padres no tuvieran derecho a la protección internacional sí podría tener derecho aisladamente la niña al régimen de protección subsidiaria. El problema principal es la consideración no individualizada de los menores como sujetos de protección internacional con independencia del resto de miembros de su familia”.

Abordando las dificultades de acceso al procedimiento de protección internacional por parte de mujeres víctimas de trata para fines de explotación sexual y laboral, el primer obstáculo residiría, de acuerdo con las personas entrevistadas, en la incorrecta identificación como persona víctima de trata solicitante de protección internacional.

INV-9: “Si a una persona no se le identifica como víctima de trata o no se le identifica como víctima de trata solicitante de protección internacional ya va a haber algo que cojea en ese procedimiento. A veces sucede que una persona sí es detectada como posible víctima de trata, pero las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no llegan a identificarla como tal, quedando en ese caso en una total desprotección hasta que la persona decida denunciar y pueda ser identificada correctamente. La identificación es el primer obstáculo ahora mismo en España. La autoridad que hace esa identificación es también la autoridad competente para el control de fronteras, por lo que hay un conflicto de intereses que deja completamente desprotegidas a todas las personas potencialmente víctimas de trata”.

ONG-3: “No hay recursos humanos suficientes para detectar ni la necesidad de protección ni la identificación de mujeres víctimas de trata que podrían ser susceptibles de recibir protección internacional. El sistema no está dando respuesta a estas posibles demandas”.

INV-9: “Si el departamento de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado encargado del crimen organizado y de la detección de personas víctimas de trata no identifica a esa persona como víctima de trata, a pesar de haberse detectado indicios previamente por parte de la OAR y de entidades especializadas en trata, entonces no se considera víctima de trata. Es en este paso donde se cae todo. Aunque durante todo el proceso se hubiese activado el protocolo trata, si luego no se le identifica por la UCRIS esta persona queda totalmente fuera del sistema”.

El segundo problema radicaría en la escasez de recursos especializados y ausencia de plazas disponibles en centros de acogida destinados a personas víctimas de trata y menores solicitantes de protección internacional por motivo de trata.

INV-9: “Hay un problema propio del sistema que es que solo hay cinco o seis recursos especializados para personas víctimas de trata solicitantes de protección internacional y las plazas son escasísimas. Cuando se activa el Protocolo Trata, una vez identificada una posible víctima de trata, se le envía directamente a un recurso para víctimas de trata. Si luego o en ese mismo momento se ha identificado la necesidad de protección internacional van a estos recursos especializados. Solo hay un recurso en toda España para niños y niñas solicitantes de protección internacional víctimas de trata, que tendrá unas seis plazas, lo tiene APRAMP en la Comunidad de Madrid”.

A estas deficiencias se suma una vez más la falta de información brindada por parte de las autoridades de inmigración y asilo sobre la posibilidad de solicitar protección internacional en España, una traba que se acentúa en las llegadas por vía marítima y que ignora lo establecido en la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes*. Al parecer, parte del problema radica en la desconexión entre la *Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, y el *Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos* de 2011, que

una vez activado se rige exclusivamente por la *Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, cuyo articulado no contempla la obligación de informar sobre el derecho a solicitar protección internacional.

ONG-12: “Entre las personas rescatadas en el Mediterráneo por salvamento marítimo se encuentran víctimas de trata que han salido de sus países por necesidad de protección internacional. La mayoría de estas personas, una vez en territorio, son llevadas a los Centros de Atención Temporal de Extranjeros donde están en situación de detención durante 72 horas sin saber que pueden acceder a esta protección, que es una obligación internacional de España. El acceso al procedimiento de asilo de las personas que llegan por vía marítima no está profesionalizado ni homogeneizado”.

AB-2: “A las víctimas de trata que llegan por vía marítima ni se les va a informar de sus derechos ni se les va a preguntar si quieren solicitar el asilo. Hay una falta de garantías muy evidente, no hay asistencia legal. Se les envía directamente a centros de detención”.

ONG-5: “Cuando llegan aquí, muchas personas víctimas de trata piden información porque no entienden cuál es el procedimiento a seguir y las autoridades no cumplen con esa función de información de derechos y deberes. La desinformación también se utiliza como una estrategia para desincentivar las solicitudes de protección internacional. Todas las semanas yo hago atenciones a solicitantes de asilo que no tienen ni idea de nada porque nadie se lo explica, nadie les informa”.

INV-9: “No se está aplicando conjuntamente el Protocolo Trata y la Ley de asilo, porque el Protocolo Trata una vez que se activa está regulado por la Ley de extranjería y dentro del Protocolo Trata no hay ninguna disposición que establezca la obligación de informar a esa potencial víctima de trata de sus derechos como solicitante de protección internacional. Cuando no existe esa información es muy difícil que individualmente esa persona se autoidentifique como solicitante de asilo”.

El acceso al procedimiento de protección internacional por parte del colectivo LGTBIQ+ se presenta igualmente complejo y delicado. La ausencia de mecanismos efectivos de identificación donde se tenga en cuenta las necesidades concretas de protección y la especificidad del motivo de persecución se ven agravadas por el desconocimiento del contexto social y cultural de los países de origen respecto a la violencia social ejercida contra el colectivo.

Algunos entrevistados advierten a su vez de la posibilidad de que muchas personas procedentes de países de África subsahariana, Norte de África, Asia o América Latina, no se sientan identificadas con las múltiples denominaciones, categorías y etiquetas de orientación sexual otorgadas en Occidente para aquellas personas no heterosexuales. La

falta de apropiación de esta terminología, unido a la variabilidad en el proceso de autoidentificación y de asimilación de su inclinación sexual como individuo, conduce en ocasiones a ocultar la realidad ante las autoridades españolas, dificultando la identificación de sus necesidades de protección.

ONG-13: “La mayor falta de identificación se está dando en personas de África subsahariana. Estamos encontrándonos con personas de Ghana y de Camerún que no dicen que son LGTBI. Cada persona pasa por un proceso propio de autoidentificación y puede ser que en el primer momento en el que les preguntes sus motivos para solicitar asilo no te lo digan y ahora siete meses después dicen que son LGTBI. No es lo mismo un proceso de identificación de una persona occidental que una persona de África subsahariana, de Asia o de América Latina, porque muchos no lo tienen claro desde el primer momento y no podemos encasillar a toda la gente dentro de una etiqueta con la que no se identifican para solicitar protección internacional”.

ONG-9: “Una de nuestras preocupaciones es la incorrecta identificación de las personas susceptibles de solicitar asilo por orientación sexual e identidad de género. Muchas veces no lo dicen por miedo o porque no se sienten en un espacio seguro, pero las autoridades no son capaces de detectar estas situaciones ni de identificar adecuadamente”.

La fase de entrevista personal desempeña igualmente un papel fundamental a la hora de identificar adecuadamente al solicitante y brindarle una oportunidad efectiva de presentar los motivos de su persecución, haciéndole susceptible o no de recibir la protección internacional. Se ha querido interrogar en el siguiente apartado sobre el desarrollo y calidad de esta fase del proceso de formalización por su enorme relevancia en las posteriores fases de instrucción y resolución del expediente.

2.8. Entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional

La práctica habitual en España es que la Policía Nacional sea la encargada de realizar la entrevista de formalización de la solicitud con el demandante, recayendo sobre ella no solo la importante labor de una correcta identificación, sino también la de adecuación de las técnicas de entrevista a las necesidades de protección que presente el entrevistado, propiciando que la persona se sienta en un espacio seguro para narrar su historia con las debidas garantías de confidencialidad.

A este respecto, las fuentes denuncian en primer lugar la deficiente formación de la policía en materia de protección internacional, derechos humanos, género y en general sobre el contexto social y político de muchos de los países de origen de los entrevistados, cuestiones que deberían cobrar un mayor protagonismo por poder afectar negativamente al demandante durante su entrevista. Esta falta de capacitación especializada repercute igualmente en la incorrecta identificación de los entrevistados y en la deficiente concreción de las causas que le harían susceptible de ser beneficiario del *estatuto de refugiado* o de la *protección subsidiaria*.

ONG-5: “Las entrevistas las están haciendo funcionarios de policía que no saben hacer entrevistas, que no les importa lo más mínimo lo que el solicitante les está contando, hacen entrevistas tan malas que a lo mejor en tres párrafos lo cuentan todo y luego nosotros tenemos que solicitar segundas entrevistas con abogados. Muchas veces no identifican que el entrevistado pide asilo por orientación sexual e identidad de género y demuestran poca sensibilidad al respecto, esto denota una falta de formación en este ámbito”.

PN-2: “Nosotros nos ceñimos a lo que nos cuentan, no vamos más allá para saber si la persona es gay o lesbiana porque eso es una cosa para él que le interesa a él, nosotros no vamos a hacer una investigación policial de su homosexualidad. Nosotros somos un trámite intermedio, realmente tampoco pintamos mucho. Lo de si es gay o no eso da igual, no es significativo”.

ONG-4 “Antiguamente las entrevistas te las hacía un funcionario de la oficina de extranjeros familiarizado con el tema de la protección internacional, pero ahora te las hace el personal de la brigada de extranjería y documentación, que se dedica a abrir órdenes expulsión, por lo que en mi opinión esa persona es incapaz. Además, la policía tiene una formación muy deficiente en derechos humanos y protección internacional. Las preguntas siempre van orientadas a intentar buscar cómo ha llegado la persona, a través de qué mafia, y no tanto en los motivos por los que ha huido del país. La falta de formación hace que las entrevistas sean escuetas e inadecuadas, no permiten identificar bien las causas y criminalizan al solicitante de protección internacional”.

La derivación de agentes policiales de otros cuerpos no especializados en protección internacional para la realización de las entrevistas de asilo ha agravado esta carencia. Es el caso de los policías de la *Unidad contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales* de la Comisaría de Policía de València, cuyas técnicas empleadas durante la investigación de delitos graves presumiblemente se presentarían incompatibles con las que debiera asumir el entrevistador frente a un colectivo vulnerable que se ha visto forzado a abandonar su país de origen por motivos de persecución.

PN-1: “Nosotros estamos haciendo entrevistas de asilo de manera obligatoria debido al colapso que hay, pero no deberíamos, yo estoy en otro grupo que no tiene nada que ver. Normalmente las entrevistas las hacen los funcionarios policías del grupo de Gestión, pero este grupo no da abasto y no pueden hacer frente a todas las entrevistas que tienen. Los jefes han delegado en otros grupos y en otros funcionarios que normalmente hacen cosas que no tienen nada que ver con asilo. Nosotros como somos de extranjería nos meten en el mismo saco y nos dicen de hacer las entrevistas de asilo, pero claro, yo no he hecho una entrevista de asilo en mi vida, y cuando pregunto cómo se hace me dicen que me pase un día por el despacho y que en una horita me van contando cómo hacerla”.

AB-2: “La policía no está acostumbrada a hacer entrevistas, sino interrogatorios a delincuentes. Su intervención es malísima porque parte de la desconfianza, hace las preguntas en contra de la credibilidad del solicitante. Y ahora por el colapso están haciendo las entrevistas policías de otros cuerpos no especializados, como la UCRIF”.

A esta primera dificultad, los expertos añaden el inconveniente de que sea la policía la encargada de llevar a cabo las entrevistas, dado que un gran número de solicitantes huyen de sus países precisamente a causa de abusos, extorsiones y violaciones de derechos perpetrados por Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de su Estado. Son varios los testimonios de solicitantes de protección internacional que afirman sentirse traicionados por las autoridades no solo de su país, sino también de los países de tránsito, una desconfianza que dicen ser insalvable, impregnada en la memoria de las víctimas y que sin duda influye negativamente en la obtención de información veraz durante la entrevista.

ONG-5: “Hay países donde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pertenecen al mismo círculo en el que hay bandas de extorsión, de secuestro etc. ¿Cómo van a contar su situación a un policía? Es imposible. Aquí damos por hecho que en cualquier país las Fuerzas de Seguridad del Estado te protegen, pero no es así, y precisamente es uno de los motivos por los que se puede conceder la protección internacional. La entrevista tampoco debería realizarse en una comisaría policial porque este espacio no se entiende como seguro para muchos solicitantes que provienen de otros contextos de violencia”.

ONG-4: “La entrevista de asilo no debería hacerla un policía por lo que representa esta figura en el país de origen. Por lo menos aquí en València los policías van de paisano, pero en otras comisarías van armados y no están en salas habilitadas. Para la persona que puede venir perseguida en el país de origen por las autoridades esto es una intimidación tremenda, también el hecho de hacer la entrevista en la comisaría”.

ONG-12: “La policía no debe entrevistar ni formalizar la protección internacional porque no es su rol. No se debe dejar en manos de la policía funciones que no competen a la policía. La policía tiene que documentar, pero no identificar ni entrevistar. Uno se mete a policía porque tiene vocación de otra cosa”.

La ausencia de este entorno de confianza a la hora de realizar la entrevista adolece en mayor medida a colectivos especialmente vulnerables, como es el caso de personas perseguidas por motivos de orientación sexual y/o identidad de género. Es en estos supuestos donde se hace más necesario incidir en la calidad de las primeras entrevistas, pues afecta directamente a la intimidad de la persona. La insuficiencia o incoherencia de los elementos de su relato puede perjudicar la posterior evaluación del proceso de análisis de la credibilidad.

ONG-9: “Es muy difícil que una persona que huye de su país por motivos de identidad de género u orientación sexual cuente su situación a un policía local en una entrevista. Delante de la policía ocultan muchísimos datos por temor y porque se sienten intimidados. Cuando vienen a la Asociación nos dicen que pidieron asilo por razones políticas, pero luego aquí nos cuentan que están amenazados por ser gays, lesbianas o trans. Les da mucha vergüenza contar delante de un policía que han recibido palizas en un parque por estar manteniendo sexo con otros hombres o porque estaban en un local de cruising. Encontramos graves problemas a la hora de que la gente pueda expresar su verdadera historia en las entrevistas, y esto está afectando a las resoluciones”.

ONG-7: “Las causas que deberían ser susceptibles de protección internacional son las causas que muchas veces lo han expulsado. ¿Se imagina a alguien de Libia diciéndole a un policía que es homosexual? No. Entonces tampoco se lo va a decir al policía de aquí durante una entrevista. Por ese motivo pensamos que la policía no es la más adecuada para hacer la entrevista a una persona del colectivo LGTBI”.

Dada la dificultad expresada por exteriorizar y verbalizar sus motivos de persecución ante la policía, las entidades del tercer sector insisten en la importancia de contar con asistencia letrada durante la entrevista para brindar una mayor confianza y seguridad al peticionario, habiéndole asesorado previamente sobre cómo elaborar un relato estructurado, coherente y preciso de los hechos. Además, el abogado está habilitado para corregir cualquier irregularidad que pudiera darse durante la entrevista y requerir, siempre que sea necesario, la ampliación de determinadas respuestas por parte del solicitante. No obstante, las fuentes lamentan que la mayoría de solicitantes acuden a la entrevista sin el necesario asesoramiento previo ni el apoyo de un abogado, hecho que repercute en la calidad de la entrevista.

ONG-5: “La mayoría de personas están yendo sin abogado a las citas de asilo, salvo que vayan a través de una entidad y tengan un abogado asignado. Que la policía sea la única que te haga la entrevista es un grave problema porque hacen entrevistas tan malas que tenemos que solicitar segundas entrevistas con abogado, y esto ralentiza mucho el procedimiento. El abogado es muy importante porque te ayuda a decidir cuál es la mejor

opción, a preparar la entrevista con anterioridad y a saber qué tienes que aportar y cómo lo tienes que aportar, y a cómo en una entrevista de asilo tú puedes parar la entrevista y decir “no me estás dejando hablar”, y eso estando solo con un policía sin un abogado delante es muy difícil”.

ONG-5: “El relato es lo que más peso tiene cuando se está instruyendo el expediente, de ahí la importancia de que esté bien estructurado. El funcionario instructor de la OAR valorará si el relato es coherente y si tiene una línea argumental, muchas cosas que seguramente cuando la persona llega a una comisaría con ese nivel de estrés tan brutal no es capaz de transmitir correctamente. Por eso es tan importante la preparación previa con un abogado y el acompañamiento a la entrevista con abogado. Esta carencia puede explicar en parte que el porcentaje de denegaciones sea de un 85%”.

A esto se suma el problema detectado por las fuentes de la falta de formación y profesionalidad de algunos servicios de traducción prestados durante las entrevistas. Una inadecuada interpretación del relato del peticionario puede cerrar definitivamente las puertas de la protección internacional. Una deficiencia que en ocasiones se agrava cuando el profesional procede del mismo territorio que el solicitante y reproduce los estereotipos de género en su interpretación.

AB-2: “Los intérpretes que se ponen en las entrevistas dejan mucho que desear. Su formación no es tan exigente y acaba rutinizándose. Diría que casi ninguno de los que hacen las entrevistas recibe formación en derechos humanos, protección internacional o género, ni conoce la situación de los países de los que proceden los solicitantes. Además, se comete el error de que muchos son del mismo país del solicitante, y esto puede reproducir los estigmas y estereotipos del país”.

ONG-13: “Cuando existe barrera idiomática, nos hemos encontrado casos de intérpretes que realizan LGTBIfobia y no interpretan bien o no interpretan completamente lo que les está diciendo la persona solicitante. Esto implica que ese relato inicial y su declaración ante el policía sea peor porque se dejan de lado detalles importantes. Además, cuando estas personas sufren LGTBIfobia por parte de un profesional ya se cierran durante todo el proceso porque pierden la confianza y dejan de generar vínculos con los profesionales que les van a acompañar durante todo el proceso de protección internacional, tampoco van a querer hablar con la abogada etc. se van a encerrar en sí mismos”

Cualquier disfuncionalidad detectada en las entrevistas de formalización de la solicitud puede repercutir negativamente en la obtención de información sobre los motivos de persecución directa e individualizada que refleje el riesgo de retorno del peticionario y, por ende, incidir negativamente en la calidad del procedimiento así como en la posterior instrucción y resolución del expediente administrativo, traduciéndose en una posible merma de los derechos y garantías de los demandantes de protección internacional.

Para conocer más en detalle la capacidad de respuesta del sistema español de asilo a la necesidad real de protección internacional, en el siguiente apartado se interroga a las fuentes sobre el procedimiento de tramitación y análisis de las solicitudes para después examinar las causas del desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España.

2.9. Tramitación del expediente de protección internacional

Tras la formalización de la solicitud se inicia la fase de instrucción del procedimiento por parte del personal funcionario de la OAR. A la pregunta de *Cómo analiza España sus solicitudes de protección internacional*, los informantes lamentan la congestión de un sistema que no ha sabido adaptarse a la demanda creciente de las nuevas peticiones de asilo.

AB-1: “El número de solicitudes ha crecido muchísimo en los últimos años, pero el número de instructores sigue siendo el mismo que hace diez años, no se han aumentado los funcionarios efectivos a la hora de resolver. Son muy pocos instructores para tantas solicitudes. También el colapso y la velocidad a la que se revisan los expedientes repercute en la calidad del procedimiento.”

FAY-2: “Hacen falta muchísimos más funcionarios en la OAR para resolver las solicitudes, y en la Comisión Interministerial más todavía, que es la que resuelve las propuestas. El sistema está atascado arriba, no se están resolviendo las solicitudes al ritmo que entran y esto afecta a los derechos y garantías de los solicitantes.”

ONG-4: “Cada vez que hablo con la Delegación de Gobierno y con el Subdelegado me dicen que debido a los plazos de la Administración y el sistema de oposiciones no va a haber más sustituciones ni plazas hasta dentro de dos años. Tiene que haber funcionarios ya y el sistema de oposiciones no puede ser la razón por la cual las personas no acceden al procedimiento de asilo”.

Cierto es que el Ministro del Interior Fernando Grande-Marlaska anunció, en julio de 2018, una reforma de la OAR tras constatar que no disponía de los recursos humanos ni técnicos suficientes para gestionar el creciente número de peticiones de protección internacional, cuyas cifras se habían visto multiplicada por 12 desde la creación de la Oficina en 1992. El Gobierno aprobó por ende en el Consejo de Ministros una oferta de empleo público extraordinaria de 231 plazas para reforzar la gestión e instrucción de los expedientes acumulados, pasando de los 60 puestos de trabajo con los que contaba a 291 funcionarios públicos.

No obstante, según los relatores, no se trata únicamente de una cuestión de falta de personal sino también de *calidad* del procedimiento. La plantilla no siempre cuenta con formación suficiente para garantizar la adecuada valoración de las demandas y resolver los expedientes con base a los criterios de análisis de la credibilidad del relato, una deficiencia que en ocasiones vulnera los derechos de los solicitantes y deriva en una importante desprotección.

AB-2: “Debido al enorme colapso en la oficina de asilo no se están mirando los expedientes cómo se deberían mirar, porque no tienen personal cualificado para ello. Después de todas las trabas artificiosas por las que tienen que pasar los solicitantes, luego llegan a este punto y se topan con la falta de medios de la OAR. El colapso está provocando defectos de tramitación muy gordos, además de una tramitación muy larga, que se prolonga en torno a los 2 años y hasta 3 años de resolución, y a veces con meteduras de pata garrafales”.

ONG-12: “El sistema español de asilo no siempre analiza las solicitudes de manera profesional porque hay veces que los funcionarios no están adecuadamente formados. Esto deriva en una falta de calidad desde el principio hasta el final que impide que se haga bien el procedimiento, con garantías, como establece la ley”.

ONG-9: “Es muy difícil que un funcionario de la OAR conozca que aunque haya una legislación no sancionadora de la homosexualidad o de la identidad de género en el país de origen haya mucha LGTBIfobia. Es decir, puede haber muchos informes del país basados en que no existe persecución, pero si la persona dice que es homosexual el vecino puede meterle un navajazo tranquilamente porque en muchos países el gobierno mira hacia otro lado en relación a lo que pueda suceder en el ámbito social a una persona estigmatizada. Por eso dudo mucho que los funcionarios tengan formación específica o conozcan en detalle la situación del país de origen de la persona LGTBI”.

A pesar de que por norma general la carga de la prueba recae en el demandante, el temor y la urgencia de la partida hace que en términos prácticos la mayoría de solicitantes de protección internacional lleguen al país de acogida con su alegato como única prueba de la persecución sufrida, careciendo de documentación probatoria de los hechos narrados.

A falta de elementos probatorios, uno de los elementos imprescindibles a tener en cuenta por parte del personal funcionario de la OAR a la hora de analizar los indicios de persecución será la credibilidad del relato personal, debiendo ser suficiente para la concesión del *estatuto de refugiado* o *protección subsidiaria* la razonada posibilidad de que la vida e integridad física del demandante corran peligro en caso de regreso a su país de origen. No obstante, esta evaluación no siempre se lleva a cabo de manera adecuada ni se aplica el criterio del beneficio de la duda cuando se extrae la conclusión de que la persona pueda sufrir persecución en caso de regresar a su país de origen.

ONG-12: *“Ahora mismo el funcionariado de la OAR no está analizando las peticiones de asilo con base a un análisis de credibilidad adecuado en el que se analice la coherencia del relato y se contrapongan los datos objetivos y los subjetivos valorando el beneficio de la duda. Aunque la calidad del procedimiento no necesariamente esté vinculada a una mayor tasa de protección, lo que no puede hacer el funcionario es leer el relato y simplemente decir “esto no me lo creo”, denegando la protección sin un adecuado análisis de la credibilidad del relato personal”.*

ONG-4: *“Hay un gran porcentaje de solicitantes que seguramente no serán reconocidos como beneficiarios de protección internacional porque no aportan pruebas y no se ha analizado su relato con base al manual de evaluación de la credibilidad. Es muy probable que una persona llegue a España sin tener ninguna prueba, porque les da miedo denunciar en su país o porque la urgencia hace que salgan con lo puesto, pero no se les puede denegar la protección internacional por eso, lo más importante debe ser el relato”.*

ONG-13: *“La dificultad principal con la que se encuentra el colectivo LGTBI dentro del sistema de protección internacional es la veracidad y credibilidad de su historia. Puede ser que la persona que solicita asilo por orientación sexual e identidad de género esté huyendo de un país de origen que no tiene por qué tener una ley que encarcele a las personas LGTBI, pero eso no implica que no haya una persecución o que no haya LGTBIfobia de facto en las autoridades, en el Estado, etc. Muchas veces el relato es cuestionado porque no hay una legislación que implique que te lleven a la cárcel o que te pongan una multa por ser LGTBI, incluso es posible que haya vacíos legales porque en muchos países no hay ley que te proteja ni ley que te desproteja. Las denegaciones de asilo van principalmente ligadas a la falta de legislación, sin valorar la credibilidad del relato”.*

ONG-5: *“Las pruebas deben ser un apoyo al relato, no al revés. Nosotros insistimos en la importancia de un relato coherente, con fechas, nombres y datos verificables. Muchas pruebas que uno pensaría que son fáciles de obtener, como los recortes de periódicos o esquelas, pueden producirse en lugares donde eso no es noticia. Por eso muchas personas que se sienten amenazadas en sus países se encuentran con que su caso no se sostiene porque no tienen pruebas demostrables de su amenaza directa. En la ley de asilo dice “temores fundados”, pero ese “fundados” sirve para acotar mucho, y es la oficina de asilo la que decide qué está bien fundado y qué no, sin aplicar el beneficio de la duda.”.*

La celeridad con la que se revisan los expedientes, unido a la escasez de recursos, la falta de formación y la complejidad de los estándares de *evaluación de la credibilidad*, son factores que sin duda influyen en la baja tasa de reconocimiento de la protección internacional en España, inferior a la media europea. El ritmo de aumento de las solicitudes de protección internacional es muy superior a la capacidad de resolución de la OAR. Esta situación ha puesto en jaque al sistema nacional de asilo y ha dado pie al desarrollo de nuevas fórmulas para acelerar la resolución de expedientes de ciudadanos de determinadas nacionalidades, tal y como subrayan los entrevistados en el siguiente apartado.

2.10. Resolución del expediente de protección internacional

A la pregunta de si *el sistema español de asilo da respuesta a la necesidad de protección*, las entidades del tercer sector y abogados especializados en la materia lamentan que, de entre las más de 2.300 solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos salvadoreños en 2018 no se haya concedido ni un solo *estatuto de refugiado* ni una *protección subsidiaria* de la totalidad de resoluciones revisadas. Esta misma circunstancia se dio con los nacionales hondureños, de cuyas más de 2.400 solicitudes registradas en el último año tan solo se otorgaron 8 *estatutos de refugiados*.

Al indagar sobre las causas de esta alta tasa de denegación de la protección internacional en las solicitudes presentadas por ciudadanos de El Salvador y Honduras, las fuentes argumentan que el principal motivo derivaría de la ausencia de documentación probatoria que justifique la pasividad o imposibilidad de tutela por parte de las autoridades estatales. Esto viene fundamentado en la ley nacional de asilo, que limita la concesión de la protección internacional a los supuestos en los que se demuestre que las autoridades del país no son capaces de brindar una protección efectiva contra la persecución de agentes no estatales, desprendiéndose la obligación de demostrar tal incapacidad al solicitante. No obstante, los entrevistados denuncian que la carga de la prueba recaiga en el peticionario, siendo público y notorio que los Estados de El Salvador y Honduras se ven imposibilitados de hacer frente al fenómeno de las pandillas.

INV-8: “No tiene sentido que se le pida a un salvadoreño documentación que pruebe que existe pasividad de las autoridades. No es que el Estado se muestre indiferente, el problema es que es incapaz de hacer frente a estas estructuras criminales. Desde el 2003, cuatro gobiernos distintos han ejecutado políticas de seguridad pública que han fracasado en su intento de controlar y enfrentarse al fenómeno de las pandillas. Estas políticas incluso han tenido efectos contraproducentes que han fortalecido a las pandillas”.

Asimismo, las fuentes alertan de la denegación reiterada del derecho a la protección internacional por motivos de persecución a manos de pandillas basándose en la naturaleza criminal de los actos narrados, definiéndolos como un fenómeno de *inseguridad ciudadana* ajeno a las circunstancias que podrían amparar la protección internacional.

El sujeto víctima de las pandillas es comúnmente considerado un migrante socio económico huido de una situación de *delincuencia común*, invisibilizando la vinculación entre el desplazamiento forzado y la violación de derechos humanos del peticionario. A los relatos centrados en la extorsión económica del sujeto por miembros de pandillas se les deniega la protección internacional por apreciar que no existe persecución en los hechos narrados, sino una mera decisión personal de migrar por motivos económicos, exenta del ejercicio de violencia física.

INV-8: “La percepción que existe sobre las pandillas salvadoreñas y hondureñas en España es errónea. No pueden considerarse un fenómeno de inseguridad ciudadana porque persiguen objetivos políticos, utilizan armamento sofisticados y son actores transnacionales. Son estructuras complejas capaces de paralizar el país con toques de queda y suspensión del transporte público. Por una parte, extorsionan a grandes, medianas y pequeñas empresas, y por otra parte también a civiles de los territorios que controlan. La extorsión afecta a comerciantes y a personas naturales [...], si no pagas la extorsión la pandilla puede ordenar matarte, aunque te cambies de domicilio. Desde el 2015 son considerados por la Corte Suprema de Justicia como grupos terroristas”.

ONG-12: “España no está concediendo la protección internacional a hondureños ni a salvadoreños porque interpreta el artículo 1A de la Convención respecto a los agentes no estatales de persecución de manera mucho más restrictiva que por ejemplo Bélgica, que sí concede protección por estos mismos motivos de persecución. España sigue denegando automáticamente la protección aun sabiendo que los Estados de El Salvador y Honduras no son capaces de protegerles”.

ONG-5: “Están denegando todas las solicitudes de protección internacional de El Salvador y Honduras de gente que huye de las pandillas porque en España entienden que eso es violencia común, delincuencia común, cuando en realidad es una guerra que enfrenta a varias bandas armadas entre ellas, y a estas contra la policía, asesinando por el medio a población civil”.

ONG-7: “Si alguien viene de Siria, aunque no venga de una zona en conflicto, es mucho más fácil que obtenga el estatuto de refugiado que si procede del peor barrio de El Salvador. En España no quieren conceder la protección internacional porque dicen que no tiene categoría de guerra, sino de inseguridad ciudadana, aunque sea a una escala mucho mayor que la de un país en conflicto. No obstante, los números que nosotros tenemos son de guerra, en cuanto a muertos, en cuanto a heridos y en cuanto a número de armas. La situación de El Salvador puede perfectamente calificarse de conflicto interno.”

Las fuentes entrevistadas vinculan la ausencia de documentación probatoria al temor de las víctimas a denunciar ante la policía las amenazas recibidas por miedo a la represión que pudieran sufrir a manos de las pandillas. A esto se añade la percepción generalizada

de las autoridades policiales como entes corruptos incapaces de generar una respuesta adecuada a los delitos cometidos por las organizaciones criminales.

INV-8: “En El Salvador y Honduras la gente no denuncia porque existe un alto grado de desconfianza hacia la policía y altísimos niveles de impunidad del sistema judicial. Las encuestas de 2017 del Instituto Universitario de Opinión Pública demostraban que el 50% de la población considera que la policía es corrupta. Esta misma encuesta reflejaba que el 70% de las personas que han denunciado un hecho violento considera que las autoridades no hicieron nada para resolver su caso, colocándoles en una situación de vulnerabilidad ante las represalias de las pandillas. Luego cuando llegan a España a solicitar protección internacional se encuentran con que no tienen pruebas y les deniegan la protección”.

ONG-4: “En Honduras y El Salvador la gente no denuncia por miedo a las represalias de las pandillas, y por tanto no tiene pruebas. Es difícil conseguir documentación probatoria porque si alguien te persigue o te amenaza no te deja huella, no te dejan una carta diciendo que te van a matar, te lo hacen de voz, y si te arriesgas a denunciarlo sin pruebas pueden ignorarte y ya corres el riesgo de que te maten por haberles denunciado”.

Otro de los motivos de denegación identificado por los entrevistados es el hecho de considerar que la situación de violencia a manos de pandillas en El Salvador y Honduras no es generalizada a la totalidad del territorio del país, alegando que existen zonas seguras a las que la persona perseguida pudiera desplazarse y donde sea posible garantizarle protección efectiva. No obstante, los profesionales contactados de El Salvador alertan de que estas organizaciones criminales han extendido su influencia a prácticamente todos los ámbitos del país a través de una extensa y sofisticada red de miembros. Sus redes llegan incluso a tener alcance internacional para ampliar sus fuentes de ingreso, por lo que no cabría entender la posibilidad de desplazamiento de las víctimas a zonas más seguras dado que su protección no quedaría garantizada.

INV-8: “Existe un control y una expansión total de las pandillas en el territorio salvadoreño. Son pocos los municipios que registran cero homicidios vinculados a las pandillas [...] El nivel de coordinación les ha permitido aumentar los homicidios a nivel nacional y atacar coordinadamente. La Mara Salvatrucha y el Barrio 18 fueron capaces de expandirse a Guatemala y Honduras y han convertido al Triángulo Norte Centroamericano en uno de los territorios más violentos del mundo.”

A pesar de las elevadas cifras de denegación del *estatuto de refugiado* y de la *protección subsidiaria*, El Salvador y Honduras no son los únicos responsables del desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España. En 2018 Venezuela batió el record de solicitudes registradas con 20.053 peticiones, representando un 35,7%

del total. No obstante, de las demandas analizadas durante ese año solo 30 ciudadanos venezolanos obtuvieron el *estatuto de refugiado* y ninguno la *protección subsidiaria*.

A raíz del agravamiento de la situación de inseguridad generalizada, persecución política y escasez de alimentos y medicinas en Venezuela, en enero de 2019 el Ministerio del Interior anunció la concesión de autorizaciones de residencia por razones humanitarias a ciudadanos venezolanos cuya petición se hubiese formalizado con posterioridad al 1 de enero de 2014 y denegado la protección internacional.

Aunque esta fórmula se adoptó en parte con el fin de acelerar la resolución de expedientes de ciudadanos venezolanos y mejorar la situación de colapso de la OAR, la medida ha sido objeto de controversia. Mientras algunos entrevistados aplauden la decisión del gobierno de otorgar una pronta respuesta que garantice la estancia temporal de ciudadanos venezolanos en España que, en caso contrario, se verían obligados a regresar a sus países, otros sectores alertan del trato discriminatorio de esta medida respecto a otras nacionalidades, como la colombiana.

ONG-10: “De entre los países de origen que registraron más solicitudes en 2018, Venezuela creció un 41% y sin embargo Colombia creció un 112% y el Estado no hace nada. En el 2017 había 8.650 solicitudes de colombianos y solamente 50 recibieron el estatuto de refugiado, 775 fueron denegadas. El paramilitarismo y la violencia en Colombia está presente en el 90% del territorio. Se trata de una huida masiva, todo un pueblo está huyendo por vivir en determinado lugar y ser reclamante de tierra. Nosotros no entendemos por qué España no aplica con Colombia la misma medida que con Venezuela cuando se trata también de un éxodo masivo y de una crisis humanitaria”.

ONG-5: “Es curioso cómo esto sucede solo con los ciudadanos venezolanos y no con otras nacionalidades, como Colombia. También es curioso que ningún otro país europeo conceda este tipo de permiso por razones humanitarias a ciudadanos venezolanos, solo España. Creo que es una medida bastante radical y discriminatoria. Es un juego político”.

AB-2: “En España hay mucha gente de Colombia a la que le están diciendo que no le van a dar protección internacional porque las cosas ya están resueltas en su país, y la realidad es que no lo están. España deniega la protección a tres de cada cuatro solicitantes de Colombia y no ofrece una respuesta alternativa como sucede con los venezolanos, aunque las cifras de solicitudes registradas son muy similares”.

AB-1: “En el caso de los venezolanos, el gobierno optó por la tercera vía de protección, que son las razones humanitarias. Lo curioso es que nunca se supo cuáles eran esas razones humanitarias de este supuesto excepcional, no están definidas. Los Tribunales y la Audiencia Nacional sí han ido perfilando casos puntuales de lo que consideran razones

humanitarias, por ejemplo, una enfermedad grave, la privación de medicamentos y alimentos, etc. Desde una interpretación amplia se podrían aplicar estos criterios a solicitantes de otras nacionalidades que no fuesen la venezolana”.

Por otra parte, aunque algunas fuentes aplauden la celeridad de la respuesta en expedientes de ciudadanos venezolanos, otros lamentan que el requisito previo a la concesión del permiso de residencia por razones humanitarias sea la denegación de la protección internacional, alegando que la eliminación de esta condición permitiría a la persona dirigirse directamente a la vía de extranjería, sin necesidad de tramitar primero su solicitud por la vía de asilo. Esta medida aliviaría el actual colapso de la OAR y permitiría la revisión de expedientes de solicitantes procedentes de otros países que llevan años esperando la resolución.

Ante esta propuesta, los más críticos alertan de que la medida adoptada por el Ministerio del Interior no debe en ningún caso sustituir el estudio individualizado de las peticiones de protección internacional, dado que probablemente algún ciudadano venezolano puede ser merecedor de recibir el *estatuto de refugiado* o la *protección subsidiaria*.

AB-2: “Ahora a los venezolanos se les da el permiso de residencia por razones humanitarias después de denegarles el expediente de protección internacional. La ley de extranjería desde luego podría haber dado con fórmulas más afortunadas. Podrían haber ido directamente por vía de extranjería para obtener el permiso por circunstancias humanitarias, sin pasar por protección internacional, que yo creo que sería dogmáticamente mucho más razonable y operativamente también. La Oficina de Asilo ya más colapsada no puede estar y si a eso le sumas el montón de solicitudes de venezolanos que tienen que evaluar pues no avanzamos”.

ONG-5: “El Ministerio dice que los venezolanos tienen que presentar la solicitud de protección internacional para estudiar caso por caso porque es su derecho, y ya después solicitar el permiso por razones humanitarias. Esto alarga los procesos burocráticos. Aunque esta medida ha acelerado la respuesta de los expedientes de ciudadanos venezolanos, la OAR sigue colapsada con miles de expedientes de otras nacionalidades sin resolver porque a los venezolanos se les ha puesto como prioritarios en las resoluciones”.

ONG-12: “Desde extranjería se tramita lo que es el permiso de residencia por razones humanitarias, pero es un tipo de protección que sale de la ley de asilo y de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Entonces digamos que es otro tipo de protección, porque no tienen que cumplir los requisitos de extranjería. Tienen una resolución donde pone que no pueden volver a su país por motivos de razones humanitarias, por lo que sí sale del sistema de protección internacional. Hay mucha polémica sobre si deberían tramitarlos unos u otros.”

AB-1: “Del grueso de todas las solicitudes de Venezuela se entiende que no hay persecución por motivos políticos, o que no quedan suficientemente probados. Pero sí se entiende que hay unas razones humanitarias que autorizan a esa persona a quedarse en España porque en su país no tiene acceso a medicación ni a alimentos. Pero de vez en cuando sí hay algún caso aislado de solicitante venezolano al que se le otorga el estatuto de refugiado, y por tanto debe tramitarse por la OAR y no por la vía de extranjería”.

Las respuestas anteriores explicarían el desplome de la tasa de reconocimiento de las solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos venezolanos, hondureños y salvadoreños, evidenciándose las carencias de un sistema español de asilo incapaz de responder de manera eficaz a la realidad migratoria ni a los retos contemporáneos que presentan las nuevas necesidades de protección internacional.

2.11. Prioridades más inmediatas en el ámbito de la protección internacional

Al ser preguntados acerca de *cuáles serían las prioridades más inmediatas en derecho de asilo*, las respuestas pueden estructurarse claramente en dos bloques: el bloque comunitario y el bloque nacional. A nivel comunitario, abogados, investigadores y entidades del tercer sector insisten en la necesidad de repensar y reconstruir el Sistema Europeo Común de Asilo, avanzando hacia una nueva política armonizada de protección internacional. A continuación se exponen algunas de las principales ideas de los entrevistados para avanzar en la europeización del asilo.

La primera de ellas consistiría en revertir la lógica renacionalizadora combatiendo las fuerzas nacionalistas responsables de endurecer las condiciones de asilo con políticas cada vez más restrictivas. Se detecta que el refuerzo de las fronteras internas de algunos países miembros hace tambalear los cimientos de la solidaridad europea poniendo en jaque el derecho a la libre circulación del espacio Schengen. Dado que el conjunto de Estados miembros se ve afectado por el auge de llegadas de solicitantes de protección internacional, lo ideal sería avanzar hacia la búsqueda de una solución armonizada, que sienta las bases para un acuerdo de mínimos en la tramitación del procedimiento de asilo y en los estándares de acogida.

INV-1: “Los problemas globales deben ser afrontados desde distancias globales. Las políticas renacionalizadoras del asilo son un suicidio. No hay ninguna posibilidad de afrontar esto si no es desde la instancia regional de la Unión Europea. Por eso es importantísimo repensar el Sistema Europeo Común de Asilo bajo una lógica más solidaria y hablar de armonización legislativa y de unificación de estándares”.

INV-2: “Para avanzar hacia un Sistema Europeo Común de Asilo se debe exigir que las autoridades legítimas de cada país, que en su día suscribieron la normativa internacional y comunitaria, se comprometan a cumplirla. Es urgente tener una política compartida y que la población vea a Europa como una unidad. Si cada cual atiende a los refugiados como quiera tenemos una política a la baja y los que pagan son la población que necesita refugio. Se debe avanzar hacia la unificación de estándares en los procedimientos de asilo, no puede ser que la tasa de reconocimiento y las condiciones de acogida varíen tanto entre un Estado y otro. La unificación de criterios debe ser garantista y asentarse en el principio de solidaridad compartida”.

Para alcanzar este objetivo, algunos entrevistados sugieren iniciar procedimientos formales de infracción en aquellos supuestos en los que el Estado miembro incumpla sus obligaciones legales y responsabilidades para con las personas solicitantes de protección internacional, empezando por la asunción de las cuotas asignadas en el reparto equitativo de la carga.

INV-4: “Existe una enorme incapacidad del resto de países de forzar o de castigar a los países más insolidarios y con posiciones más duras respecto al asilo. Tenemos que pensar qué mecanismos de control interno tenemos en la Unión Europea para castigar a los países que vulneren sistemáticamente los principios fundamentales y de derecho de la Unión. Debe existir un verdadero compromiso entre los Estados miembros de reconocer el derecho de asilo como una obligación internacional que en ningún caso puede tratarse desde la lógica nacional”.

AB-2: “Debemos europeizar el asilo en lugar de descentralizarlo. Para ello, habría que hacer una Unión Europea más federalizada que pudiera poner firmes a los Estados díscolos y que impusiera una nueva política común de asilo donde quede claro que si los Estados insolidarios y vulneradores de derechos humanos quieren permanecer en la Unión Europea deben someterse a estos principios de solidaridad y de derechos humanos, recibiendo su cuota de acogida de refugiados. Se debe prever mecanismos sancionadores para que el reparto equitativo de la carga funcione y se dé una adecuada distribución”.

El avance hacia la unificación armonizada de estándares debe ir impensablemente acompañado de la transposición de las Directivas comunitarias en materia de asilo y refugio. La falta de traslación de estas Directivas deriva en graves deficiencias en el procedimiento de protección actual, dado que el acceso al mismo no siempre queda

garantizado y provoca la ausencia de un trato diferenciado para aquellos colectivos más vulnerables, además de suponer retrasos en las citas previstas y en general la desprotección de las personas huidas de sus países por motivos de persecución.

Las fuentes entrevistadas denuncian que en el caso español esta situación se mantiene en el vacío de un Reglamento de asilo que debiera haberse desarrollado hace más de diez años, dando tiempo incluso a reformar la propia ley nacional de asilo para adecuarla a la normativa comunitaria. España ignora principalmente: la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*, la *Directiva 2013/33/UE*, de la misma fecha, *por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional* y la *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. La ausencia de transposición supone un incumplimiento reiterado de la salvaguarda del derecho de asilo por parte del Estado español.

AB-4: “La ley española de asilo es del 2009, por lo que las Directivas europeas de acogida y de procedimientos nunca han sido traspuestas, motivo por el que España tiene abiertos procedimientos de infracción. Este es un reto que hay que abordar a corto plazo para avanzar en la unificación de criterios y en la armonización legislativa”.

INV-1: “Inconcebiblemente España lleva diez años sin Reglamento de asilo. Esto da pie a la vulneración reiterada de los derechos de las personas solicitantes de protección. El retraso en el Reglamento se cruza con el retraso denunciado en la transposición de las dos Directivas de 2013 en el Derecho español interno, lo cual hace que en realidad el Reglamento no sea ya lo importante, sino que lo importante sería reformar primero la Ley de asilo para adecuarlo a las Directivas”

Por último, las fuentes instan a repensar y reconstruir la nueva política europea común de asilo, revisando los cimientos del sistema de Dublín para que la aprobación del nuevo SECA no resulte en una merma de derechos para las personas solicitantes de protección internacional. Algunas de las propuestas pasan por instaurar un reparto equitativo basado en un sistema de solidaridad real que tenga en cuenta las preferencias de los solicitantes.

AB-2: “Debemos instaurar un sistema de solidaridad real, con un reparto equitativo de solicitantes de asilo. El criterio no puede ser el del primer lugar de entrada porque la geografía es muy clara y los primeros países por donde van a entrar los refugiados serán los países del Sur y del Este de Europa, que se encontrarán en una situación desventajosa. Tendremos también que tener en cuenta las preferencias de los solicitantes y establecer un sistema de reparto equilibrado y justo”.

FCE-1: “Para reconstruir el Sistema Europeo Común de Asilo y evitar los movimientos secundarios hay que preguntarles a los solicitantes donde quieren ir. En Grecia se les da un listado donde tienen que escribir los diez primeros países a los que les gustaría ir. En Italia se les pregunta dónde quieren ir y se aplica la prioridad. La persona tiene que participar en la decisión, luego ya veremos si hay plazas disponibles, pero si las hay y la persona tiene la familia en Holanda pues hay que enviarla a Holanda, porque es una cuestión de hacer que el sistema sea más eficaz evitando los movimientos secundarios”.

A nivel estatal, la prioridad más inmediata identificada por el conjunto de entrevistados como instrumento efectivo de primera protección es el establecimiento de vías legales, seguras y accesibles que permitan a los solicitantes acceder al procedimiento de protección internacional. En primer lugar, las fuentes insisten en la necesidad de habilitar la posibilidad legal de formalizar demandas de asilo en embajadas y consulados españoles desde terceros países.

INV-7: “Es urgente e inaplazable que se establezcan unas vías de acceso seguras y legales para aquellas personas que están fuera de los circuitos legales de acceso a territorio. De lo contrario, las personas que proceden de los países más empobrecidos están obligadas a caminar por caminos trufados de vulneraciones de derechos humanos. Debería restaurarse la posibilidad de pedir asilo en las embajadas exteriores españolas porque era la vía menos cruenta de acceso al procedimiento. De lo contrario le enseñas a la gente que cumple estrictamente con la definición de refugiado que se lance a la vía irregular”.

INV-1: “Todo el mundo está demandando vías legales y seguras para el planteamiento del asilo en línea con la anterior ley que recogía la tradición diplomática latinoamericana, que es más amplia que la europea en materia de asilo por vía diplomática. La lógica de que no se puede plantear una demanda de asilo hasta que no se llega a territorio europeo es una lógica que va en detrimento de la posibilidad del ejercicio del derecho de asilo. Es absurdo que hablemos de refugiados cuando no les dejamos ser refugiados”.

ONG-5: “Tiene que ser posible solicitar asilo en embajadas. Este derecho no debió dejar de existir y no se puede dejar a criterio del embajador porque entonces nadie lo hace y esto vulnera claramente el derecho de los solicitantes a la protección internacional”.

AB-1: “Los interesados deben poder solicitar asilo antes de llegar a territorio nacional. La ley sí establece la posibilidad de solicitar asilo en embajadas, falta el desarrollo reglamentario que legisle sobre este procedimiento, de lo contrario no habría ninguna vía

legal y segura que permita a las personas llegar y eso iría en detrimento del derecho de asilo porque no se les está facilitando la entrada. No puede ser que hasta que no pises territorio nacional o un aeropuerto en frontera no puedas solicitar asilo”.

En segundo lugar, las fuentes recomiendan contemplar excepciones respecto a la exigencia de visado de tránsito aeroportuario a personas procedentes de países en conflicto, a cuya población se le ha venido reconociendo históricamente la protección internacional en nuestro país por la situación de violencia generalizada y violación flagrante de sus derechos humanos.

AB-4: “Los países tienen legítimo derecho de decidir quién entra y quién no entra a territorio nacional, pero España y el resto de países de la Unión Europea deberían contemplar excepciones y no exigir visado de tránsito a personas procedentes de algunos países como Gambia, Camerún, Yemen, Siria o Palestina, porque el coste del visado, el tiempo que lleva tramitarlo y las altas tasas de denegación hace que al final estás impidiendo a estas personas llegar a España y por tanto en cierto modo se está vulnerando su derecho a solicitar protección internacional. Esta medida está dificultando las vías legales y seguras de personas procedentes de países en conflicto”.

ONG-8: “España no debería de pedirle un visado de tránsito a una persona que viene de un país que ya sabemos que está en conflicto, como Siria o Palestina, porque es muy difícil que esa persona consiga el visado en la situación en la que se encuentra su país. Al final el hecho de pedirles ese visado les empuja a embarcarse en un recorrido muy peligroso por vías inseguras hasta llegar a Europa, donde muchos pierden la vida”.

Una tercera prioridad detectada en el marco nacional consistiría en asegurar el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional en el tránsito de fronteras, suprimiendo las restricciones discriminatorias de carácter discrecional de las personas procedentes de África subsahariana en su acceso a las oficinas de asilo de los puestos fronterizos de Beni-Enzar y El Tarajal. Esto pasaría por brindar una mayor formación a las autoridades fronterizas para poder garantizar el derecho a la protección internacional de manera adecuada.

ONG-11: “El acceso a las oficinas de asilo de Beni-Enzar y El Tarajal debe estar garantizado para toda persona procedente de los países del África Central y Oeste de África, porque entre ellas hay miles de personas que son potenciales solicitantes de asilo a las que se les está impidiendo alcanzar estas dos ciudades españolas. Se debe mejorar la formación en materia de derechos humanos, asilo y no discriminación para que las autoridades reconozcan el derecho a las personas negras a acceder a las oficinas de asilo de los puestos fronterizos”.

AB-2: “Se debe mejorar la formación de las autoridades fronterizas para que en los territorios españoles en África se aplique la ley de asilo correctamente y puedan entrar personas procedentes de África subsahariana a pedir asilo en los puestos fronterizos. De lo contrario, tenemos un territorio nacional en África en el que no se aplica ni la ley de asilo, ni la Constitución Española en su artículo 14, ni la Convención de Ginebra, ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos”.

A esta propuesta se suma la exigencia del cumplimiento del principio de *non refoulement* mediante el cese de las devoluciones “en caliente” en las fronteras de Ceuta y Melilla, por impedir la identificación y evaluación sobre el riesgo de tortura y privación de libertad del afectado que es retornado a su país de origen o de tránsito. Las fuentes reivindican asimismo el fin de las expulsiones colectivas, que no permiten atender las situaciones de manera individualizada y niegan el acceso a un recurso efectivo contra la devolución, vulnerando la normativa internacional en materia de asilo y refugio suscrita por el Estado español.

ONG-7: “Las devoluciones en caliente limitan claramente el acceso al procedimiento de protección internacional en los territorios de Ceuta y Melilla. No permiten valorar las circunstancias personales de las personas que llegan a la frontera, entre las que puede haber menores no acompañados, víctimas de trata, solicitantes por motivos de persecución, etc. La ausencia de una correcta identificación impide brindarles la protección que merecen y pone en riesgos sus vidas una vez devueltos”

ONG-11: “Se deben prohibir las devoluciones en caliente porque cuando tú interceptas a una persona y la devuelves a Marruecos de manera tan sumaria no has tenido tiempo de analizar su situación ni de identificarle correctamente. No sabes si es susceptible de solicitar asilo ni les has dado opción a una entrevista. Esto conlleva un peligro para la persona devuelta a Marruecos porque las autoridades marroquíes van a poder devolver a esta persona a cualquier país del que haya huido donde no se garantice su seguridad”.

INV-1: “España debe asegurar los derechos en el tránsito de su frontera Sur, comenzando por el derecho a la defensa y a un proceso debido. Es imprescindible el fin del uso de la detención como mecanismo generalizado de control migratorio y entender que las políticas de asilo no son políticas de control de fronteras”.

INV-5: “Las devoluciones colectivas no se pueden seguir tolerando porque cuando tú no estudias correctamente las circunstancias individuales de una persona la puedes estar expulsando a un país donde puede sufrir riesgos. No se está garantizando el derecho a la protección internacional de aquellos que sí son potenciales solicitantes de asilo”.

En cierta medida vinculada a esta tercera prioridad, las fuentes detectan la necesidad de poner fin a la externalización del control fronterizo mediante la instrumentalización de las ayudas de cooperación al desarrollo supeditadas al auge de la securitización y al control de flujos migratorios. Urge revertir la priorización del enfoque securitario sobre el interés solidario del desarrollo humano sostenible del continente africano.

INV-1: “No se puede condicionar ni supeditar la ayuda al desarrollo a una visión puramente de securitización ni al aumento de cuotas de policía en materia de control migratorio porque esto supone una perversión de las ayudas y a mí me parece ilegítimo. La ayuda al desarrollo debe ir dirigida a la mejora del índice de desarrollo humano, al fortalecimiento de las instituciones democráticas, a la defensa de los derechos humanos, a la mejora de los indicadores de educación, de libertad de prensa, de empleo, etc. De lo contrario estamos destinados a fracasar en la dotación de fondos a estos países de origen y tránsito de flujos migratorios”.

ONG-7: “La externalización del control fronterizo hace que sea más peligroso, más arriesgado y más caro llegar a España, haciendo imposible atender a los necesitados de asilo, porque no llegan. La idea sería poner fin al enfoque securitario y priorizar un enfoque centrado en derechos humanos y desarrollo humano sostenible”.

AB-2: “La ayuda condicionada de la Unión Europea y de España a Marruecos es un chantaje infumable que denota la degeneración moral a la estamos llegando. La política no puede basarse en decir que si no colaboran en la admisión de las expulsiones entonces no le damos dinero, porque denota una concepción de los refugiados muy lamentable y además es contraproducente. No puedes darles dinero para que retengan a inmigrantes, esa es la mentalidad europea neocolonial de invadir su espacio de soberanía. Ese dinero debería darse en términos de justicia histórica por todo lo que se ha esquilmo”.

INV-2: “Se está externalizado un problema utilizando ayuda internacional al desarrollo que debería destinarse a otros propósitos como combatir la pobreza. No debemos pensar que la ayuda internacional en el caso africano va a dar a corto plazo ninguna contención de flujos migratorios, lo que se debe lograr con la ayuda es que la necesidad de emigrar sea la menor posible y la libertad de emigrar sea la mayor posible. Esto exige dirigir las ayudas a tratar de ayudarles a minorar las desigualdades y mejorar el empleo”.

Concluidas las propuestas de mejora en el acceso al procedimiento de protección internacional fuera de territorio nacional, las recomendaciones para revertir las deficiencias del sistema español de asilo giran en torno a los siguientes cinco ejes: 1) Agilizar la formalización de la solicitud de protección internacional; 2) Garantizar el acceso al procedimiento a colectivos vulnerables con necesidades específicas de protección; 3) Asegurar la calidad de la entrevista de formalización de la solicitud; 4) Implementar un procedimiento eficaz y justo que asegure la correcta identificación de las

personas no necesitadas de protección para ser derivadas a otros mecanismos ajenos al sistema de asilo; 5) Reconocer el derecho a la protección internacional por motivos de persecución a manos de organizaciones criminales en Centroamérica.

Ante el aumento previsible de demandas de protección internacional y en relación al primer eje “1) Agilizar la formalización de la solicitud de protección internacional”, las fuentes apuntan a la necesidad de aumentar los medios materiales y humanos de la OAR en vistas a lograr un sistema de citas eficiente que permita al peticionario formalizar su solicitud a los pocos días de haber expresado su voluntad inequívoca de solicitar protección internacional en España.

FAY-2: “Los solicitantes no tienen la culpa de los retrasos de la Administración. Lo que se debería hacer es formalizar la solicitud en el mismo momento en que la persona manifiesta su voluntad de solicitar asilo, y no un año después, porque entonces pierde el sentido la figura de la protección internacional. La Administración debe dejar de poner tantas trabas para la formalización de la solicitud y aumentar su capacidad”.

AB-1: “La demora y falta de previsión no deberían pagarla los solicitantes. Los derechos como solicitante de protección internacional deberían comenzar cuando a la persona le dan la cita, porque es en ese momento cuando manifiesta su voluntad de solicitar asilo. De lo contrario, la persona permanece en una situación de extrema vulnerabilidad porque no tiene acceso a ningún servicio público ni autorización para trabajar. Lo único que tienen es un justificante que te ampara ante una posible expulsión, pero nada más. Se debe agilizar el proceso aumentando el personal interino de la OAR y los medios materiales”.

Asimismo, y de manera temporal, se sugiere oportuno dotar al solicitante de autorización laboral y permiso de residencia, permitiendo igualmente su ingreso en los centros de acogida adscritos al sistema de protección hasta lograr la formalización de su solicitud, evitando que el peticionario quede relegado en un limbo legal y en una situación de total exclusión que imposibilite la cobertura de sus necesidades básicas.

AB-2: “Cuando un solicitante de asilo tiene una cita previa para pedir asilo lo ideal sería que junto con esa solicitud de cita se le concediera algún derecho de residencia o de trabajo o se le brindara alguna cobertura para evitar su exclusión del sistema”.

ONG-5: “Las personas no pueden quedarse en un limbo legal sin permiso de trabajo ni de residencia durante un año. Tienen que poder acceder a recursos de emergencia, pero estos están muy saturados y si no eres un perfil vulnerable te quedas en la calle porque no tienes acceso a la vivienda ni al mercado laboral. Una persona que necesita recibir acompañamiento y protección internacional no puede vivir así”.

Mientras tanto, se recomienda que el Estado delegue competencias y una mayor dotación económica a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para la gestión de los alojamientos temporales de emergencia dirigidas a aquellos solicitantes que permanezcan a la espera de formalizar su solicitud.

AB-1: “Debería haber una dotación estatal a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para ampliar plazas y adaptarlas a las personas solicitantes de protección internacional porque ahora mismo están destinando sus propios recursos de personas sin hogar a solicitantes de asilo y sin mayores partidas presupuestarias no pueden cubrir sus necesidades”.

FAY-3: “La Administración debería ejercer la responsabilidad que le corresponde porque de lo contrario su mala gestión nos repercute a todos y ahora mismo el Ayuntamiento de Madrid no cuenta con recursos suficientes para atender el problema sin una mayor dotación económica”.

FAY-2: “Las ciudades somos los que mejor conocemos el territorio y los recursos de los que disponemos. Por eso, nosotros como Ayuntamiento pedimos más competencias en atender la emergencia de los solicitantes de protección internacional en situación de calle, porque no hay plazas suficientes en la red nacional para atenderles. Necesitamos que el sistema entre administraciones sea más solidario y flexible y que nos cedan competencias y herramientas jurídico-financieras para acoger a estas personas porque las cifras de solicitantes crecen exponencialmente”.

Por último, se insta a la supresión de la exigencia del documento de empadronamiento como requisito previo de la petición de protección internacional en la ciudad de València, por no estar contemplado en la ley de asilo y suponer una vulneración del ejercicio adecuado del derecho de asilo.

ONG-4: “Pedir que la persona traiga el empadronamiento para pedir asilo es ilegal porque puede estar en situación de calle. Este requisito vulnera su derecho a pedir protección internacional”.

ONG-8: “Cuestionamos y denunciemos que se les esté pidiendo el empadronamiento a los solicitantes de protección internacional, porque una persona que viene a pedir protección internacional no tiene por qué tener arraigo en la ciudad de València”.

Las recomendaciones en esta línea no solo facilitarían enormemente el acceso al procedimiento de protección internacional, sino que además evitarían excesivas demoras en la *instrucción y resolución* del expediente administrativo, garantizando los plazos legalmente establecidos y el cumplimiento de unos estándares de calidad adecuados que garanticen la valoración pertinente de las demandas por parte de los profesionales

especializados en la materia. Para ello, de manera complementaria se insta a brindar una formación de calidad al personal funcionario encargado de la tramitación del expediente.

AB-2: “La oficina de asilo debe contar con mayores medios no solo para descolapsar el sistema y resolver en plazo, sino para mirar los expedientes como se deberían mirar, mejorando la formación y cualificación del personal funcionario y evitando los defectos de tramitación que nos estamos encontrando ahora”.

ONG-12: “Los recursos de la OAR deben adaptarse al número creciente de peticiones. Esto debe complementarse con una formación adecuada de los funcionarios para que analicen las peticiones de manera profesional, con base a un análisis de credibilidad adecuado en el que se analice la coherencia del relato y pueda asegurarse la calidad a lo largo de todo el procedimiento”.

ONG-13: “Lo más importante es mejorar la capacitación de todos los profesionales, pero no solo una capacitación con la perspectiva occidental, sino una formación más amplia de cómo trabajar y cómo intervenir con colectivo LGTBI o con cualquier otro solicitante de asilo. Es importante que conozcan no solo la normativa vigente sancionadora, sino la realidad social de los países de origen. Se trata de una formación muy específica”.

FAY-2: “Hacen falta más funcionarios en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que es la que resuelve las propuestas. El sistema está atascado arriba, no se están resolviendo las solicitudes al ritmo que entran y esto afecta a los derechos y garantías de los solicitantes. La celeridad con la que se revisan los expedientes está repercutiendo en la calidad del procedimiento”.

En relación al segundo eje “2) Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional a colectivos vulnerables con necesidades específicas de protección”, las propuestas de mejora relativas a los menores acompañados de sus familiares giran en torno a poder ser considerados como sujetos de derechos independientes, a quien poder estudiar su solicitud de protección internacional de manera individualizada y no como mera extensión de la formalización de la solicitud de sus progenitores.

INV-10: “A los menores acompañados no se les puede considerar una extensión de sus progenitores. El niño debe ser considerado por las autoridades migratorias como un sujeto de derechos independiente y se debe estudiar su caso concreto como un caso que puede ser objeto de protección internacional con independencia de que se encuentre en la misma situación o no que sus padres. Se debe avanzar hacia la consideración individualizada de los niños y niñas como sujetos de protección internacional con independencia del resto de miembros de su familia”

ONG-7: “A los niños se les tiene que hacer una entrevista individualizada para valorar su situación porque pueden tener motivos de persecución u otras particularidades distintas a las de sus familiares”.

En el caso de menores no acompañados susceptibles de recibir protección internacional, se insiste en que el gobierno les brinde la posibilidad de acceder a centros de acogida e integración derivados del sistema de protección internacional en lugar del habitual sistema de protección de menores con el fin de garantizar una mayor cobertura de sus necesidades específicas.

INV-10: “Es muy importante dar a los menores no acompañados acceso al sistema de protección internacional una vez soliciten asilo, en lugar de derivarles al sistema de protección de menores, porque la protección que se les brinda es mayor en los centros de acogida del sistema de protección internacional dado que cuando cumplen 18 años no te echan a la calle”.

ONG-12: “Los menores no acompañados deberían poder ser derivados al sistema de protección internacional para tener cubiertas sus necesidades específicas como beneficiarios de protección internacional y poder recibir un acompañamiento individualizado, asesoría legal, asistencia psicológica, ayudas económicas, etc.”

Dado el reducidísimo número de extranjeros no acompañados registrados en las estadísticas de protección internacional, se insta igualmente a las autoridades a proporcionar información clara sobre su posibilidad de solicitar protección internacional y sus derechos y garantías como menores solicitantes. Por último, se recomienda designar a una autoridad competente y profesionalizada encargada de identificar las necesidades específicas de protección de aquellos solicitantes con un mayor grado de vulnerabilidad.

ONG-7: “Se deben destinar mayores recursos y mejorar la capacidad de identificación de los menores dentro del sistema de protección internacional, lo ideal sería que se encargara una sola entidad competente. También se debe informar de la posibilidad de solicitar protección internacional a los menores no acompañados, porque ellos no son expertos en derecho de asilo y no piensan en pedirla sin haber sido previamente informados”.

ONG-3: “Teniendo en cuenta las escasísimas cifras de solicitudes de asilo presentadas en 2018 por menores sin referente familiar, se evidencia la necesidad de brindar información adecuada sobre la posibilidad de solicitar asilo y mejorar la identificación de los menores no acompañados. Estas mejoras pasan por una mejor formación y capacitación de los profesionales encargados de la identificación y un aumento de recursos”.

INV-10: “A los menores no acompañados se les debe informar sobre la posibilidad de pedir protección internacional porque las estadísticas que tenemos son muy bajas en comparación con el alto número de extranjeros no acompañados que han llegado a España”.

En el caso de personas víctimas de trata, las propuestas de mejora van dirigidas, en primer lugar, a que se habiliten más recursos especializados de atención a víctimas de trata solicitantes de protección internacional y/o a que se amplíen las plazas de los recursos ya existentes. En segundo lugar, se recomienda admitir a trámite las solicitudes donde aparezcan indicios de trata de seres humanos con el objeto de profundizar en el estudio de las circunstancias como práctica garantista de los derechos de las demandantes. Por último, se sugiere que la detección no dependa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por el miedo de las víctimas a denunciar ante un organismo que se dedica a la persecución del delito de trata.

INV-9: “Debe haber más recursos especializados para personas víctimas de trata solicitantes de protección internacional y, de los recursos existentes, se deben aumentar las plazas porque prácticamente no hay para la cantidad de personas potenciales víctimas de trata demandantes de asilo que hay ahora mismo en España, tanto mayores como menores de edad. También pienso que la detección de una víctima de trata no puede depender de si esa persona desea colaborar o no con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las víctimas de trata van a tener mucho más miedo a denunciar ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ya que muchas veces la red implica a parte de su familia”.

AB-2: “Muchas veces son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los que impiden que se admitan a trámite las solicitudes donde aparecen indicios de trata, por eso opino que se debe designar a otra autoridad competente y admitir a trámite las solicitudes para un mayor análisis de las circunstancias”.

Tanto en el caso de personas víctimas de trata como del colectivo LGTBIQ+ solicitante de asilo, se recomienda que exista un mecanismo formal de identificación que sea concebido como un proceso en el cual la persona pueda reconocerse e identificarse como víctima de trata o perteneciente al colectivo LGTBIQ+ meses después de su llegada a España.

INV-9: “Debería haber en la ley actual de asilo un mecanismo formal de identificación que concibiera esta como un proceso. Una víctima de trata puede llegar a España sin solicitar asilo y tres meses después decidir denunciar y querer ser identificada como víctima de trata solicitante de protección internacional porque tanto ella como su familia pueden ser perseguidas por la red. La identificación de víctima de trata y solicitante de asilo puede suceder a lo largo de un proceso muy largo de toma de conciencia de la persona cuando sale de red y que ha requerido mucho acompañamiento profesional”.

ONG-7: “El sistema de asilo debe fomentar que los trabajadores y educadores sociales y en general cualquier funcionario implicado en el procedimiento de protección internacional cuente con la capacidad y profesionalidad adecuada de identificación y detección de personas víctimas de trata solicitantes de protección internacional”

En cualquiera de los casos, se insta a las autoridades a proporcionar información clara sobre la posibilidad de solicitar protección internacional en España, de acuerdo con lo dispuesto en la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes*. La información brindada debe permitir a los solicitantes entender mejor el procedimiento y los derechos y garantías inherentes al mismo.

ONG-12: “Las autoridades están obligadas a informar sobre la posibilidad de solicitar protección internacional porque así lo recoge la Directiva de Procedimientos. Muchas personas víctimas de trata, menores no acompañados o personas pertenecientes al colectivo LGTBI susceptibles de solicitar protección internacional no lo están haciendo por desconocimiento, por una falta de información. Si no se les informa adecuadamente no se les está garantizando el derecho a la protección internacional”.

AB-2: “Es una obligación informar e identificar correctamente a las posibles víctimas de trata que llegan por vía marítima, informarles sobre sus derechos y posibilidad de solicitar protección internacional, preguntándoles si quieren pedir asilo. Cuando esto no se hace se les envía a los centros de detención y ahí es más fácil volver a caer en la red”.

INV-5: “El gran problema es la desinformación. La mayoría de personas víctimas de trata, menores o colectivo LGTBI desconoce la existencia de estos mecanismos de protección y si no se notifica a los recién llegados en una lengua que puedan entender sobre la posibilidad de solicitar asilo se está incumpliendo con la obligación internacional de acceso a este tipo de información”.

ONG-5: “Las autoridades deben cumplir con esa función de información de derechos y deberes. Muchas mujeres víctimas de trata no saben si presentar la solicitud de asilo o no y se quedan muchas veces sin presentarla porque tienen miedo de que las autoridades informen a su país de que están pidiendo asilo en España”.

En relación al colectivo LGTBIQ+, las recomendaciones giran en torno a una mayor capacitación y sensibilización de los profesionales que participan en la entrevista de formalización de la solicitud y de aquellos que posteriormente tramitan y resuelven el expediente administrativo. Se sugiere asimismo el establecimiento de mecanismos más efectivos de identificación donde se tenga en cuenta la especificidad del motivo de persecución del solicitante.

ONG-9: “Son necesarios mecanismos más efectivos de identificación de las personas que solicitan asilo por orientación sexual e identidad de género, porque cuando hacen la entrevista con la policía muchas veces dicen que piden asilo por razones políticas cuando en realidad huyen por ser homosexuales o lesbianas. También se debería hacer más visible dentro de los formularios que la persona pueda identificarse como solicitante de asilo por orientación sexual e identidad de género. Se debe tener muy en cuenta la especificidad del motivo de persecución de la persona LGTBI cuando sea solicitante de asilo”.

ONG-13: “Para mí lo más importante es mejorar la capacitación de todos los profesionales, pero no solo una capacitación con la perspectiva occidental, sino una formación más amplia y específica de cómo trabajar y cómo intervenir con colectivo LGTBI o cualquier otro solicitante de asilo. Es importante que conozcan no solo la normativa vigente sancionadora, sino la realidad social de los países de origen”.

En general, la necesidad de una mayor formación especializada se considera imprescindible para asegurar la calidad de las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional (eje 3). También lo es la presencia de abogados antes y durante la entrevista, no solo para proporcionar una mayor confianza al solicitante mediante asesoramiento previo, sino también para detectar cualquier irregularidad e insistir en la ampliación de determinadas respuestas o reformulación de preguntas durante el transcurso del encuentro. Su papel es fundamental a la hora de ampliar los informes del entrevistador y completar el expediente administrativo.

ONG-5: “Los solicitantes que no cuentan con el apoyo de una entidad también deberían de poder acudir a la entrevista con un abogado. La asignación de un letrado debería ser preceptiva porque el hecho de no tenerlo colapsa el sistema ya que muchas veces la transcripción del policía es tan mala que luego hay que pedir segundas entrevistas con abogado. El abogado te ayuda a que el relato esté bien estructurado y sea coherente, y te ayuda a transmitirlo correctamente con mucha preparación previa.”

ONG-7: “Deberían asegurarse de que haya al menos un abogado de oficio en la sala. Ahora mismo no siempre se está garantizando la asistencia letrada y esto perjudica al solicitante durante la entrevista”.

Algunas fuentes recomiendan igualmente mejorar la profesionalidad de los servicios de interpretación prestados durante la entrevista, recalcando el deber de recibir formación continua en materia de protección internacional, género y derechos humanos, siendo preferible que el intérprete no provenga de la misma región del solicitante para evitar la transmisión de posibles estigmatizaciones en su traducción de los hechos narrados.

ONG-13: “Los intérpretes deben de recibir una mejor formación en género, diversidad sexual, no discriminación, derechos humanos y asilo. Se debe asegurar que no realizan LGTBIfobia durante las entrevistas porque esto perjudica al solicitante en su relato, su formación debe ser continua”.

AB-2: “La formación de los intérpretes debe ser mucho más exigente y continuada en materia de derechos humanos y protección internacional. Dependiendo de los motivos de persecución, debería prohibirse que un intérprete del mismo país o región del solicitante fuera el encargado de la traducción del relato”.

A estas sugerencias de mejora se suma la propuesta de suprimir la competencia de llevar a cabo la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional a la Policía Nacional, dado que esto puede suponer una intimidación para los solicitantes y entorpecer la exposición de los motivos de su persecución.

AB-2: “Yo creo que una medida elemental sería quitarle la competencia de la entrevista a la policía y dársela a otro tipo de funcionario formado específicamente en el tema y con otro tipo de motivaciones, con un poquito de formación y de sensibilidad en derechos humanos y en protección internacional”.

AB-1: “Las personas que hagan las entrevistas deberían ser funcionarios, esto ya está recogido en las directivas europeas. La policía no es la más adecuada porque muchas veces las personas huyen de las fuerzas y cuerpos de seguridad de su país de origen, por eso debería hacerla otro tipo de funcionario, y debería ser un personal formado, incluso en derechos del colectivo LGTBI y en género”.

ONG-4: “La entrevista de asilo no debería hacerla un policía por lo que representa esta figura en el país de origen. En algunas comisarías van armados y no están en salas habilitadas. Esto puede intimidar al solicitante y afectar a su relato durante la entrevista porque no va a sentirse cómodo en la comisaría en presencia del policía. Las entrevistas debería hacerlas un funcionario de la oficina de extranjeros familiarizado con el tema de la protección internacional y no el personal de la Brigada de extranjería y documentación que son los que te abren las órdenes de expulsión”.

En cualquier caso, se insta al entrevistador no vestir con uniforme militar ni de las fuerzas del orden durante el encuentro. Se recomienda asimismo que la entrevista se celebre por una persona del mismo sexo del solicitante, sobre todo en los supuestos de persecución por motivos de identidad de género, orientación sexual, mujeres víctimas de trata y/o violencia de género. Se aconseja igualmente suprimir la práctica de derivar a agentes de otros cuerpos no especializados en protección internacional para llevar a cabo la entrevista sin haber recibido formación especializada.

AB-1: “Las entrevistas a mujeres víctimas de trata y de violencia de género las deberían hacer mujeres, también a personas LGTBI. Esto está recogido en las directivas europeas y tampoco se aplica. Es verdad que muchos van con uniforme de civil, pero esto no pasa en todas las comisarías. El policía en ningún caso debe llevar su uniforme de trabajo para realizar la entrevista. También en València hemos visto que hacen la entrevista policías de otros departamentos sin formación en asilo para agilizar el proceso y esto se tiene que dejar de hacer o bien asegurarse de que reciben una formación adecuada”.

ONG-5: “Lo lógico es que las entrevistas las hagan los funcionarios del Ministerio del Interior, que están habilitados y preparados para ello. El problema que tenemos es que no hay suficientes. Aquí en València no sé si hay alguno. Por eso se debería dotar a las comunidades y ciudades de mayores recursos humanos y económicos. Pero lo que no puede hacerse es derivar a policías de otros departamentos que no están especializados en protección internacional y ponerles a hacer entrevistas sin recibir formación adecuada”.

Dado que gran parte del incumplimiento de los estándares de calidad recogidos en la normativa nacional y comunitaria se deben a la situación de colapso y celeridad en el procedimiento, las fuentes entrevistadas apuntan como posible solución implementar un procedimiento eficaz y justo que asegure la correcta identificación de las personas no necesitadas de protección para ser derivadas a otros mecanismos de protección ajenos al sistema de asilo (eje 4).

El ejemplo más ilustrador se materializa con los solicitantes procedentes de Venezuela, recomendándose eliminar la denegación de la solicitud de protección internacional como condición previa a la obtención del permiso de residencia por razones humanitarias por la vía de extranjería. Esta medida contribuiría a aliviar la carga y saturación del sistema nacional de asilo, permitiendo la revisión de miles de expedientes acumulados de ciudadanos de otras nacionalidades. Dado que esta medida en ningún caso pretende negar o sustituir el derecho a recibir protección internacional, se insta a implementar un procedimiento eficaz y justo capaz de asegurar la correcta identificación de las personas no necesitadas de protección, para ser derivadas a la mayor brevedad posible bien a la vía de extranjería bien a otros mecanismos de protección que garanticen la estancia temporal en España a fin de asegurar la *no devolución* al país de origen del peticionario.

ONG-12: “El sistema debe ofrecer un procedimiento eficaz y justo que identifique a las personas que no están en necesidad de protección y las saque del sistema en el menor tiempo posible para que únicamente permanezcan en él aquellas con sí tengan necesidad de protección”.

ONG-5: “Todas las personas que llegan no necesitan el mismo nivel de atención ni de protección, y ese filtro o esa identificación específica no se está haciendo y en parte es la causa del colapso del sistema. Por ejemplo, hay personas que vienen de Venezuela y que han vendido sus propiedades y pueden soportar vivir un tiempo en España, pero hay otras que vienen en patera con una bolsita de plástico, que los recoges con lo puesto y te dicen que llevan un mes sin ayuda humanitaria. El nivel de vulnerabilidad, aunque en el papel sea el mismo, en la realidad no lo es y el Ministerio no hila tan fino. Ahora que a los venezolanos se les está dando el permiso de residencia por razones humanitarias se les debería derivar directamente a la vía de extranjería porque se les está dando prioridad y son miles los expedientes que quedan pendientes de resolver”.

FAY-2: “Para descolapsar el sistema debemos identificar correctamente a las personas no necesitadas de protección internacional y separarlas de los que sí precisan de esa protección. En Madrid hay muchísima gente de Venezuela que cuando llega ya tiene redes muy amplias de acogida. Una forma de descongestionar el sistema sería abrir una vía directa de obtención del permiso de residencia para aquellas personas venezolanas que vienen por razones humanitarias sin que exista ninguna persecución en el país de origen y ahorrarles la necesidad de pasar por todo el proceso de asilo. Por supuesto las personas que consideren que han sufrido persecución política en el país de origen sí deben solicitar asilo, de ahí la necesidad de identificar correctamente”.

Por último, las propuestas que giran en torno al quinto eje “Reconocer el derecho a la protección internacional por motivos de persecución a manos de organizaciones criminales en Centroamérica” se basan en la necesidad de reconocer públicamente que la violencia existente en El Salvador y Honduras enfrenta a diversos actores armados y reviste tal intensidad que la situación que se vive en ambos países puede calificarse de conflicto interno, tanto por la fuerza de las pandillas como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal, una situación de violencia generalizada que afecta a gran parte de la población salvadoreña y hondureña y que les hace susceptibles de recibir protección internacional en España.

AB-7: “El Estado salvadoreño no tiene la capacidad de dar seguridad a sus habitantes. En una Sentencia de la Sala de lo Constitucional, el Presidente de la República reconoció que la policía no estaba en capacidad de proteger a los ciudadanos y acudió a las fuerzas armadas. Estamos hablando de estructuras criminales que reúnen todas las características de grupos terroristas. Están debidamente estructurados, con armas de grueso calibre que infunden terror y generan inseguridad ciudadana de manera reiterada con el propósito de ejercer su control territorial. Cobran extorsiones y atentan contra los derechos fundamentales de la población, en ocasiones obligando incluso al Estado a someterse a sus propias reglas. Son muy pocos los que se atreven a denunciar porque desconfían de las autoridades por si tienen algún vínculo con las pandillas”.

ONG-8: *“Queremos que se reconozca a las víctimas de las maras en Centroamérica porque es una nueva oleada de conflicto. El Salvador y Honduras nunca van a reconocer que son incapaces de controlar a las pandillas porque eso daría una imagen de debilidad gubernamental. Siempre van a dar la imagen de que lo tienen todo bajo control, pero la realidad es que muchísima gente está huyendo de Centroamérica solo por eso y se debe hacer público que la situación es similar a la de una guerra interna”.*

ONG 12: *“La política de asilo española debe estar en línea con la interpretación que hace el ACNUR, que defiende el concepto de protección efectiva frente a agentes no estatales de persecución cuando el Estado no quiere o no es capaz de proteger. Ahora mismo es totalmente público y notorio que tanto El Salvador como Honduras no son capaces de proteger. Según la Directiva de calificación, los motivos de persecución presentados por hondureños y salvadoreños les hace beneficiarios de protección internacional, pero España no está valorando esta protección efectiva ni está valorando el riesgo de retorno”.*

INV-8: *“La violencia en el Triángulo Norte Centroamericano sobrepasa la capacidad de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial. La legislación salvadoreña ya reconoce a las pandillas como grupos terroristas desde el 2015; y en Honduras y Guatemala ya se discute la posibilidad de emular el caso salvadoreño. El Salvador y Honduras se consideran los países más violentos del mundo en términos de violencia homicida, e incluso han superado la tasa de homicidios de algunos territorios en conflicto armado. Por otra parte, el sistema judicial perpetúa la impunidad. En ambos países, el nivel de impunidad es de aproximadamente el 90%. Los niveles de violencia e impunidad requieren el reconocimiento de la protección internacional de España hacia las víctimas de un conflicto no convencional que se cobra miles de vidas anuales”.*

3. Presentación de resultados a través de la técnica del Relato de Vida

La técnica del *relato de vida* se halla cercana a la metodología del estudio de caso. Está basada en el planteamiento de una entrevista en profundidad a una muestra de sujetos que integran el universo a explorar y que son considerados informantes clave para la presente investigación (Meneses y Cano, 2008).

En un primer momento, se partió de los informes elaborados anualmente por la OAR, adscrita al Ministerio del Interior, concretamente de aquellos comprendidos entre los años 2015 al 2019, coincidiendo con el periodo de mayor afluencia de solicitantes en el país, pasando de 14.887 solicitudes en 2015 a 118.446 en 2019⁸⁸. Se contactó con 11 perfiles

⁸⁸ Los datos recabados anualmente de los informes “Asilo en cifras” de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior se encuentran disponibles en: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

sociales procedentes de Venezuela (3), Colombia (1), Honduras (1), Nicaragua (1) y El Salvador (5), por tratarse de los principales países de procedencia de los peticionarios de protección internacional en España, con una tendencia al alza. Seguidamente, se empleó el criterio de selección gradual, concretamente el muestreo de *bola de nieve* o *cadena*, identificando los casos de interés a partir de las redes de apoyo de los participantes (Martínez-Salgado, 2012). Mediante este método se amplió la variedad de países de procedencia, proporcionando una mayor riqueza de información en cuanto a causas de solicitud de protección internacional y nuevas situaciones de vulnerabilidad, permitiendo profundizar más en la investigación. A través de esta técnica se contactó con cuatro personas procedentes de Sierra Leona, Gabón, Sri Lanka y Marruecos, ampliando el muestreo a un total de quince participantes.

Atendiendo a las orientaciones y resultados aportados por el personal entrevistado integrante de los grupos A, B, C y D, se decidió desarrollar las siguientes tres categorías: *1) Relatos de vida que plasman las dificultades de acceso a la protección internacional en la frontera Sur; 2) Vulneración de derechos en la fase de formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional; 3) Relatos de vida que evidencian el entramado de violencia en el Triángulo Norte Centroamericano a manos de las pandillas.* En ellas participaron respectivamente dos solicitantes de protección internacional procedentes de Marruecos y Gabón (primera categoría), cinco solicitantes procedentes de Venezuela, El Salvador, Sierra Leona y Colombia (segunda categoría) y cinco solicitantes procedentes de El Salvador y Honduras (tercera categoría).

Aunque en total se llevaron a cabo quince relatos de vida, únicamente se han retomado doce por ser los que más se adecuaban a los propósitos de la presente investigación. El número de relatos recogidos permite la triangulación y verificación de la información a partir del análisis cruzado de las distintas realidades, permitiendo categorizar la información y establecer comparaciones desde la propia perspectiva del sujeto. En las siguientes líneas se ha optado por una presentación individualizada de cada uno de los doce relatos, separando las vivencias en distintas categorías con la intención de asociar las características de cada caso y disociar o vincular las posibles conexiones. Los distintos subapartados son consecuencia directa del relato de vida del protagonista y no una

elaboración subjetiva para validar aspectos concretos de la investigación. La aportación que realizan las personas solicitantes de protección internacional en las siguientes líneas ha sido tratada en igualdad de condiciones que la del resto de actores.

Para proteger al informante y asegurar la adecuada anonimización de sus datos personales se decidió emplear nombres ficticios para referirse a los protagonistas, si bien la subjetividad que rodea sus vivencias y la disparidad de sus motivos de persecución son completamente ciertos. Los relatos no se muestran como una práctica generalizada de comportamiento sobre la totalidad de los casos representativos de cada categoría, pero sí permiten conocer la singularidad de sus experiencias y acercar al lector a las distintas realidades de la población meta. En definitiva, la voluntad de este apartado no es otra que la de recuperar algunas vivencias que permitan al lector reflexionar sobre la vulneración de derechos y la situación de desamparo a la que se ven sometidos algunos solicitantes de protección internacional en nuestro país.

3.1. Relatos de vida que plasman las dificultades de acceso a la protección internacional en la frontera Sur

Los relatos que a continuación se presentan recogen las vivencias de dos demandantes de protección internacional llegados a España desde la frontera Sur del país. La riqueza y singularidad de esta selección se basa en la procedencia de ambos solicitantes, siendo el primero de ellos originario de la provincia bereber de Nador (Marruecos) y el segundo de Libreville (Gabón). Esta divergencia permitirá al lector reflexionar sobre la desigualdad de condiciones y el trato discriminatorio por parte de la gendarmería marroquí hacia personas procedentes de determinadas regiones de África en su acceso al puesto fronterizo de Beni-Enzar, en Melilla. Ambos solicitantes huyeron de sus países por motivo de su orientación sexual, en un contexto donde mantener relaciones sexuales entre personas del mismo sexo está sancionado con pena de prisión y asociado a graves vulneraciones de derechos humanos. En ambas regiones, cualquier persona perteneciente al colectivo LGTBIQ+ es susceptible de ser estigmatizada y excluida por el mero hecho de sentir y expresar libremente su identidad de género y/o orientación sexual, interpretándose como una amenaza contra los valores del patriarcado y la consecuente conformación binaria y heteronormativa de las relaciones afectivo-sexuales.

Omar, el protagonista del primer relato de vida, aborda por un lado el doble encierro al que se ven sometidos los solicitantes de protección internacional pertenecientes al colectivo LGTBIQ+ en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla, donde continúan sufriendo amenazas y agresiones por parte de la población musulmana y aquella procedente de África subsahariana. Por otro lado, deja constancia del laberinto burocrático que impide el traslado de los solicitantes a la Península a pesar de haber sido admitida a trámite la solicitud de protección internacional.

Por su parte, Awanjo, nacido en Gabón, relata el periplo de su huida desde Camerún hasta el monte Gurugú, en Marruecos, exponiendo el trato discriminatorio y las múltiples vejaciones sufridas a manos de la policía marroquí en su intento por acceder al puesto fronterizo de Melilla.

En definitiva, los relatos seleccionados ilustran el sinfín de dificultades en el acceso a la protección internacional desde la frontera Sur, permitiendo al lector reflexionar sobre la vulneración de derechos y la situación de desamparo a la que se ve sometida la población procedente de esta región del mundo.

3.1.1. Omar, Marruecos

Omar es un varón de 32 años procedente de la provincia bereber de Nador (Marruecos), una de las regiones más conservadoras del reino alauí situada a 15 kilómetros de la ciudad española de Melilla. Se trata del enclave marroquí que registra el mayor éxodo masivo de jóvenes, la mayoría procedentes de regiones de África subsahariana, Norte de África y Siria.

En febrero de 2018 Omar se vio forzado a abandonar su hogar, huyendo de las amenazas y malos tratos inflingidos por sus propios familiares por motivo de su orientación sexual, en un contexto donde mantener relaciones sexuales consentidas entre personas del mismo sexo está condenado con penas de hasta tres años de prisión (artículo 489 del Código Penal marroquí). De acuerdo con el informe publicado por la ONGD marroquí Akaliyat (Minorías), el 70% de las personas pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+ en el país han sido objeto de violencia física y/o moral tanto en espacios privados como públicos. Entre las víctimas de esta violencia, tan solo un 14% presenta denuncia ante las

autoridades, por miedo a sufrir represalias o ser detenidos en el momento de formalización de la denuncia.

En el caso de Omar, tras haber sido denunciado por su padre se vio obligado a dejar su trabajo, su vivienda y sus estudios universitarios para huir del país y evitar el ingreso en prisión. En la actualidad Melilla continúa siendo uno de los principales destinos de tránsito de la comunidad LGTBIQ+ que huye del Norte de África y de otras regiones de África subsahariana.

“Yo nunca tuve libertad en Marruecos como homosexual, vivía escondido. Ser homosexual no está permitido en mi país, es prohibido. Mis familiares son radicales musulmanes y no me aceptaron, por culpa de ellos tuve que salir del país. Cuando mi padre supo que yo era gay me sacó con fuerza de la casa y me denunció públicamente en la vía. Por su denuncia puedo sufrir una pena de cárcel. La única salida que tuve para salvar mi vida y no ir a la cárcel fue entrar en Melilla y pedir protección internacional. Dejé mis estudios universitarios, mi trabajo como trabajador social, mi vivienda, mis cosas, mi vida. Cuando vi que me iban a meter en la cárcel salí a las 5 de la madrugada de mi casa, dejándolo todo, no tuve tiempo ni de vaciar mis cuentas y sacar mi dinero”.

Según información pública del Ministerio del Interior, los ciudadanos marroquíes que acrediten su residencia en la provincia de Nador y porten un documento de viaje válido podrán ingresar en Melilla sin necesidad de visado. Gracias a los acuerdos comerciales e internacionales que se han venido suscribiendo desde hace años entre España y Marruecos, miles de marroquíes residentes en Nador circulan a diario libremente para llevar a cabo intercambios socioeconómicos a lo largo de la frontera con ciudadanos españoles y europeos.

Este es el motivo por el cual la frontera de Melilla le resultó a Omar más permeable que a nacionales de otros países africanos, cuyas opciones se limitan a ingresar en los puestos fronterizos bien con documentación de identidad falsa, o bien ocultos en vehículos, en patera o saltando la valla.

“Los ciudadanos de Nador somos los únicos que tenemos derecho a entrar a Melilla con pasaporte sin visado porque somos vecinos. Los NIE de todos los ciudadanos de Marruecos empiezan con la letra de su ciudad de origen, por eso todos los que llevamos la letra N, de Nador, en el NIE, podemos entrar en Melilla. Nosotros siempre vamos a Melilla para comprar ropa, para salir con amigos y conocer gente. Por eso fue que logré pasar la primera vez que lo intenté. Llegué a la frontera enseñando mi pasaporte y les dije que

quería pedir protección internacional. Ellos pensaban que yo iba a otra cosa. No se creyeron que yo era marroquí, se pensaban que mi pasaporte era falso y que lo había robado para cruzar la frontera. Me hicieron muchas preguntas y pruebas para saber si soy marroquí y finalmente me dijeron “entra”.

Siendo consciente de su ventaja como residente de Nador en el cruce de la frontera con Melilla, Omar deja constancia en su relato de la desigualdad de condiciones y el trato vejatorio padecido por las personas procedentes de África subsahariana en su acceso al puesto fronterizo.

El *Comité René Cassin*, asociación que brinda asistencia jurídica en defensa de los derechos humanos, denunció en 2015 ante el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* de Naciones Unidas la discriminación directa ejercida hacia las personas subsaharianas al impedirles el ejercicio de su derecho de asilo mediante el rechazo en frontera y la consiguiente prohibición de acceso a la oficina de asilo situada en Melilla. Al trato diferencial, excluyente e injustificado hacia los ciudadanos procedentes de estas regiones se suman los reiterados testimonios de abusos, golpizas y tratos degradantes e inhumanos infligidos contra los migrantes expulsados a Marruecos. Muchos de estos migrantes devueltos permanecen en campamentos improvisados situados en las zonas boscosas y montañosas próximas a Nador, a la merced de las redadas perpetradas por parte de la gendarmería marroquí mientras esperan el momento oportuno para intentar cruzar la frontera de nuevo.

“Si eres negro no te dejan entrar en Melilla. La policía que está en la frontera de Marruecos enseguida nota que no eres marroquí por tu forma de hablar o de vestir. Los que más sufren para llegar hasta la frontera española son los africanos subsaharianos, la gente negra. Conocí un chico que le sacaron a la fuerza y sufrió una semana de violencia a manos de la policía marroquí. La policía meó sobre él y casi lo matan por ser refugiado político. A la gente negra se les expulsa de la cola y se quedan en Nador sin nada. Viven en una montaña un año, dos años, tres años, con sus niños. Sufren enfermedades, frío, hambre, lluvia. Viven sin casas, comen animales salvajes. Los niños de las mujeres nacen ahí en la tierra, en la montaña. Cada cierto tiempo llega la policía y queman sus cosas, les pegan, les expulsan. No quieren que entren a Melilla”.

Para los solicitantes de protección internacional por motivos de orientación sexual procedentes de Nador, si bien la cercanía y la accesibilidad a Melilla pudiera considerarse un atractivo, además de la única posibilidad real de solicitar asilo, la realidad es que esta

ciudad acoge a muchos de los agresores LGTBIfóbicos de los que huyeron, siendo habituales las agresiones y vejaciones en las inmediaciones del CETI.

“Cuando llegué a Melilla vi que era una ciudad muy pequeña, donde uno no tiene donde esconderse. La mayoría de los que viven ahí son de mi ciudad, son ciudadanos residentes de Melilla de origen bereber. Es una ciudad 100% musulmana y conservadora. La discriminación hacia los homosexuales en Melilla es igual que en Nador y en Marruecos. Allí los árabes y los africanos me insultaban, me pegaban y me amenazaban, yo no podía seguir ahí viviendo con ellos. Ellos no respetan al colectivo LGTBI”.

En la práctica, los solicitantes de protección internacional se ven obligados a permanecer en el CETI de Melilla hasta que el Gobierno organiza su traslado a la Península. En el caso de Omar y otros solicitantes por motivos de orientación sexual, esta práctica termina derivando en un doble encierro debido a las amenazas y agresiones por odio sufridas dentro del centro a manos de sus propios compañeros y al miedo de salir y encontrarse en los alrededores con familiares y conocidos de los que se vio forzado a huir cuando residía en Nador. Desde las asociaciones *Kifkif* y *Amlega* (Asociación Melillense de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales) argumentan que estos incidentes no son aislados, sino que prácticamente todos los solicitantes de asilo pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+ que han pasado por el CETI de Melilla relatan episodios similares en los que llegan a asegurar que el temor y las agresiones sufridas son asimilables a las padecidas en sus países de origen.

ACNUR subraya en su informe *La protección internacional. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género de las personas LGTBI* (ACNUR, 2014), que las personas pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+ presentan necesidades de acogida particulares y requieren un entorno seguro, así como un ambiente de apoyo a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional, debiendo hacerse un seguimiento adecuado de su situación. No obstante, tanto los afectados como las asociaciones que los acompañan continúan advirtiendo de la necesidad de un traslado rápido a la Península por considerar que el entorno y el centro en el que residen los solicitantes presentan unas características de escasa seguridad y elevada hostilidad, fruto de la cultura conservadora e integrista reinante en Melilla.

“Cuando salimos a comer o tenemos reuniones todos juntos empiezan nuestros problemas. En el CETI sigues viviendo en una comunidad llena de musulmanes que no aceptan la homosexualidad. Yo salí de mi país porque mi familia es musulmana radical y aquí encuentro lo mismo. Me insultaban a diario. Cuando iba al baño a ducharme no me dejaban entrar porque decían que yo tenía VIH. Si entraba me tiraban vasos mientras me duchaba para que me cortara. Incluso la gente que trabaja de vigilante del centro también me insultaba porque son musulmanes. Yo como soy de Nador tampoco quería salir del centro porque tenía miedo de encontrarme con algún familiar o amigo que me pegara. Cuando vas por la calle la gente de Túnez, de Argelia y de Marruecos empiezan a gritarte “maricón”. En el CETI y en Melilla nunca me sentí protegido”.

A los seis días de haber ingresado en el CETI, a Omar le dieron cita para la formalización de su solicitud de protección internacional con la policía de Melilla. Al ser preguntado sobre su experiencia durante la entrevista, el protagonista declaró sentirse intimidado e incómodo tras ser conocedor de que tanto la autoridad policial como la persona encargada de la traducción e interpretación de su relato procedían de su misma ciudad. Debido al enorme estigma sufrido en Nador y a la persecución de la que fue objeto, Omar opta por ocultar partes relevantes de su relato por temor al rechazo y creciente sentimiento de desconfianza hacia el entrevistador.

De acuerdo con el estudio de Gregorio (2017), el papel que desarrolla el intérprete en las entrevistas de protección internacional es crucial como puente entre la historia personal del solicitante y la administración pública. Los errores de interpretación en cuestiones de asilo y refugio alteran y desvirtúan la coherencia y *credibilidad* de los relatos, a menudo derivando en la denegación del *estatuto de refugiado*. La falta de profesionalización de los intérpretes no se debe exclusivamente a la falta de formación específica en materia de asilo o al desconocimiento del idioma objeto de traducción, sino a una falta de entendimiento de la complejidad del proceso psicológico al que se ve sometida una persona que ha crecido enfrentando vulneraciones sistemáticas de sus derechos humanos en un contexto social y político marcado por la represión y la criminalización del colectivo LGTBIQ+.

“Cuando entré para hacer la entrevista de protección internacional vi que el policía hablaba mi idioma, hablaba bereber. Tanto el policía como la traductora eran de mi ciudad. A mí me daba muchísima vergüenza explicar que soy homosexual a un hombre que es de mi ciudad y que habla mi idioma. Sentí mucho miedo de contar la verdad. No sabía qué hacer ni cómo explicar mi situación. Le hablaba de cosas sin sentido que no tenían nada que ver. Solo quería terminar rápido y salir de ahí. La entrevista fue sin abogado”

Acentúa la dificultad de exteriorización y verbalización de su relato la *mala praxis* de la autoridad policial, que intimida al entrevistado mostrando su disconformidad con el motivo de persecución expuesto y amenaza con una posible devolución a Marruecos en caso de hacer público su acceso al puesto fronterizo de Melilla para solicitar protección internacional por motivos de orientación sexual. Este hecho denota la falta de profesionalización específica de las autoridades policiales encargadas de llevar a cabo la entrevista de formalización de la solicitud de asilo, ejemplo además de la violencia policial ejercida en frontera contra personas que expresan una orientación sexual no normativa en Marruecos.

“El policía me intimidó porque me dijo que si veía algún mensaje mío en redes sociales contándole a alguien de Marruecos cómo había entrado a Melilla me devolvían a Marruecos. Cuando él supo que yo era homosexual me preguntó quién me había enseñado que podía entrar a Melilla a solicitar asilo por esa causa. Me dijo que ahora todos los marroquíes entran a Melilla por esa causa y que va a aparecer que todos somos gays en ese país. Todavía tengo pesadillas de que la policía me coja y me devuelva a Marruecos”.

Aunque la finalidad del CETI donde residía Omar es acoger de manera temporal a las personas recién llegadas, el laberinto burocrático y de restricciones propias del control de fronteras de una ciudad que no forma parte del territorio Schengen contribuye a vulnerar los derechos de aquellos solicitantes que han logrado ingresar en España y que sin embargo enfrentan la imposibilidad de su traslado a la Península. A pesar de haber obtenido su tarjeta roja a los 15 días de haber accedido a Melilla, Omar permaneció once meses y medio en el CETI a la espera de recibir el permiso de viaje de la Policía Nacional.

Recomendaciones del Defensor del Pueblo (2017)⁸⁹ sostienen que el hecho de pertenecer a la comunidad LGTBIQ+ es causa suficiente de vulnerabilidad y debe priorizarse el traslado de los solicitantes por motivo de orientación sexual e identidad de género con el fin de garantizar sus necesidades específicas de protección, especialmente la de aquellos que afirman sufrir vejaciones y malos tratos en Melilla.

⁸⁹ Defensor del Pueblo (2017). Protección internacional a menores no acompañados. Garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos, aunque no tengan representante legal. *Recomendación del 29/05/2017 al Ministerio del Interior*. Recuperada de: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/adoptar-las-medidas-necesarias-para-garantizar-la-formalizacion-de-solicitudes-de-proteccion-internacional-a-los-menores-solos-aunque-no-tengan-representante-legal-en-aplicacion-de-la-normativa-vige/>

“A partir de 2014, el Gobierno de Melilla dijo que ya no podíamos viajar a la Península. Cuando haces la entrevista de protección internacional te quitan el pasaporte para que no puedas viajar, aunque tengas la tarjeta roja. Debemos esperar hasta que la Policía Nacional nos dé el permiso de viaje. Ellos deciden cuando sales. Yo tardé once meses en poder salir y conozco gente que todavía sigue esperando después de tres años en el CETI”.

El alojamiento en el CETI de Melilla es de carácter temporal y se presenta inadecuado para acoger a solicitantes de asilo pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+. Cuando finalmente Omar recibió su permiso de viaje para trasladarse a la Península, la policía de Melilla renovó su pasaporte y le designó un centro de acogida en Málaga gestionado por la organización *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad* (MPDL). Llegó al recinto portuario malagueño en septiembre de 2018 para iniciar su programa de primera acogida junto a otras muchas personas procedentes de África subsahariana, Siria, Argelia, Túnez y Palestina, a las que igualmente se les asignaron recursos de acogida gestionados por otras asociaciones y organizaciones no gubernamentales beneficiarias de los recursos destinados a la acogida e integración de solicitantes de protección internacional.

“Cuando me dieron el permiso de viajar a Málaga me renovaron el pasaporte y me dieron una hoja donde aparecía el nombre de la Asociación que me iba a acoger. Me explicaron mis derechos y el programa de acogida de un año y medio que haría al llegar. Me pagaron el viaje a Málaga y cuando llegué me estaba esperando mi asociación, que era Movimiento por la Paz. Me registraron y me asignaron un centro. Ahí ya empieza todo otra vez”.

A las semanas de haber ingresado en el dispositivo de acogida de *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad*, Omar vuelve a enfrentar hostigamientos y abusos similares a los resentidos en Nador y en Melilla por parte de internos procedentes del Norte de África y África subsahariana. A pesar de que España es comúnmente considerado un país de acogida de solicitantes LGTBIQ+, lo cierto es que asociaciones de defensa y representación de este colectivo como *Kifkif* o *Lambda* denuncian activamente la situación de revictimización y violencia perpetrada por los propios compañeros del centro procedentes del mismo país o de otras regiones de cultura conservadora que reprime la libertad de orientación sexual y la identidad de género. A esto se suma en ocasiones la falta de apoyo especializado por parte de los profesionales del centro de acogida.

“En Málaga me enviaron a un centro igual que el CETI de Melilla, en el que yo siento que no soy libre. Cuando estoy al lado de gente musulmana y de gente del Sur de África siento que se reproduce la homofobia que yo había sentido en mi país. Ellos no respetan los

derechos de las personas LGTBI. No me dejan ir al comedor, no me dejan entrar en el baño ni andar libremente por el centro. Me insultan y se ríen de mí. Me dicen que soy una chica maquillada. Me amenazan. Decidí hablarlo con el personal del centro y les dije que quería ir a un centro de una ciudad más grande como Madrid, Barcelona o València y finalmente me enviaron a València”.

A Omar le trasladaron a València de la mano de *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad*. La organización se coordinó con *Cruz Roja* para que le asignaran una plaza en uno de sus recursos de acogida. Debido al colapso, Omar permaneció siete meses a la espera hasta lograr ingresar en uno de los dispositivos de primera acogida gestionado por la entidad, donde permaneció tres meses hasta poder iniciar su segunda fase.

“Cuando llegué a València con MPDL estuve siete meses sin saber nada. Sufrí mucho. Entré en el hospital hasta tres veces con ataques de ansiedad. Me dijeron que me darían una plaza en primera fase con Cruz Roja, pero tardaron muchísimo. Cuando al fin me la dieron solo estuve tres meses en la primera fase porque dijeron que ya me había quedado con Movimiento por la Paz otros tres meses. Después empecé la segunda fase y me apunté a cursos de español para aprender mejor el idioma”.

A Omar se le concedió el *estatuto de refugiado* en octubre de 2020. Actualmente reside en València con una autorización que le permite trabajar y residir en España durante los próximos cinco años.

3.1.2. Awanjo, Gabón

Awanjo es un varón de 26 años perteneciente a la comunidad LGTBIQ+ que nació y creció en Libreville, Gabón. En julio de 2019, este país centroafricano decidió criminalizar las relaciones entre personas del mismo sexo introduciendo en el Código Penal una pena que puede alcanzar los seis meses de cárcel y una multa económica de cinco millones de francos CFA (alrededor de 7.600 euros). No obstante, un año más tarde el Senado de Gabón aprobó un proyecto de ley del Ejecutivo que despenalizaba la homosexualidad en el país y enmendaba el artículo del Código Penal, incorporando de manera novedosa que no serán punibles las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo. De este modo, el 23 de junio de 2020 los diputados de la Cámara Baja del Parlamento de Gabón despenalizaron la homosexualidad en el país, convirtiéndose en uno de los pocos países de esta región de África que revierte una ley de esta naturaleza.

A pesar de estos avances, la diversidad sexual continúa siendo un tabú en la sociedad gabonesa, donde impera una fuerte tradición conservadora que admite como única alternativa viable la heterosexualidad. El investigador gabonés Edzozomo (2018) analiza en su obra la complejidad de la homosexualidad en esta región y su concepción como acto *contra natura* que impide el objetivo de la reproducción. Toda minoría sexual que se aleje de la norma heterosexual es reprimida violentamente por considerarse, hasta mediados de 1970, una enfermedad o un crimen que amenaza la perpetuación de la especie humana y el porvenir de la comunidad (Ferrand, 2004). Su orientación no convencional hacia el placer, en lugar de a la reproducción, parece legitimar la negación de estas identidades, que consideran símbolo de la ética decadente de Occidente.

En el caso concreto de Awanjo, su adolescencia estuvo marcada por el acoso, los tratos vejatorios y las amenazas constantes de sus compañeros. Tras la muerte de su madre, Awanjo fue excluido de su comunidad y decidió trasladarse a Camerún, donde residía su progenitor.

“Después de la muerte de mi mamá yo estaba fatal porque con mi homosexualidad la gente de mi comunidad no me quería, me rechazaban, me pegaban y me insultaban a diario. En aquella época podías ir a la cárcel hasta seis meses por ser homosexual. Solo mi mamá me quería. Cuando murió me sentí muy solo. Fue por eso que tomé la decisión de salir de Gabón para ir a vivir con mi padre a Camerún”.

El año que Awanjo permaneció en Camerún estuvo plagado de violaciones a sus derechos humanos que contravienen la normativa internacional suscrita por el país. Pese a la presión internacional, la homofobia es endémica en la sociedad camerunesa por contradecir las tradiciones y valores culturales de la región. Se trata de una realidad invisibilizada y negada, percibida socialmente como una “plaga moral” importada de Occidente (Noudjom, 2016).

Los actos homosexuales están tipificados como delitos y condenados por el artículo 347 bis del Código Penal camerunés con penas que oscilan entre seis meses a cinco años de prisión y 200.000 francos CFA de multa. La expresión pública de la orientación sexual es motivo de rechazo, discriminación y exclusión.

“Cuando llegué a Camerún vi que la situación de los gays no era fácil, era mucho peor que en Gabón. Ahí me detuvieron y me maltrataron. No me dejaban vivir, tenía que estar

siempre escondido. Para ellos tú eres una maldición y cualquier persona puede pegarte y hacerte lo que le da la gana porque la ley no te respalda. No hay ninguna protección. Es ilegal ser como yo. Te amenazan por ir con un hombre por la calle o a tomar una bebida. Me agredieron físicamente y sufrí también el rechazo de mi padre. Cuando la gente sabía que yo era gay no me querían contratar para trabajar. Incluso me han negado tratamiento médico. En este país los homosexuales tienen peor trato que en el resto. Solo puedes ser gay en Camerún si tienes dinero y vives en un barrio rico, a ellos no les pasa nada, pero si no tienes dinero y vives en un barrio miserable como yo, tu vida es el infierno”.

Tras el último ataque LGTBifóbico sufrido a manos de un miembro de su comunidad, Awanjo decidió huir del país y buscar refugio en España. De Camerún partió a Nigeria, se adentró en Níger y atravesó el desierto argelino hasta llegar a la frontera con Marruecos. Son más de 5.000 kilómetros que pocos migrantes logran completar, en un viaje que suele durar años. Awanjo gastó sus ahorros en pagar a las mafias y consiguió llegar al bosque Gurugú, muy cerca de la provincia de Nador, donde permaneció quince meses escondido de la gendarmería marroquí a la espera de una oportunidad para saltar la valla que separa Marruecos de la ciudad autónoma de Melilla. Tanto en el monte Gurugú como en las montañas de Seluán viven agrupados miles de migrantes en asentamientos informales, pobremente equipados, junto a mujeres y niños. Su vida cotidiana se caracteriza por el miedo a las fuerzas de seguridad marroquíes, que arrasan y prenden fuego a los asentamientos cameruneses y malienses, lo más poblados del bosque (APDHA, 2020).

Awanjo logró ingresar a Melilla en su cuarto intento de saltar la valla. De su relato se deduce que en su primer intento sufrió una devolución “en caliente” por parte de la Guardia Civil española, una práctica contraria a la legislación internacional y comunitaria en materia de asilo por vulneración del principio de *no devolución*. Las personas como Awanjo, expulsadas de manera sumaria, corren el riesgo de ser sometidas a torturas y malos tratos por parte de la gendarmería marroquí, pues son devueltas a un país donde no es posible garantizar su seguridad (Beltrán, 2017). Esta práctica impide asimismo un análisis individualizado del motivo de persecución, imposibilitando la detección de situaciones de especial vulnerabilidad (como es el caso de la comunidad LGTBIQ+) y vulnerando el ejercicio del derecho de asilo. Cabe destacar asimismo la percepción de Awanjo acerca de la imposibilidad de las personas procedentes de África subsahariana de ingresar en España a través de una vía legal y segura. Sus opciones de acceso a la oficina de asilo situada en el puesto fronterizo de Beni-Enzar se ven limitadas al salto de la valla, con los enormes riesgos que ello conlleva.

“Yo tenía en mi cabeza llegar como fuera a España, sin importar los años. Pasé todos esos países para llegar a Melilla. Fui con muchos coches y pagué mucho dinero a las mafias para poder llegar. He probado cuatro veces saltar la valla de 7 metros. La primera vez que salté un guardia civil me devolvió a la policía marroquí. Este me pegó con un tronco de árbol en las piernas y en el cuerpo. Tenía heridas por todos lados, me dejó casi muerto. Llegaban al monte y nos quemaban las ropas, las mantas, todo. Tiraban nuestra comida. Tengo compañeros que han muerto intentando saltar la valla. Es muy duro. Cuando llegas solo tienes la opción de entrar a la fuerza saltando la valla o yendo por el agua si tienes dinero. Es mentira que puedes pedir asilo en frontera. A la valla solo llegan los más fuertes y da igual lo que pongas o lo que corte. A mí la niebla me ayudó a saltar. Ese día había muchos policías, pero no nos vieron”.

Awanjo permaneció tres meses en Melilla hasta poder viajar a la Península. Ingresó en el CETI a la espera de conocer si existía algún tipo de acuerdo entre el gobierno de España y Gabón relativo a la readmisión de extranjeros que ingresan de manera irregular en España por una frontera exterior. Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, una de las prácticas más extendidas en materia de externalización del control migratorio suele consistir en la firma de acuerdos de readmisión con terceros países. Este tipo de acuerdos, regidos por un prisma restrictivo y ligados a la aplicación del concepto de *tercer país seguro*, legitima el *modus operandi* con la que los Estados europeos se aseguran el poder deportar a miles de personas a sus países de origen sin vulnerar el principio de *no devolución*.

El laberinto burocrático contribuyó a prolongar la estancia de Awanjo en el Centro de Internamiento de Melilla. Finalmente, la Audiencia Nacional de Madrid le permitió permanecer en España para formalizar su solicitud de protección internacional, trasladándolo de Melilla al Centro de Internamiento de Cartagena (Murcia).

“Cuando llegué a Melilla me cogió la policía y me llevó al Centro de Internamiento por un tiempo. A muchos de mis compañeros les devolvieron a sus países después de haber saltado la valla. En mi caso, me dijeron que dependía de si mi país tenía un Convenio para devolver a la persona que llega ilegal a España. Tardaron mucho en averiguar. A veces sí hay Convenio y te devuelven, pero en esta ocasión el gobierno de España me dio la oportunidad de explicar por qué yo estoy aquí y de pedir protección internacional. A los meses de estar en el centro de Melilla yo me fui a la policía para pedir que me trasladaran. Al tiempo, el jurado de la Audiencia Nacional de Madrid me dio el permiso para salir, entonces viajé al Centro de Internamiento de Cartagena”.

Awanjo permaneció tres semanas en el Centro de Internamiento de Murcia sin ser conocedor de su derecho a solicitar protección internacional por persecución por motivos de orientación sexual. La ausencia de mecanismos adecuados de información que orienten a los solicitantes sobre esta posibilidad, bajo los parámetros de la *Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes*, vulnera el ejercicio adecuado del derecho de asilo en nuestro país y es en parte responsable del escaso número de peticiones registradas en los Centros de Internamientos. Awanjo partió de Cartagena a Santander, ciudad donde finalmente solicitó la protección internacional por recomendación de una amistad que conoció en Marruecos.

“Cartagena fue mi primera ciudad en España. Todo el tiempo que yo estuve en el Centro de Internamiento todavía no sabía lo que era la protección internacional ni que podía pedirla para mí. Yo en ese momento no hablaba español. Cuando me dejaron salir del Centro de Internamiento yo me fui a Santander porque tenía un amigo que conocí en Marruecos. Él me dijo de pedir asilo allí. Le oculté que estaba pidiendo asilo por motivos de orientación sexual porque él no sabía que yo era gay”.

A Awanjo le denegaron la solicitud de protección internacional por falta de documentación probatoria que acreditase fehacientemente que su vida corría peligro en Gabón y Camerún a causa de su orientación sexual. En octubre de 2016, la policía le detuvo en València por carecer de documentación en regla y le sellaron la orden de expulsión en su pasaporte. Una semana más tarde, una abogada de Cruz Roja presentó recurso de reposición contra la denegación de su solicitud de protección internacional, que actualmente se encuentra en revisión ante la Audiencia Nacional y que permitió al solicitante permanecer en España.

Awanjo acudió a la asociación *Lambda*, donde pudo compartir su experiencia y exponer en un espacio seguro los motivos reales de su huida. Tras su entrevista con los trabajadores sociales de la asociación, se elaboró un segundo informe donde se esclarece la orientación sexual del solicitante y sus necesidades específicas de protección. El informe se trasladó posteriormente a la OAR para ser tener tenido en cuenta como prueba durante la evaluación de su expediente.

“Me denegaron la solicitud porque decían que lo que yo contaba no estaba suficientemente probado para dar el asilo. Ellos tenían razón porque yo no conocía a Lambda en esa época y no tenía un informe de ellos. Ahora sí lo tengo. A los tres meses la policía me paró por la calle y me pidió la documentación. Yo la tenía caducada. Me llevaron a comisaría y me pusieron una orden de expulsión. Entonces me fui a la Cruz Roja de València y ellos me llevaron a Madrid para recurrir ante el Tribunal Supremo de Madrid. Ahora mi proceso se está recurriendo ante la Audiencia Nacional de Madrid”.

Al ser preguntado sobre su situación actual, Awanjo confiesa sentirse abatido tras años de lucha para obtener la protección internacional en España. El incumplimiento de los plazos legales establecidos para la instrucción y resolución del expediente ha agravado su situación de especial vulnerabilidad y acentuado su sentimiento de desarraigo y desprotección.

“Ha sido un año muy duro para mí. Mi caso no ha sido fácil y yo he sufrido mucho porque no sabía lo que tenía que hacer ni cómo lo tenía que hacer. Yo merezco tener la protección internacional porque huyo de algo, solo busco un lugar donde esconderme. Ahora sigo a la espera de la contestación del recurso. Espero que me den la protección internacional porque digo la verdad. He aguantado años a que resuelvan mi solicitud. Ahora sigo aguantando, pero no puedo seguir así mucho tiempo, nunca quiero salir de casa, vivo encerrado porque se me han quitado las ganas de salir, siento que no tengo libertad, no disfruto la vida. Espero que me contesten rápidamente y poder empezar de nuevo mi vida”.

La última vez que se contactó con Awanjo, en noviembre de 2020, su solicitud de protección internacional había sido denegada por considerarse insuficientes las pruebas que acreditan la certeza de las amenazas sufridas. Tras conocer la denegación de su solicitud, Awanjo inició el trámite del arraigo social por vía de extranjería, tras más de tres años empadronado en España a la espera de una respuesta.

3.2. Vulneración de derechos en la fase de formalización y tramitación de las solicitudes de protección internacional en territorio nacional

Los relatos que a continuación se presentan recogen las experiencias personales de cinco solicitantes de protección internacional llegados a España entre junio de 2018 y septiembre de 2019 procedentes de Venezuela, El Salvador, Sierra Leona y Colombia.

El protagonista del primer relato de vida aborda las consecuencias del incumplimiento de los plazos legales para la formalización de la solicitud de asilo y la situación de especial vulnerabilidad de aquellos que, como él y su familia, se mantienen a la espera de la obtención del documento oficial de identificación como *solicitante de protección internacional*, impidiéndose su acceso a dispositivos de acogida, mercado laboral o residencia.

Del segundo relato cabe resaltar los periplos de Marco para la obtención de la cita previa ante la Comisaría de la Policía Nacional de Aluche, en Madrid, además de las trabas que posteriormente enfrentó durante su fase de autonomía en la búsqueda de vivienda y trabajo, debiendo lidiar con el desconocimiento generalizado de los derechos asociados a la condición de solicitante en trámite de protección internacional.

Maurice, protagonista del tercer relato, llegó al puerto de València en uno de los buques de la flotilla “Aquarius”. Tras más de dos años sin haber recibido respuesta a su expediente de protección internacional, una de sus principales reivindicaciones radica en la necesidad de prolongar el itinerario de inserción, dado que un gran número de solicitantes deja de percibir prestaciones económicas y apoyo de las entidades sociales antes de ver resuelta su situación administrativa.

Por su parte, de las vivencias y valoraciones personales de Jair, procedente de Venezuela, se entrevén algunas de las disfuncionalidades más relevantes que acontecen durante las entrevistas de formalización de las solicitudes de protección internacional ante la autoridad policial. Las preguntas y técnicas empleadas no siempre se adecuan a las necesidades de protección del peticionario ni permiten una correcta identificación del sujeto, lo que dificulta la exteriorización de los verdaderos motivos de persecución. Esta *mala praxis* de la autoridad policial influye negativamente en la obtención de la información necesaria para la adecuada valoración del expediente por parte del personal funcionario de la OAR.

Por último, de la experiencia de Freddy, procedente de Colombia, se desprende, por un lado, la insuficiente capacidad del sistema de citas para la formalización de las peticiones de protección internacional y la falta de previsión ante el incesante aumento de llegadas; por otro lado, la sobreocupación e inestabilidad de las plazas disponibles en los

dispositivos de acogida relega a los solicitantes como Freddy a una situación de desamparo y exclusión social que imposibilita la cobertura de sus necesidades básicas.

En definitiva, los relatos seleccionados ilustran el desbordamiento del sistema nacional de asilo, incapaz de absorber la demanda creciente de peticionarios de protección internacional. El análisis de los mismos permite reflexionar sobre la vulneración de derechos en la fase de formalización y admisión a trámite de las solicitudes.

3.2.1. Randy, Venezuela

Randy es un varón de 40 años procedente de Venezuela. Llegó a València el 11 de septiembre de 2019 huyendo de la corrupción, la violencia, la inseguridad y la escasez de alimentos. Los acontecimientos políticos y socioeconómicos que se vienen desarrollando han posicionado a Venezuela a la cabeza de los países de procedencia de los solicitantes de protección internacional en España, con 40.886 solicitudes registradas en 2019.

Aterrizado en Madrid, Randy lamenta la ausencia de mecanismos adecuados de información que le hubieran orientado sobre su posibilidad de solicitar protección internacional en frontera aérea. Días más tarde, al llegar a València enfrentó en primera persona el desbordamiento de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía Local de Zapadores en la obtención de la cita previa con la que poder formalizar su solicitud de protección internacional. Incapaz de absorber la demanda creciente de los peticionarios, estos se ven abocados a permanecer entre dos y tres noches durmiendo en las afueras de la comisaría con menores y otros colectivos vulnerables a la espera de ser atendidos.

Finalmente, a Randy y su familia le concedieron la cita para la entrevista de formalización de su solicitud para enero del 2021, un año y cuatro meses más tarde de haber manifestado su voluntad de solicitar protección internacional en España. Las consecuencias de esta demora se manifiestan en situaciones de extrema vulnerabilidad jurídica y social para los peticionarios, que ven impedido su derecho a obtener en tiempo y forma una cita que les permita iniciar el trámite de la protección internacional y beneficiarse de los derechos inherentes a la figura de *solicitante de protección internacional*.

“Cuando llegamos a Madrid desde Caracas nadie nos informó de la posibilidad de solicitar asilo en el aeropuerto. Llegamos a las 2 del mediodía y nadie nos preguntó nada, simplemente pasamos. No sabía con lo que me iba a encontrar porque nadie me asesoró. Ya en València te dicen que los niños tienen que estar presentes y por eso pasé dos noches con mi mujer y mi hijo durmiendo en la calle esperando que nos dieran la precita para entrar en el sistema de protección internacional. Encontramos más personas esperando con sus hijos y gente mayor enferma. Lo más sorprendente es que luego de eso nos dieron la cita para la entrevista para enero del 2021”.

Randy denuncia la exigencia añadida del deber de aportar el certificado de empadronamiento para la obtención de la cita previa en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía Local de València, un requisito no contemplado en la ley ni exigible en otras comunidades.

“Aquí en València le piden más requisitos a uno para solicitar la cita porque piden estar empadronado, y para hacer constar que estoy empadronado tengo que llevar a la policía mi padrón y el contrato de renta si estoy en una habitación o un piso. Llamé a una amiga para que nos empadronara y nos aceptara en su casa el primer mes de nuestra llegada”.

Al principio, la percepción de Randy respecto a España era la de ser un país de acogida. No obstante, la situación de limbo legal a la que fue relegado junto a su familia durante los meses siguientes le abocó a una situación de extrema vulnerabilidad y desamparo. Sus expectativas continuaron menguando cuando se vieron forzados a permanecer en situación de calle durante un breve periodo de tiempo por falta de plazas disponibles en los recursos municipales y la imposibilidad de hacer frente a los gastos mensuales que exige el alquiler de una habitación en València. Los Ayuntamientos a los que acudieron se mostraron en un principio incapaces de asumir la acogida de esta familia en sus dispositivos.

“Cuando nació mi segundo hijo tuve que pedir auxilio al Ayuntamiento y a la Cruz Roja. La Cruz Roja me contactó y me dijo que no tenía donde hospedarnos por falta de plazas disponibles en sus albergues. Los Ayuntamientos tampoco tenían plazas y estas no estaban pensadas para familias”.

A pesar de no haber logrado ingresar en un centro de acogida, Randy se siente agradecido por las ayudas sociales recibidas por Cruz Roja en calidad de útiles para el colegio de su hijo mayor, prestaciones económicas para la compra de pañales y comida del banco de alimentos. Reconoce igualmente el apoyo brindado por un Ayuntamiento municipal, que

finalmente le ayudó a conseguir una habitación compartida, haciéndose cargo la *Fundación Cáritas* del pago de la primera mensualidad.

Para Randy, el mayor obstáculo hasta la fecha es no disponer de permiso laboral ni de un documento oficial de identificación como *solicitante de protección internacional*, también conocido como “tarjeta roja”, que, mediante su renovación, autoriza a la persona solicitante a permanecer en territorio español hasta la resolución de su expediente. Sin esta identificación, la familia continúa en una situación de excepcionalidad jurídica en la que se ve impedida de acceder al sistema nacional de acogida y sin opción legal de acceso al mercado de trabajo hasta la formalización de su solicitud.

“No estoy como quisiera estar porque tengo 40 años y he trabajado más de 15 en Venezuela. Quisiera trabajar en España, pero no me dan la oportunidad porque no me dan los papeles para hacerlo. Tengo que cumplir la ley y esperar el tiempo que me digan para tener el permiso de trabajo. Para mí el mayor obstáculo es ese tiempo de espera. ¿Si no trabajas cómo te sustentas durante todo ese tiempo? Todavía falta más de un año para la entrevista. Me siento inútil porque quiero hacer algo, creo que se está desaprovechando toda esa capacidad productiva de la gente joven que viene a España. Al que llega de fuera deberían darle el permiso de trabajo nada más llegar, porque viene con muchas ganas de trabajar porque tiene que mantener a su familia. Nosotros generamos gastos porque tenemos que comer, pero podríamos estar generando ganancias para el país”.

A pesar de ser Venezuela el primer país de procedencia de los solicitantes de protección internacional en España, Randy es consciente de que la tasa de denegación se ha mantenido al alza durante los últimos años. La nueva fórmula de *permisos de residencia por razones humanitarias* ha sustituido a la concesión del derecho de asilo para la casi totalidad de personas de origen venezolano, que han visto denegada su solicitud por no cumplir con los requisitos establecidos por la *Ley de asilo 12/2009*. Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, de las 20.054 solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos venezolanos en España a lo largo del 2018, únicamente 30 obtuvieron el *estatuto de refugiado* del conjunto de demandas analizadas.

La denegación del derecho de asilo como requisito previo a la concesión del *permiso de residencia por razones humanitarias* suscita todavía cierta controversia por la necesidad imperiosa de tramitar la solicitud por la vía de asilo en lugar de poder dirigirse directamente por la vía de extranjería, agravando el actual colapso de la OAR en la resolución de los miles de expedientes administrativos acumulados.

“He escuchado que a la mayoría de venezolanos les deniegan el asilo y les dan un permiso de residencia temporal que dejará de ser válido cuando la situación de Venezuela mejore. Hasta que no nos denieguen el asilo no podemos ir a pedir el permiso de residencia, y si ya vamos a tener que esperar más de un año para hacer la entrevista de asilo no quiero pensar cuanto tiempo tardarán en denegarlo y en poder pedir el otro permiso”.

Randy y su esposa fueron contactados de nuevo el 5 de agosto de 2020, un año después de su llegada a España. Nos cuentan que su situación ha empeorado enormemente a raíz de la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19, que se ha cebado con las personas de menos recursos y colectivos más vulnerables. A fecha de hoy no tienen cubiertas sus necesidades básicas de manutención, ni han obtenido respuesta por parte de la Cruz Roja para ingresar en un dispositivo de acogida. Randy continúa en una situación de grave precariedad y desempleo, con dos hijos menores a su cargo (uno de 8 años y otro de 8 meses), a la espera de obtener resolución por parte de la Administración sobre su solicitud de protección internacional.

“No hemos tenido ninguna respuesta por parte de la Cruz Roja ni de la Administración. Ni mi esposa ni yo hemos podido trabajar en todo este tiempo. Todo acá es complicado y lento. Preferiría ahora estar en mi nación con nuestros seres queridos. El tema para el extranjero aquí es bien difícil, nos medimos en la comida, nos medimos en no salir porque no tenemos qué ponernos, no tenemos zapatos, no tenemos ropa, no tenemos con qué darles un gusto a nuestros hijos. Es tan triste que yo ya no sé qué está peor, si Venezuela con la situación que estamos viviendo o acá en España con todas las trabas que te ponen”.

3.2.2. Marco, El Salvador

Marco es un varón de 28 años procedente de El Salvador. Llegó a Madrid el 7 de noviembre de 2018 huyendo de la violencia ejercida a manos de las pandillas salvadoreñas decidido a iniciar su procedimiento de protección internacional en España.

Al llegar a la *Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras* en el barrio de Aluche (Madrid), Marco se topó con largas colas de cientos de personas esperando en la calle para la obtención de la cita previa con la que formalizar su solicitud de asilo y dar por iniciado el trámite de la protección internacional. Cada mañana a las 9h00, los agentes de policía reparten los números de las 80 personas que serán atendidas a lo largo del día y a las que se les entregará un documento con la fecha y hora de su entrevista de formalización de la solicitud. Aquellos que no logran ingresar en la comisaría pernoctan

en la acera de enfrente junto a otras familias solicitantes de protección internacional, no sin antes ser advertidos por las autoridades de los riesgos de detenciones y posibles multas asociadas a la ocupación de un espacio público en los términos establecidos por la *Ley de Seguridad Ciudadana*. Es responsabilidad de los propios interesados organizarse y confeccionar las listas de ingreso para el siguiente día, asegurándose que nadie pierda su turno.

Los largos tiempos de espera frente a la Comisaría de Aluche han ido en aumento desde que el Ministerio del Interior eliminó la posibilidad de iniciar el procedimiento de protección internacional mediante llamada telefónica y centralizó el conjunto de las peticiones de asilo en dicha comisaría, limitándolas al formato presencial sujeto al aforo disponible. Cabe recordar que las demoras en el inicio del trámite de protección internacional provocan una situación de enorme indefensión en los solicitantes, dada su imposibilidad de acceso a los dispositivos de acogida hasta el momento de acreditar su condición de *solicitante de protección internacional* mediante la formalización de su petición. En el caso de Marco, éste logró obtener la cita previa tras varios intentos y dos noches durmiendo a la intemperie frente a la Comisaría de Aluche.

“En el caso mío fui hasta cuatro veces a la comisaría a las 5 de la mañana para solicitar la cita para la primera entrevista de asilo, y cada vez que llegaba veía que estaba lleno, con más de 200 personas en la cola. Decidí llegar por la tarde y quedarme a dormir. Cuando llegué me dijeron que no había espacio, que me tenía que anotar en una cuarta lista para dentro de dos días porque había 400 personas esperando. El martes en la noche y el miércoles en la noche me tocó dormir en la calle con venezolanos, colombianos, salvadoreños, nicaragüenses... Hicimos un grupito como de veinte personas para protegernos y unimos para que no dejaran entrar a nadie delante y no perjudicaran a la gente de atrás. La primera noche llovió y era difícil porque no vengo acostumbrado al frío de acá. Gracias a Dios pude pasar el día jueves. Finalmente, la entrevista personal con la policía me la pusieron para el 28 de enero”.

Hasta el año 2015, existía una sincronización plena entre los plazos de la Administración y aquellos fijados por las organizaciones sociales en sus itinerarios de acogida, facilitando el ingreso de los peticionarios en los dispositivos desde el primer momento de haber manifestado su voluntad de solicitar asilo en España y coincidiendo su salida con una resolución denegatoria o de concesión del expediente de protección internacional. A partir de 2015, con el incremento del número de peticionarios y el colapso del sistema de acogida, uno de los requisitos para el ingreso en los centros es estar en disposición del

documento acreditativo de la condición de *solicitante en tramitación de la protección internacional*. Este identificativo otorga al peticionario el derecho a trabajar y residir en España hasta la fecha de resolución de su expediente.

“La persona con la que hablé en Cruz Roja me mencionó que las cosas habían cambiado, que ahora la policía es una cosa y la ONG es otra, y que por la aglomeración de gente que pide asilo en España ahora para poder ser elegido únicamente aceptan a personas que tuvieran ya la tarjeta roja. Cuando yo llegué a España a mí nadie me ayudó. Tuve que esperar a tener la tarjeta roja para dormir en un centro. Hasta ese momento yo dormía en la calle o en casa de algún conocido. No fue hasta meses más tarde que obtuve la tarjeta”.

Tras la fase de alivio temporal que supuso haber huido de la violencia ejercida por las pandillas salvadoreñas, Marco vio rápidamente frustradas sus expectativas con respecto a la evolución de su proceso de protección internacional e integración en el país de acogida. Se trata de una de las cinco fases del proceso de *choque cultural* recopiladas por los investigadores Páez, González y Aguilera (1997), junto a las fases de *hiperactividad* en la búsqueda de una vivienda y empleo, *realismo* a la hora de encarar las dificultades económicas y administrativas, *depresión* ligada a la discriminación, a la exclusión social y a las dificultades en el mantenimiento de contactos con seres queridos y finalmente la *aceptación*.

Parte de las labores de carácter social que deben desempeñar los profesionales que acompañan al solicitante a lo largo de su itinerario de acogida consisten precisamente en esta redefinición y ajuste de expectativas de los recién llegados.

“En El Salvador la gente lo pinta fácil. Muchas personas me dijeron que en España podía pedir asilo político y me lo darían en pocos meses. A uno le dicen “ándate para España, llegas a Cruz Roja, te dan asilo, te mandan a un piso solo y te dan mil euros para que vivas”. Ya cuando uno viene acá y comienza el proceso por su cuenta es otra realidad. Es muy duro. Nadie te ayuda, estás solo, duermes en la calle, pasas frío, nadie quiere rentarte una habitación ni darte trabajo”.

El 9 de abril de 2019, Marco recibió una llamada de *Cruz Roja* informándole de la asignación de una plaza en el dispositivo de acogida de Gandía, donde iniciaría su itinerario de inserción. Al ser preguntado sobre su situación actual, Marco reitera su preocupación por la búsqueda de vivienda. El curso de formación al que asiste y el asesoramiento legal que recibe sobre la tramitación de su expediente le vinculan por el

momento a Gandía, municipio de la provincia de València donde varias inmobiliarias le han negado la posibilidad de alquilar una habitación por falta de nómina laboral.

La inserción laboral de las personas solicitantes de asilo en España se caracteriza por ciclos desiguales de empleo en los que se suceden largos periodos de desocupación y otros de trabajo informal. De acuerdo con Iglesias-Martínez *et al.* (2018), la mayoría de los solicitantes no logran acceder a un empleo estable y regular hasta pasado el segundo año de residir en el país de acogida. Esta fuerte inestabilidad laboral, ligada al encarecimiento de los precios del alquiler, fragiliza los proyectos vitales del solicitante e impiden su acceso a una vivienda digna.

“Cuando llego a la inmobiliaria lo primero que me dicen es que necesitan una nómina laboral. Les explico que estoy en un programa de ayudas económicas de Cruz Roja para pago de vivienda y que ellos se encargan de pagar el alquiler durante el primer año y después ya comienzo a sostener yo los gastos cuando consiga trabajo. Me dicen que con Cruz Roja no trabajan y que necesitan contrato laboral estable. Eso es difícil porque aquí solo nos dan ofertas temporales como la cosecha de naranjas que es de septiembre a diciembre y luego nada. Llevo muchos meses sin conseguir trabajo estable”.

Marco identifica como un segundo obstáculo la fuerte discriminación que sufren las personas solicitantes de protección internacional a la hora de acceder a una vivienda. Algunas inmobiliarias se escudan en que el propietario tiene reservado el derecho de decidir alquilar o no a una persona extranjera, siendo los mayores perjudicados los ciudadanos procedentes de regiones de África subsahariana y aquellos de origen magrebí. Por otra parte, el alquiler de tipo vacacional está generando un fuerte aumento del precio del alquiler de la vivienda en general, con un significativo auge de las demandas que, en contraposición con la escasa oferta, permite a los propietarios e inmobiliarias exigir mayores requisitos y alquilar sin ningún tipo de negociación previa. Asimismo, se han registrado casos de estafas y abusos en los que se incrementa el precio de la habitación a cambio del certificado de empadronamiento.

“Los propietarios y las inmobiliarias de acá tienden a pensar que todas las personas que vienen a través de Cruz Roja son africanas. A mis compañeros de habitación, que son de Nigeria, Costa de Marfil y Guinea Conakri, directamente les dicen que no le rentan una habitación a gente negra. Yo tiendo a tener un poco más de posibilidades porque soy del mismo hablado y no soy negro, pero igualmente acá no quieren a los inmigrantes y cuando a uno lo ven que no es de la zona enseñada lo excluyen y no le rentan”.

A esto se añade la negativa de algunos arrendadores de formalizar un contrato de alquiler por escrito con el nuevo inquilino, hecho que imposibilita la recepción de las prestaciones económicas por parte de Cruz Roja a los solicitantes de asilo.

“Es bien difícil poder encontrar un propietario que a uno le brinde un contrato, porque Cruz Roja pide ciertos requisitos para podernos dar el dinero mensual para el pago de la vivienda, y uno de estos requisitos es tener contrato de renta. Cuando uno ya le dice al propietario que le parece bien el precio de la habitación pero que necesita un contrato de renta, ahí ya comienzan los peros y le dicen que no pueden dar contrato por escrito, solo de palabra”.

Además de los problemas vinculados al acceso a la vivienda, Marco relata su experiencia la primera vez que acudió a consulta con su médico de cabecera, el cual en un primer momento se negó a atenderle por desconocimiento del significado de la “tarjeta roja” y los derechos asociados a la condición de solicitante en trámite de la protección internacional.

De acuerdo a la disposición adicional cuarta del *Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud*, las personas solicitantes de protección internacional con autorización de permanencia en España tienen derecho a recibir asistencia sanitaria con la extensión prevista en la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud. No obstante, el *Real Decreto 7/2018* deja a la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas los procedimientos para acreditar este derecho, un hecho que sin duda está dificultando su ejercicio en la actualidad. Generalmente, hasta la formalización y admisión a trámite de la solicitud de asilo se suele denegar la asistencia sanitaria por no considerar válido el resguardo de la cita previa. Pero una vez formalizado el trámite y obtenida la tarjeta roja identificativa del status de solicitante, el peticionario adquiere pleno derecho a la asistencia sanitaria pública en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía.

A pesar de ser este uno de los primeros trámites realizados por los profesionales de los centros de acogida encargados del acompañamiento de los solicitantes, lo cierto es que un gran número de funcionarios de la administración pública y centros de salud continúan desconociendo los derechos asociados a la tenencia del documento acreditativo de la

condición de *solicitante de protección internacional* en España (López, Gil y Montero, 2016⁹⁰).

“La primera vez que fui a pasar consulta mi médico de cabecera no era sabedor del significado de la tarjeta roja y no quería atenderme. Me preguntó qué era eso y yo le respondí que era un documento de identidad provisional hasta que yo comenzara a arreglar mi situación dentro de un tiempo para proceder a tener una ciudadanía aquí. El médico me preguntó por qué nos daban ayudas, me dijo: “si tú tienes 5 euros y el medicamento te cuesta 4 ¿por qué no te lo puedes comprar tú, sino que tienes que esperar que una persona te lo esté dando?” Mi experiencia me dice que hay personas que lo entienden de buena manera y otras que no, igual que hay gente que se interesa por saber lo que es la tarjeta roja y otra gente que no le interesa”.

La última vez que se contactó con Marco, en septiembre de 2020, nos indicó que su solicitud de protección internacional había sido denegada por considerarse insuficientes las pruebas que acreditaban la certeza de las amenazas sufridas a manos de las pandillas y la pasividad de las autoridades para combatirlas.

3.2.3. Maurice, Sierra Leona

Maurice es un varón de 26 años procedente de Sierra Leona. Se enfrentó como sanitario al brote de ébola que asoló la región entre 2014 y 2016, responsable de la fuerte crisis económica que persiste en la actualidad. Tras el episodio de inundaciones y lluvias torrenciales acaecidas en 2017, Maurice perdió a su familia, su trabajo y su hogar. Fue entonces cuando decidió iniciar su ruta migratoria hacia Libia, un país que continúa sumido en el desgobierno y el caos tras la guerra civil de 2011.

El testimonio de Maurice se suma a los de otros miles de migrantes y solicitantes de asilo que denuncian haber sufrido abusos y vulneraciones sistemáticas de sus derechos humanos en los centros de detención libios. En la actualidad, Libia cuenta con 34 centros de detención, de los cuales 24 son administrados por grupos vinculados al Gobierno de Trípoli y 10 son gestionados por las milicias que regentan la región. Además de estos centros, existen numerosas aldeas y predios donde las mafias mantienen recluidos ilegítimamente a migrantes en condiciones de hacinamiento, sometiéndoles a trabajos forzados, violaciones, torturas y otros tratos degradantes. De ahí el creciente sentimiento

⁹⁰ López, Gil y Montero (2016). El sistema de asilo y su protección social en España. Disponible en: https://www.cgtrabajosocial.es/files/5890cf669599c/CEAR_SIST_DE_ASILO.pdf

de indignación entre las organizaciones defensoras de derechos humanos de calificar a Libia como *tercer país seguro* y territorio de acogida de migrantes.

Tras el acuerdo de 2016 entre la UE y Turquía de contención de flujos migratorios, la isla de Sicilia se convirtió en la principal vía marítima de entrada de migrantes y solicitantes de asilo de la ruta del Mediterráneo central (Bialasiewicz y Maessen, 2018). Desde entonces, la respuesta política italiana se ha caracterizado por una fuerte represión respecto al colectivo migrante y la culminación de un polémico acuerdo en 2017 con las autoridades libias que incluye desarrollar la capacidad de la *Guardia Costera* de Libia imponer restricciones a las organizaciones humanitarias que prestan servicios de búsqueda y salvamento en alta mar. De este modo, la *Guardia Costera* de Libia pasó a ser el principal actor de las labores de rescate, devolviendo a los centros de detención libios a los migrantes interceptados junto a las costas africanas (UNHCR, 2018⁹¹). Este conjunto de acciones, unidas al auge de la derecha populista y a la elección en junio de 2018 del dirigente del partido antinmigración *Liga Norte*, Matteo Salvini, como nuevo ministro del Interior, derivaron en una reducción drásticas de las llegadas por mar en la ruta del Mediterráneo central.

El bloqueo por parte de las autoridades italianas de las labores de rescate civil de las ONGs que operaban en la franja marina situada entre las costas italianas y libias contribuyó al aumento de las cifras de llegadas por vía marítima a España. Durante los primeros siete meses de 2018, el número de llegadas a nuestro país superó con creces las registradas por Grecia e Italia en ese mismo periodo, convirtiéndose temporalmente en el principal foco de entrada de los flujos migratorios mixtos que cruzan el Mediterráneo (Alessio, 2018). El presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, procuró inicialmente contrarrestar la postura italiana anunciando el 11 de junio de 2018 la recepción de los buques de la flotilla “Aquarius”, que había rescatado a 628 migrantes de botes inflables junto a las costas libias.

Entre las personas rescatadas se encontraba Maurice, que -como muchos otros- se vio forzado a huir de Libia en una lancha neumática sobresaturada que terminó por naufragar

⁹¹ UNHCR (2018). *Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas*. Hereward Holland. Disponible en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>

tras una travesía de varios días en el Mediterráneo. Permaneció a flote 24 horas hasta ser rescatado por uno de los buques de “Aquarius”. Finalmente, tras una prolongada espera en alta mar, fruto de la negativa por parte de las autoridades italianas de permitir que los buques accedieran a sus puertos, Maurice desembarcó en el puerto de València el 17 de junio de 2018.

“He tardado meses en llegar a Europa. Todos los del barco hemos vivido situaciones traumáticas y de mucho estrés y hemos sufrido malos tratos en nuestros países. Esperamos mucho tiempo en el mar hasta que por fin el puerto de València nos abrió las puertas. Recibí atención sanitaria por parte de Cruz Roja y una trabajadora social nos dio un papel diciendo que podíamos vivir aquí un mes. Nos explicó que podíamos solicitar protección internacional y yo la solicité”.

Transcurrió un mes desde su llegada a València hasta concertar la entrevista de asilo con la Policía Nacional de la Comisaría de Zapadores. Al preguntarle acerca de su experiencia durante la entrevista, Maurice recuerda haberse sentido intimidado e incómodo a pesar de haber contado con la presencia de una abogada. Relata asimismo que el profesional encargado de la traducción e interpretación de su relato no contaba con el nivel suficiente de inglés, un hecho que cabe resaltar por su relevancia en el mantenimiento de las garantías procedimentales en la tramitación y evaluación del expediente de asilo.

La profesionalidad de la interpretación es indispensable en una entrevista de protección internacional, una tarea exigente que requiere de una formación específica en materias sociales, jurídicas, culturales e incluso psicológicas con el propósito de favorecer una relación de confianza entre el solicitante y el resto de participantes, fundamental para que el peticionario sea capaz de exponer sus motivos de persecución con la mayor libertad posible. Los malentendidos y las conclusiones erróneas perjudican la recopilación de datos clave y pueden acarrear graves consecuencias para el peticionario, entre ellas la denegación de la solicitud (Pérez Estevan, 2017).

“Me sentí incómodo durante la entrevista porque el policía tenía prisa y no escribía todas mis respuestas. Había mucho ruido en la sala y eso me distraía, las personas entraban y salían de la habitación. Además, el traductor dijo que sabía inglés, pero yo sabía que él no estaba traduciendo bien porque yo explicaba algo y él explicaba otra cosa. Cuando leí el papel, en el papel decía otra cosa diferente a la que yo había explicado”

Maurice ingresó en un dispositivo de acogida temporal de la Cruz Roja en València, donde permaneció seis meses en fase de primera acogida recibiendo acompañamiento y atención integral. Una vez finalizada su estancia en el centro, inició la fase de integración, que persigue promover la independencia del beneficiario durante otros seis meses. En ese tiempo, Maurice participó en diversas actividades formativas encaminadas a la integración laboral, acudió a clases de español y recibió acompañamiento en la búsqueda de vivienda.

Transcurridos más de dos años sin haber recibido respuesta a su expediente de protección internacional, una de las principales reivindicaciones de Maurice radica en la necesidad de prolongar el itinerario de inserción, dado que a pesar del papel fundamental que desarrollan las entidades sociales en el proceso de autonomía de la población solicitante de asilo, lo cierto es que el sistema de acogida tiende a agotarse de forma efectiva antes de haber recibido contestación a la demanda de asilo. Como consecuencia, una vez finalizada la tercera fase los solicitantes se ven privados de cualquier prestación económica y permanecen en una situación de enorme precariedad. De acuerdo con Iglesias-Martínez *et al.* (2018), cuando cesa la actuación de los dispositivos de acogida los solicitantes continúan precisando ayudas para la cobertura de sus necesidades básicas, lo que en ocasiones les lleva a contactar sin éxito con los servicios sociales o con otros programas más generalistas. Algunos ayuntamientos han llegado incluso a proponer el desarrollo de una cuarta fase destinada a la integración de este colectivo.

“Hay mucha gente del Aquarius que todavía está pendiente de resolución, incluido yo. Cuando llegué a València el Gobierno hizo muchas promesas y luego no pasó nada. El principal obstáculo para mí es que solo tienes 18 meses de ayuda y luego nada, luego estás en la calle. No tengo ayudas de nadie. En 18 meses no puedes salir con trabajo, no puedes lograr la autonomía. Yo he dado clases de español todas las semanas y ni siquiera hablo bien español, 18 meses no es tiempo suficiente”.

A pesar de haber obtenido el documento acreditativo de la condición de *solicitante de protección internacional*, Maurice declara que el personal de las empresas encargado de la contratación laboral desconoce el significado de este título oficial y evitan por norma general contratar a personas en su situación. Con el fin de revertir su exclusión social, en enero de 2020 Maurice decide unirse a la Asociación *Aquarius Supervivientes*, que nace precisamente con el propósito de generar redes de apoyo e impulsar la inclusión de las

personas rescatadas, al tiempo que realizan acciones de sensibilización e implicación ciudadana.

“Cada vez que hago una entrevista me dicen que no me contratan por mi situación. No conocen los derechos que me da la tarjeta roja. Yo empecé a formar parte del Aquarius para mejorar mi situación legal en España. Ahora tengo una abogada y hacemos reuniones para intercambiar opiniones con mis compañeros de la Asociación. Protestamos por los dos años que llevamos en València sin protección y por la inactividad del gobierno”.

De las 374 solicitudes de protección internacional presentadas en 2018 por la tripulación de los buques del *Aquarius* en España, en 2020 únicamente se habían resuelto 66 expedientes, de los cuales 49 han recibido una respuesta denegatoria, 9 han sido archivados y 8 han obtenido el *estatuto de refugiado*. 308 solicitudes continúan en fase de tramitación.

3.2.4. Jair, Venezuela

Jair es un varón de 31 años procedente de Venezuela. En su ciudad natal, Caracas, trabajaba como encargado de un centro hípico, a menudo frecuentado por miembros de la mafia que acudían a realizar sus apuestas. La creciente ola de criminalidad que asola el país alcanzó también este deporte, el segundo más popular de Venezuela. A raíz de la limitación de las apuestas legales a un máximo de 1.000 bolívares por el *Instituto Nacional de Hipódromos*, en Caracas proliferaron las apuestas ilegales y la incursión de las mafias hípicas, que en más de una ocasión han optado por forzar la ingesta de productos tóxicos a los caballos de carreras más cotizados para perjudicar su rendimiento y enriquecerse ilícitamente con las sumas apostadas por los aficionados. En el interior de algunos de estos centros hípicos operan oficinas bancarias encargadas de las transacciones de las apuestas ilegales.

“Trabajaba en un centro hípico que funcionaba como un centro de apuestas. De pronto me vi involucrado con grupos de mafia, que incluso estaban vinculados con el gobierno. Al tercer año me dejaron encargado de abrir y cerrar el negocio y obviamente ellos sabían que me podían esperar para robarme las llaves porque allá dentro del centro había un banco y yo tenía todas las llaves de las cajas fuertes. Esto convirtió mi trabajo en algo muy peligroso, recibía amenazas diarias”.

Sus problemas se agravaron cuando se vio involucrado en el pago de la extorsión exigida por la mafia que frecuentaba el centro hípico. Como encargado del cierre y apertura del negocio, el jefe asignó a Jair la responsabilidad de enviar semanalmente la suma de dinero exigida.

Los comerciantes venezolanos reconocen que la extorsión y el secuestro son delitos en auge que están calando en las principales ciudades del país y zonas fronterizas azotadas por el contrabando. Se trata de delitos que no afectan únicamente a la seguridad, sino que contribuyen a agravar la recesión económica del país porque los empresarios incluyen los gastos por extorsión en los balances de sus cuentas finales para proteger sus ganancias y esquivar las regulaciones. Por temor a represalias y a que el crimen quede impune, la mayoría opta por no denunciar estos crímenes ante la policía, que a menudo también se ve involucrada en su ejecución.

“Empecé a tener cada vez más problemas cuando empezaron las extorsiones. Al cabo de un tiempo secuestraron al hijo de mi jefe para pedirle un rescate. Sabían que tenía dinero y como yo tenía las llaves de su negocio y de su banco el jefe me mandaba a enviar paquetes de mucho dinero. La situación cada vez era más tensa y peligrosa, me volví paranoico”.

Al cabo del tiempo, tres personas armadas vinculadas a la mafia irrumpieron en el centro hípico para robar el contenido de las cajas fuertes. Jair, que en ese momento se encontraba a solas en el establecimiento, contactó rápidamente con la policía. Por temor a las represalias y a un posible segundo intento de robo, ese mismo día decidió abandonar el país e iniciar una nueva vida en Perú.

“Un día se metieron tres personas de la mafia a robar en el centro hípico y yo llamé a la guardia. Yo estaba en la tercera planta viendo por las ventanas y por las cámaras a las personas que entraron. Eran tres hombres que fueron directamente al baño, y al salir se metieron el arma en el cinturón y empezaron a ver las cámaras. Cuando la guardia llegó ellos salieron corriendo, pero yo ya había visto sus intenciones y ellos sabían que yo trabajaba ahí y que yo había dado el aviso. Después de verme en esa situación yo tomé la decisión de salir de Venezuela y de irme a Perú”.

Jair encontró trabajo como fisioterapeuta a las pocas semanas de aterrizar en Perú. Rentó una vivienda en Lima y se integró fácilmente en la sociedad de acogida. No obstante, al cabo de unos meses, cuando decidió iniciar una relación sentimental con una persona de su mismo sexo, Jair empezó a experimentar el rechazo activo de su entorno. Aunque las relaciones homosexuales no son objeto de ningún tipo de sanción civil ni penal en Perú,

la diversidad sexual es considerada prácticamente un tabú en algunos segmentos de la sociedad peruana.

De acuerdo con el *Boletín Anual del Observatorio de Derechos Humanos LGTB* (2017), en Perú persiste una fuerte discriminación hacia la comunidad LGTBQ+ que incluye crímenes de odio por motivos de identidad de género y orientación sexual. El Estado continúa sin disponer de mecanismos adecuados para la protección de este colectivo y persiste la falta de compromiso para ofrecer soluciones pertinentes a esta problemática. Aunque hasta la fecha no existe un registro efectivo por parte de las instancias estatales de las vulneraciones de derechos basadas en la orientación sexual, lo cierto es que se han llegado a reportar casos en los que los mismos cuerpos de seguridad del Estado han protagonizado abusos y actos discriminatorios contra el colectivo LGTBQ+.

En el caso de Jair, el conocimiento de su orientación sexual por parte de la empresa donde trabajaba como fisioterapeuta motivó la rescisión de su contrato laboral. Este hecho, unido a las amenazas padecidas en la vía pública, le condujo a tomar la decisión de trasladarse a España.

“En Perú encontré trabajo enseguida y me ganaba bien la vida. Todo iba bien hasta que empecé a salir con un peruano y me di cuenta que definitivamente en ese país no puedes tener una relación con una persona de tu mismo sexo. Me hacían sentir muy incómodo, yo no podía decir que era gay, tenía que guardar mucho la postura y la reputación. En Perú puedes ser una cosa en casa, pero otra en la calle. En cuanto yo demostraba afecto hacia otro hombre sentía el rechazo de las personas de mi barrio y de mi entorno. Empezaron a amenazarme porque no lo veían bien. Tuve varios encuentros desafortunados. Uno de ellos con un taxista que se volvió loco y empezó a decirme que me iba a pasar por encima con el taxi por ser gay, me dijo que iba a matar al peruano con el que yo salía. En mi trabajo cuando supieron que yo era gay también me botaron”.

Jair llegó a València el 2 de enero de 2019. Permaneció los primeros quince días en casa de una vieja amistad, que le proporcionó alojamiento temporal y algo de sustento económico. Solicitó protección internacional en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de València el 9 de enero, donde le dieron la cita para la entrevista de formalización de su solicitud el 4 de abril de 2019. Durante el tiempo de espera, muchos solicitantes como Jair se ven abocados a trabajar de manera irregular para poder subsistir hasta recibir el documento de identificación como *solicitante de protección internacional* y así poder ingresar en un centro de acogida. Estos trabajos se caracterizan por una alta

precariedad laboral, un nivel insuficiente de ingresos, una elevada vulnerabilidad y la ausencia de un marco de protección legal auspiciado por su situación de limbo legal en España.

“El trabajo de una persona sin papeles nunca es estable. Te pueden botar en cualquier momento si les da la gana, no existe ningún tipo de seguridad para el trabajador. Antes de recibir la tarjeta roja viví de interno cuidando a un señor y me pagaban 300 euros por todo el mes. Su familia compraba lo justo: compraba un pollo para que durara toda la semana, compraba una caja de leche, dos papas, dos zanahorias, dos tomates, dos yogures. Eso era el mercado que ellos hacían y yo tenía que limitarme a comer lo que ellos compraban. Era muy poca la comida. Yo no libraba ningún día. No podía reclamar nada porque no tenía mi situación en regla. Esos 300 euros los gastaba ayudando a la amiga que me había acogido. Desde enero hasta julio tuve que pedir comida en Cáritas”.

Cuando el señor falleció, Jair buscó orientación y asesoramiento legal en CEAR, donde le informaron sobre la posibilidad de solicitar una primera acogida en los dispositivos de *Cruz Roja*. No obstante, debido a la sobreocupación e inestabilidad de las plazas disponibles, *Cruz Roja* se vio imposibilitada de acoger a Jair por no responder a uno de los perfiles prioritarios a los que se encuentran dando preferencia por presentar un mayor grado de vulnerabilidad. Seguidamente, Jair solicitó ser acogido en la Asociación *Kifkif*, entidad defensora de los derechos de las personas migrantes pertenecientes al colectivo LGTBIQ+. Dado que los recursos de acogida de esta Asociación se encuentran en Madrid, los profesionales se involucraron para gestionar telefónicamente la asignación de una plaza en uno de los centros de CEAR, en Cullera, donde finalmente fue trasladado temporalmente tras cuatro meses de espera.

“La abogada de CEAR me dijo que solicitara acogida en Cruz Roja. Fui allí y les conté mi historia. Me dijeron que no podían acogerme porque estaban dando prioridad a familias con menores y mujeres víctimas de violencia y yo no tenía un perfil vulnerable. Pedí después la acogida en Kifkif porque yo estaba ya muy agobiado, no tenía nada. Si a mí me hubieran dicho al principio que iba a tener que esperar tanto tiempo por algo que yo pienso que se puede tramitar más rápido y de manera más práctica hubiera preferido no solicitar la protección. En Kifkif me dijeron que si yo vivía en València no podían asignarme un centro. De buena voluntad la abogada de Kifkif llamó a Cruz Roja y a la semana siguiente Cruz Roja me llamó para asignarme plaza en CEAR de Cullera. En total estuve sin alojamiento aproximadamente cuatro meses”.

Al ser preguntado acerca de su experiencia durante la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional en la Comisaría de Policía de València, Jair subraya

haberse sentido excesivamente incómodo e intimidado ante la presencia de la autoridad policial. Fue entrevistado por un policía de la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, encargado de la investigación de delitos graves como el tráfico de personas y la trata de seres humanos. De su relato se extrae que algunas de las técnicas empleadas por el policía eran más propias de interrogatorios dirigidos a sospechosos de delitos criminales que de entrevistas a solicitantes de protección internacional.

“Me citaron a las 7 de la noche en la Comisaría de Zapadores. Iba yo solo y el pasillo de la Comisaría estaba oscuro. Yo estaba súper nervioso. El policía me decía todo el tiempo que me apurara, me decía: “Resume”, y yo me ponía tartamudo de sentir esa presión. Ha sido una de las sensaciones más desagradables desde que estoy en España. El policía me preguntaba de malas maneras por qué estaba aquí y me hacía preguntas muy personales. Yo le dije que era fisioterapeuta y me dijo que le mostrara mis manos. Cuando se las mostré me dijo que tenía las manos grandes y yo sentí raro porque pensaba que él me estaba probando y que no me creía. Pasé dos horas muy incómodas en la Comisaría, no me esperaba que esa fuera la actitud de un policía de acá. Me preguntó tres veces si yo estaba casado. La primera le dije que no. Después, cuando le dije que era fisioterapeuta, me dijo: “Ah, le debes de hacer unos masajes muy ricos a tu esposa”, y ahí tuve que volver a decirle que no estaba casado y que no tenía esposa. Y todavía una tercera vez me preguntó sobre mi supuesta esposa. Tengo un recuerdo muy malo. Insistía mucho en cada pregunta. A mí me intimidó mucho porque él es el policía, él está por encima. Me pidió los títulos universitarios y me dijo: “Es importante que tú como solicitante de asilo le demuestres a España que no eres un delincuente, porque aquí todos son delincuentes hasta que se demuestre lo contrario”.

Las preguntas y técnicas empleadas por el policía durante la entrevista dificultaron la verbalización y exteriorización de los verdaderos motivos de persecución del solicitante. Debido a la discriminación y estigma sufrido a causa de su orientación sexual en su país de procedencia, Jair prefirió ocultar algunos aspectos clave de su realidad, cohibido por un creciente sentimiento de desconfianza y vergüenza hacia la autoridad policial que le atendió.

“A mí me cuesta hablar y la actitud del policía me estresaba tanto que yo me quedaba pegado a la silla, callado. Las cosas empezaron muy mal. Cuando empezó a hacerme preguntas personales yo me desubiqué por completo. Ya cuando me preguntó sobre los motivos por los que quería solicitar la protección internacional te podrás imaginar cómo fueron mis respuestas. Yo estaba tartamudo. No entendía por qué me preguntaba las cosas de esa manera. Si él no me hubiera hecho esas preguntas tan personales yo hubiese fluido y hubiese hecho lo que tenía que hacer, pero me sentí tan incómodo e intimidado que hubo muchas cosas que omití”.

Según relata Jair, un segundo aspecto que obstaculizó la adecuada confidencialidad durante la entrevista fue que la autoridad vestía con el uniforme de las fuerzas del orden, a pesar de que la *Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes* recomienda que la persona entrevistadora no lleve este uniforme por resultar inapropiado ante algunos supuestos de persecución.

“Otra de las cosas que me incomodó mucho fue que él estaba vestido de policía. Tenía el pantalón de policía y una franela blanca. El arma la tenía en una de las esquinas de la mesa del escritorio, junto a sus otras cosas. Mientras él decía que tenía que apurarme yo estaba sudando. El arma y su ropa me hizo sentir más incómodo”.

El bloqueo verbal de Jair, propiciado por la *mala praxis* de la autoridad policial, influyó negativamente en la obtención de la información necesaria para la adecuada valoración del expediente por parte del personal funcionario de la OAR. Es por ello que la abogada de CEAR, encargada del asesoramiento legal de Jair, le recomendó presentar una segunda declaración donde se plasmara de manera fidedigna las verdaderas circunstancias personales que rodean sus causas de persecución.

Esta ampliación es de vital importancia si tenemos en cuenta que en multitud de ocasiones la autoridad policial obvia la necesidad de profundizar sobre determinados detalles del relato que pueden resultar relevantes. La transcripción de la entrevista con el policía que Jair entregó a su abogada resultó ser una versión demasiado resumida de los hechos e incluso incorrecta en algunos pasajes, juzgándose necesaria la presentación de una segunda declaración que permita la correcta identificación del sujeto y de sus necesidades específicas de protección.

“Al día siguiente de la entrevista me fui a hablar con la abogada de CEAR y le enseñé la copia de la declaración que me dio el policía para firmarla. La abogada me dijo que esa declaración estaba fatal. Nosotros habíamos preparado una declaración escrita y la abogada me preguntó por qué no se la había entregado al policía. Le conté mi experiencia en la entrevista y ella me dijo que él no podía hacerme esas preguntas. Le dije que me sentía tan intimidado que aun teniendo la declaración en las manos no podía leérsela al policía. La abogada pidió una apelación para yo poder hacer una segunda declaración y así que los funcionarios de la OAR puedan valorar mis verdaderas circunstancias personales”.

A pesar de que a Jair le admitieron a trámite la segunda declaración, el 28 de junio de 2020 le denegaron la protección internacional por considerar que no existían causas suficientes para la obtención del *estatuto de refugiado* o de la *protección subsidiaria*. Con la denegación en mano, el 10 de septiembre de 2020 solicitó por vía de extranjería el permiso de residencia por razones humanitarias. Su principal problema en la actualidad reside en la incertidumbre de su renovación con carácter anual, que se encuentra supeditada a la mejora de la situación de inseguridad y privación de servicios básicos que enfrenta la población venezolana.

“No sé qué va a pasar el año que viene. No sé si me querrán renovar la residencia humanitaria o no porque eso depende de si mejora la situación en mi país, cosa que veo complicada. Aquí me da la sensación de que no hay nada claro, cambian tanto las políticas que no sabría decir si me renovarían o no. Me siento muy agobiado y ansioso. Si no me renuevan me botan del trabajo y esos pensamientos me acaban afectando psicológicamente. El agotamiento mental es increíble”.

3.2.5. Freddy, Colombia

El fenómeno del desplazamiento forzado que asola Colombia encuentra su causa no en la pobreza ni en la escasez de recursos básicos, sino en el conflicto armado de naturaleza política en el que vive inmerso el país desde 1946 y que continúa desencadenando una violencia generalizada y sistémica en detrimento de los derechos humanos de la población civil, afectando especialmente y de manera desproporcionada a las comunidades indígenas, población campesina y afrocolombiana (Churruca, 2010). La dinámica de los grupos armados de expropiación y control territorial con fines militares y económicos continúa aun hoy derivando en una crisis humanitaria que ya se ha saldado con cerca de ocho millones de personas desplazadas forzosamente a nivel interno, de acuerdo a las cifras del *Registro de la Unidad de Víctimas* del Gobierno colombiano (ACNUR, 2019).

Los esfuerzos del Gobierno por implementar una política pública de reparación integral de las víctimas del conflicto armado y del fortalecimiento del aparato judicial se cristalizaron en la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448/2011*. No obstante, el proceso de restitución de tierras de aquellos campesinos desplazados no obtuvo los resultados esperados, llegando incluso a convertirse en un peligroso proceso para quienes

reclamaban sus bienes o mediaban en la restitución. Según el informe de *Human Rights Watch* (2015)⁹², entre 2012 y 2013 más de 700 campesinos despojados y líderes indígenas que reclamaron la restitución de sus tierras mediante esta ley recibieron amenazas. 43 de ellos fueron asesinados.

En 2012, el entonces presidente Juan Manuel Santos anunció públicamente la intención de iniciar un proceso de negociación con el grupo guerrillero de las FARC-EP para su desmovilización y concreción de propuestas que pusieran fin al conflicto armado. Tras cuatro años de diálogos en La Habana, la propuesta se concretó en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado el 24 de agosto de 2016. Sin embargo, una vez culminado el acuerdo de paz, el número de desplazados no solo no disminuyó, sino que continuó aumentando hasta situar a Colombia en la primera posición del ranking de países con mayor número de desplazados forzosos internos del mundo (Apraez, 2017).

El Estado colombiano se caracteriza hoy por su debilidad institucional y escasa presencia en extensas regiones de su territorio. Este abandono es el que ha generado la disputa territorial entre los movimientos guerrilleros, grupos narcotraficantes, milicias populares, paramilitares, mafias, organizaciones criminales y diversos grupos de autodefensa. La impunidad judicial, unido a la interferencia militar en la política, la corrupción y en general la escasa representatividad democrática ha limitado la instauración de instituciones sólidas y ha favorecido el resquebrajamiento de funciones esenciales propias de un Estado de derecho.

La militancia de Freddy a un movimiento político de promoción y defensa de los derechos humanos le convirtió en víctima directa de persecución por parte de los grupos guerrilleros presentes en el departamento de Santander, Colombia. Desde muy temprana edad, tanto él como su familia han sufrido amenazas y han sido objeto de violencia por manifestar públicamente su compromiso con la igualdad, la libertad y la lucha contra la corrupción. Cabe recordar que ACNUR, en sus *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos* (2002) determinó como grupo susceptible de ser beneficiario del *estatuto de refugiado* o de la *protección*

⁹² Human Rights Watch (2015). *World report 2015: Events of 2014*. Policy Press. Pág. 171.

subsidiaria a personas defensoras de los derechos humanos, líderes sindicales e individuos con un elevado perfil público o comunitario, entre otros.

Dada la creciente inseguridad, en agosto de 2019 Freddy se vio forzado a abandonar su lugar de origen tras una serie de amenazas e intentos de secuestro hacia su persona. Una vez establecido en València, lamenta la ausencia de mecanismos adecuados de información que le hubieran orientado sobre su posibilidad de solicitar protección internacional en España. El desconocimiento de que sus circunstancias como víctima de persecución pudieran ser motivo de concesión del *estatuto de refugiado* o de la *protección subsidiaria* impidió que iniciara el trámite a los pocos días de su llegada.

“Yo tuve que salir de mi país por amenazas, estaba en riesgo mi vida. Me intentaron secuestrar dos veces por pertenecer a un movimiento político que defendía los derechos humanos. O salía ya o me mataban. Hui de urgencia a España, sin conocer a nadie. Yo no sabía nada del proceso de protección internacional. Llegué aquí dando palos de ciego, nadie me informó, nadie me dijo lo que tenía que hacer ni los derechos que hubiera tenido como solicitante. Todo me tocó averiguarlo por mi propia cuenta. A los dos meses de estar acá fue que supe lo del procedimiento de protección internacional. Hasta ese momento divagaba por las calles sin saberlo”.

Una de las mayores dificultades que enfrentan las personas perseguidas procedentes de Colombia es la ausencia de recursos económicos, ya que en su huida quedan despojadas de todos sus bienes. Además, Freddy pertenece a uno de los colectivos con menores ingresos del país, por lo que su situación de vulnerabilidad en España se vio rápidamente agravada. Desde la organización *Valencia Acoge* recibió finalmente asesoramiento legal sobre el procedimiento de protección internacional y las posibles prestaciones económicas que podía percibir como solicitante. Su primer paso fue presentarse en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de València para solicitar la cita previa con la que poder formalizar la petición de protección internacional. Durante los tres días que durmió en la calle, Freddy recuerda el colapso y la insuficiente capacidad del sistema para atender las demandas de los cientos de familias e individuos que a diario permanecen a la intemperie a la espera de recibir la pre-cita con la que solicitar asilo.

“Para la pre-cita fui a la Policía Nacional de Zapadores y recuerdo que había muchísima congestión. Así como yo éramos cientos de personas de Centroamérica, Venezuela y Colombia queriendo solicitar asilo. Estuve tres días haciendo fila frente a la Comisaría de

Policía. Dormíamos en la calle de enfrente de la oficina porque si dormíamos en la misma calle venía la policía. Nos turnábamos para dormir. Algunos compañeros se quedaban de guardia y luego cambiábamos. Había muchas familias con niños. Pasábamos frío. Había gente que nos compraba una Coca-Cola y algo de comer para darnos ánimos”.

La insuficiencia de la plantilla de funcionarios de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, unido a falta de previsión ante el aumento de las llegadas es una de las principales causas identificadas por Freddy que hacen aumentar los tiempos de espera en la provincia de València.

“Había una lista donde anotábamos nuestros nombres. En un día atendían a 7 personas para una fila de 400. Así no se rinde. Había momentos donde se congestionaba demasiado. Los funcionarios cuando salían nos decían que tenían toda la voluntad de atender a más personas pero que no daban abasto. Nos dijeron que solo son 3 funcionarios para el tema del asilo y que le han pedido al gobierno más funcionarios, pero no se los han aprobado”

A Freddy le citaron nueve meses más tarde para realizar la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional con la autoridad policial. Durante el tiempo de espera permaneció en un limbo legal, sin derecho a acceder a un centro de acogida, sin permiso de trabajo ni de residencia, relegado a una situación de especial vulnerabilidad y de exclusión social que imposibilitaba la cobertura de sus necesidades básicas.

“Durante los nueve meses me ha tocado pasar hambre, frío, vivir mal. Se viven momentos muy críticos. Tener que empezar de cero es traumático, mi nivel de vida es pésimamente malo. Cuando tú no tienes documentación no vales nada en España, no eres nadie. Algunos te quieren contratar en negro y pagar la mitad del precio de lo que vale tu trabajo, te quieren exprimir. Fui a una oferta de trabajo con el pasaporte y me dijeron que con el pasaporte no valía allí. Yo les decía que era bachiller y me decían que no valía, que tenía que homologarlo aquí. Si no tienes la documentación en regla no vales como persona, no eres nadie. Sufrí mucho para el tema de empadronarme porque aquí la gente no empadrona, aquí la gente te cobra, aquí se sufre. Todavía no sé cómo sobreviví todo ese tiempo sin trabajar”.

Durante el tiempo de espera, Freddy relata que se ganaba la vida impartiendo talleres en colegios públicos de la mano de *Valencia Acoge*, trasladando sus vivencias y experiencia personal a los estudiantes. El dinero recaudado le permitía cubrir parte de sus gastos de alojamiento y manutención, que complementaba con las ayudas sociales de *Cáritas* y la *Asociación Cocina Solidaria El Puchero*.

“Gracias a Valencia Acoge participé en un programa que se llama Biblioteca Humana. Iba a los colegios y contaba lo que hacía en Colombia, por qué razón me vine y lo que hago ahora acá. Los alumnos y los padres reunían dinero y lo repartíamos entre los que dábamos las charlas. Valencia Acoge también me aconsejó que fuera a Cáritas, donde me ayudaron con las compras del supermercado. También me hicieron la gestión para ir a la entidad El Puchero, donde me daban el almuerzo y la comida diaria. Con esas dos ayudas por lo menos la alimentación y el alojamiento lo tenía cubierto. No sé ni cómo llegaba a final de mes, pero llegaba. Me han socorrido mucho”.

Durante los primeros meses de su llegada a España, los solicitantes como Freddy enfrentan graves dificultades en su intento por ingresar en uno de los dispositivos gestionados por las entidades que intervienen en los programas de acogida e integración. Tras acudir tanto a CEAR como a *Cruz Roja*, Freddy se encontró con que el procedimiento de asignación de plazas prioriza grupos de solicitantes en situación de vulnerabilidad con necesidades especiales, a saber: menores, familias monoparentales, personas mayores, personas con diversidad funcional, víctimas de trata y/o mujeres que hayan padecido violaciones, torturas u otras formas graves de violencia psicológica o física.

“Me fue muy mal cuando quise entrar en un centro de acogida con Cruz Roja porque estaban dando prioridad a mujeres víctimas de violencia, familias y personas mayores. Como yo no tengo hijos ni tengo un perfil vulnerable no me dieron ningún tipo de ayuda. En CEAR nunca me ayudaron tampoco. Me sentí discriminado y estigmatizado. Cuando llegué, la secretaria me miró de arriba abajo y me dijo que no estaban dando ayudas a personas como yo. A mí a los sitios me gusta ir bien presentado, y eso no quiere decir que no esté pasando por una necesidad. Pero es verdad que yo no vengo de un país donde me estaba muriendo de hambre, yo tenía mi casa, mi trabajo, mi vida. En CEAR me dijeron que no podían asignarme una plaza porque trabajaban con perfiles más vulnerables”.

Finalmente, Freddy logró obtener su tarjeta de identificación como *solicitante de protección internacional*. Generalmente, este documento se renueva periódicamente cada seis meses hasta que se decide la resolución de la solicitud. No obstante, en el marco del estado de alarma declarado por el *Real Decreto 463/2020* ante la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19, se adoptó la suspensión de los términos de caducidad de los documentos expedidos en el procedimiento de asilo.

En el caso concreto del documento acreditativo de la condición de solicitante, el Ministerio del Interior acordó ampliar todos aquellos que hubiesen caducado con anterioridad al 14 de marzo del 2020 con el objeto de evitar un estado de indefensión por parte del peticionario. El principal obstáculo que enfrentó Freddy fue el desconocimiento de esta medida por parte de entidades y empresas.

“Por suerte conseguí la tarjeta roja, pero como se presentó el tema de la pandemia no me la renovaron. Ahora cargo entre mis documentos el documento vencido, pero me dijeron que anexara el Decreto que escribió el gobierno donde amplía el permiso hasta marzo de 2021. Ese documento me da acceso a más cosas, ya puedo trabajar y abrir una cuenta de banco. El problema es que hay muchas personas y entidades que desconocen esto y te ponen problemas diciendo que el documento está vencido. En La Caixa les enseñé el Decreto y aun así me dijeron que con ese documento vencido no podían abrirme una cuenta bancaria. Entonces me fui al BBVA y el funcionario me dijo que no había ningún problema y sí me la abrió. Igual con los jefes de recursos humanos de los trabajos a los que apliqué. Algunos me decían que no podían contratarme por tener vencido el resguardo”.

La última vez que se contactó con Freddy, en febrero de 2021, su solicitud de protección internacional había sido denegada por considerar que las causas de persecución no se encontraban enmarcadas dentro del ámbito de protección que establece la *Convención de Ginebra*, a pesar de referirse a amenazas directas contra su vida, su libertad y su seguridad a manos de grupos guerrilleros por motivo de su afiliación política.

La segunda causa de denegación se fundamentó en su posibilidad de traslado a otras regiones más seguras de Colombia, aun cuando ACNUR, en situaciones similares, se pronunció alegando la inviabilidad de la alternativa del desplazamiento interno debido a que la violencia ejercida sobre la población civil es generalizada e impide garantizar la seguridad de la víctima en el conjunto del territorio. El desconocimiento de esta realidad colombiana denota, según Apraez (2017), la incapacidad de los funcionarios de la OAR para resolver una petición de asilo por motivos de persecución con el debido cumplimiento de las garantías procedimentales. La denegación de la solicitud de protección internacional determina la devolución y salida obligatoria del peticionario del territorio español, una práctica que pone en grave peligro la vida de los retornados a Colombia.

3.3. Relatos de vida que evidencian el entramado de violencia en el Triángulo Norte Centroamericano a manos de las pandillas

Los siguientes relatos recogen las vivencias y valoraciones personales de cinco solicitantes de protección internacional procedentes de El Salvador y Honduras acerca del entramado de violencia y situación de desamparo a la que se ve sometida la población civil de esta región de Latinoamérica.

Los relatos seleccionados parten de la premisa de que el clima violento generado por las organizaciones criminales constituye un fenómeno social que se reproduce a través de prácticas de interacción social contribuyentes a normalizar y perpetuar la violencia estructural en el Triángulo Norte Centroamericano.

Kevin, al igual que la mitad de los niños y niñas de El Salvador, creció en un entorno violento marcado por condiciones de extrema pobreza. Tras presenciar un enfrentamiento entre las dos principales pandillas rivales del país, se vio forzado a abandonar su hogar por el cúmulo de amenazas e intentos de asesinato hacia su persona a manos de la *Mara Salvatrucha*.

Por su parte, Marvin, protagonista del segundo relato, narra en primera persona el reclutamiento de menores por parte de las pandillas, un fenómeno generalizado que encuentra sus raíces en la desigualdad estructural del país, la precariedad, la exclusión y la falta de oportunidades de los más jóvenes ante un futuro que se presenta incierto.

La tercera historia deja constancia de la persecución sufrida por policías y sus familiares a manos de las pandillas, motivo por el cada vez más cuerpos de seguridad del Estado se ven forzados a huir del país, incapaces de hacer frente a la violencia desatada por las bandas criminales centroamericanas y denunciando el desamparo al que se ven sometidos por parte de las autoridades estatales.

El cuarto y quinto relato, protagonizados por Douglas y Keyla, recoge información esencial sobre la situación de enorme desprotección y vulneración de derechos que enfrenta la comunidad LGTBIQ+ en Honduras y El Salvador. El día a día de ambas

historias de vida está marcada por la violencia extrema, el acoso, las amenazas, torturas, agresiones constantes e intentos de asesinato por motivos de identidad de género y orientación sexual. A esta problemática se suma la desidia policial y la burocracia judicial, que en más de una ocasión ignoran las denuncias interpuestas por la población LGTBIQ+, El fuerte estigma social empuja a este colectivo a abandonar su hogar y buscar protección en otros países.

En definitiva, el objetivo de este apartado es aportar los elementos necesarios para reflexionar sobre aquellas situaciones susceptibles de recibir protección internacional en un contexto de violencia generalizada asociada a las pandillas centroamericanas y de incapacidad de respuesta estatal ante la vulneración reiterada de los derechos humanos.

3.3.1. Kevin, El Salvador

Kevin es un varón de 29 años procedente de El Salvador. Nació en la *colonia Luz*, en la cuenca del río Arenal, un barrio extremadamente conflictivo de la periferia urbana de San Salvador comúnmente conocido por el nombre de “marginal” y caracterizado por sus casas aisladas y calles solitarias en las que apenas circula el transporte público. Al igual que la mitad de los niños y niñas de El Salvador, Kevin creció en un entorno violento marcado por condiciones de extrema pobreza. Cuatro de cada diez niños de su colonia viven sin uno o ambos progenitores debido al abandono, la violencia y la migración hacia México y Estados Unidos.

Una de las principales pandillas del país, la *Mara Salvatrucha* (MS-13), vive inserta en su comunidad, ejerciendo una violencia sistemática hacia la población civil. El poder acumulado por esta mara debilita paulatinamente la capacidad de las fuerzas gubernamentales para contrarrestar su accionar. La colonia Luz es una de las muchas localidades donde la MS-13 ejerce un control territorial basado en la vigilancia y el permanente estado de sitio. Su permanencia en esa región pasa por controlar los movimientos de aquellos que ingresan o salen, llegando incluso a imponer horas de entrada y “toques de queda” a los pobladores de la comunidad. La desobediencia de estas pautas puede conllevar la muerte.

“Los pandilleros se han convertido en los dueños de la colonia. Nadie entra ni sale sin su consentimiento. Muchas personas que entraban a repartir comida a domicilio o a repartir algún producto de cualquier empresa eran acosados por las pandillas y tenían que pagar una tasa para poder trabajar en la marginal. Muchos de esos trabajadores entraron, pero no salieron. Los asesinaron en la marginal y luego tiraron sus cuerpos a la quebrada o al río. Con los días aparecían muertos un par de colonias río abajo. De cierta forma me acostumbré a la violencia porque regularmente moría gente en la colonia”.

La principal banda enemiga de la MS-13 es la pandilla *Barrio 18*, por lo que cualquier integrante de la pandilla contraria que intente aproximarse en un territorio dominado por la MS-13 es identificado como enemigo y puede terminar siendo asesinado. Desafortunadamente, el barrio Luz es limítrofe con otra zona marginal dirigida por la pandilla *Barrio 18*, por lo que los enfrentamientos y asesinatos eran continuos.

“Nuestra marginal era colindante a otra marginal dominada por la pandilla 18, enemiga a muerte de la que dominaba nuestra colonia. Los enfrentamientos entre ambas pandillas eran constantes y la policía ya ni se acercaba a patrullar por el miedo. Prácticamente todas las semanas moría alguien. El puesto policial que estaba cerca de la colonia fue cerrado. Alguna vez venía el ejército con sus tanques y fusiles, pero los pandilleros se escondían en el río y cuando éstos se iban todo volvía a “la normalidad””.

En aquellas comunidades gobernadas por las pandillas, la presencia de la policía se concibe como algo ajeno al barrio. La pertenencia a determinado territorio otorga a estas organizaciones criminales un espacio donde acumular poder y construir su identidad. Para el mantenimiento de este control, las pandillas emplean a menores con el objeto de vigilar los puntos fronterizos y cobrar la extorsión a trabajadores públicos y privados dueños de pequeños y grandes comercios. Este tributo extorsivo es reconocido como la principal fuente de ingresos de las pandillas salvadoreñas.

“Muchos de los niños que crecieron conmigo acabaron metiéndose en la pandilla, algunos por voluntad propia, pero otros muchos porque eran obligados a hacerlo o porque no les quedaba de otra porque no tenían donde vivir o qué comer. Esos niños dejaron de ser mis amigos y me veían como un enemigo más. A mi familia le forzaban a pagar la renta porque teníamos una pequeña tienda, y esos mismos niños que habían crecido conmigo venían a cobrar la extorsión y a amenazarnos de muerte si no la pagábamos o si denunciábamos”.

La población residente en los barrios controlados por las pandillas se ha visto forzada a interiorizar las normas de conducta impuestas, que bien podrían resumirse en el mantra: *ver, oír y callar*. Su capacidad de extensión territorial y la naturaleza violenta del poder

ejercido pone en serias dudas la efectividad de la denuncia ante la policía. Son muy pocas las personas que se atreven a exponer los hechos ilícitos presenciados en un país donde interponer una denuncia puede acarrear la muerte propia y la de sus familiares.

“Todos nosotros sabemos que lo único que podemos hacer es callar, nunca denunciarnos un asesinato o una extorsión porque eso puede salir muy caro, primero lo intentan matar a uno y si huye asesinan a la familia. Hubo mucha gente de la colonia que tuvo que huir por amenazas, precisamente por haber denunciado o por ser sospechosos de haber denunciado y a algunos de sus familiares los asesinaron”.

En febrero de 2016, Kevin presenció un enfrentamiento entre las dos principales pandillas rivales salvadoreñas que acabó con la muerte de más de diez personas. La policía le interrogó en su casa y desde aquel día se vio forzado a huir por el cúmulo de amenazas e intentos de asesinato y secuestro hacia su persona a manos de la MS-13.

“Salí de mi casa a comprar y cuando llegué a uno de los callejones de la marginal vi a un grupo de pandilleros parapetarse detrás de un carro y sacar sus armas. Me escondí como pude entre la basura acumulada. Fue un tiroteo largo entre pandillas contrarias y yo había quedado en medio del fuego cruzado. No sabía cómo salir de allí, no me podía mover porque no sabía ni de dónde salían todos los balazos. El grupo de pandilleros de la otra colonia dejó de disparar, quizá se quedaron sin balas, y de pronto la pandilla de nuestra colonia se acercó y los mató a todos por la espalda. Cuando todo acabó me fui corriendo a casa. A los minutos llegaron policías, militares y helicópteros a rodear la zona. Me interrogaron policías armados y conté todo como pude. Después de eso mi abuela me dijo que me tenía que ir porque que me irían a buscar cuando se fuera la policía. Ella sabía que me matarían por haber sido testigo, porque pensarían que yo llamé a la policía. Con todos los policías y soldados sitiando la marginal no me quedó otra que salir por la parte de la quebrada, con el miedo de encontrarme a los pandilleros escondidos o que me dispararan los policías por confundirme con un pandillero”.

Los desplazamientos forzados generados a causa de las pandillas se extienden a la mayoría del territorio nacional, mostrando su superioridad contra las fuerzas legítimas del Estado por el control del territorio. El patrón de desplazamiento se da inicialmente en el interior de El Salvador, y en segunda instancia mediante el cruce de fronteras hacia Guatemala, México y Estados Unidos.

En el caso de Kevin, el mismo día que presenció el enfrentamiento se reunió al anochecer con un “coyote” para huir del país, término que hace referencia a aquellos intermediarios que facilitan el cruce clandestino al otro lado de la frontera con Estados Unidos a cambio

de una prestación económica que oscila entre los 7.000\$ y 14.000\$ por persona. Estas redes de tráfico de migrantes han ido adquiriendo cada vez mayor presencia con el auge de la violencia en el *Triángulo Norte Centroamericano*, dando origen a una industria sumamente lucrativa basada en el abuso indiscriminado de los migrantes más vulnerables (Guerrero-Ortiz y Jaramillo-Cardona, 2015).

“Cuando me reuní con el coyote que me cruzaría a EEUU me explicó que mi familia debía pagarle siete mil dólares para yo tener dos oportunidades. Las cosas en EEUU estaban cada vez más difíciles y no iba a poder cruzar a la primera, por eso me daban doble oportunidad por un precio más caro. Esa noche dormí en la casa de un conocido del coyote y mi familia me llamó para decirme que un grupo de pandilleros había llegado a la casa preguntando por mí y golpeando a varios familiares. Respetaron a mi abuela por haberlos cuidado cuando eran niños, pero le advirtieron que si yo volvía me iban a torturar, matar y a desaparecer. Ahora ellos estaban convencidos de que yo había llamado a la policía porque había huido y eso les daba vía libre a matarme”.

Durante los meses siguientes, Kevin atravesó el Occidente salvadoreño, Guatemala y México. A escasos kilómetros de cruzar la frontera con Estados Unidos, la policía de inmigración mexicana detuvo el vehículo que le transportaba e interceptó a la totalidad de los pasajeros. El número de detenciones en frontera ha ido en aumento en los últimos años desde los acontecimientos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Estas intercepciones a manos de las autoridades mexicanas se caracterizan por el uso desproporcionado de la violencia, el hostigamiento, las privaciones de libertad arbitrarias, extorsiones frecuentes y golpizas, registrándose incluso casos de ejecuciones extrajudiciales. Estos abusos y vulneraciones reiteradas de los derechos humanos de las personas migrantes constituyen delitos penales según el derecho mexicano, pero permanecen impunes en su gran mayoría (FIDH, 2008⁹³).

Kevin fue víctima de una detención de tipo carcelario en una de las estaciones migratorias de Arizona. Se le encerró en una celda de lámina durante varios días en condiciones de hacinamiento, insalubridad, ausencia de seguridad alimentaria y carencia de servicios sanitarios. Relata haber padecido malos tratos, violencia psicológica y abusos por parte de los agentes de seguridad. Kevin fue deportado de manera arbitraria sin una revisión

⁹³ Fédération Internationale des Ligues des Droits de l’Homme, FIDH (2008). *Estados Unidos-México: Muros, Abusos y Muertos en las fronteras. Violaciones flagrantes de los derechos de los migrantes indocumentados en camino a Estados Unidos*, 488/3. Recuperado de: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/USAMexiquemigran488esp.pdf>

individualizada de sus circunstancias personales y sin posibilidad de recurso. La desinformación por parte de los agentes migratorios acerca de la posibilidad de solicitar protección internacional actúa como mecanismo disuasorio y contribuye a una vulneración mayor de los derechos de las personas migrantes, que tampoco cuentan con la representación legal de un abogado adscrito a los centros de detención que les permita acceder a la justicia mexicana.

De nuevo en El Salvador, Kevin permaneció oculto en la casa de un familiar que vivía en una zona rural al Norte del país. Al cabo de un mes recibió la llamada del “coyote” brindándole su segunda oportunidad para cruzar la frontera con Estados Unidos. Tras atravesar nuevamente Guatemala y México, Kevin permaneció una noche a escasos kilómetros de la frontera para aumentar sus probabilidades de éxito a primera hora de la mañana siguiente. Llegado el momento, la policía de inmigración mexicana volvió a detener el vehículo y a interceptar a sus ocupantes. No obstante, esta vez Kevin logró escabullirse y corrió durante horas sin rumbo fijo por el desierto de Sonora, cuya extensión de 261.000 kilómetros cuadrados comprenden parte de California, Arizona y los Estados mexicanos de Sonora y Baja California. Se trata de una de las mayores barreras naturales que cada año registra cientos de muertes de personas migrantes que fallecen por deshidratación en su intento de cruzar a Estados Unidos desde México.

“Recuerdo que después de interceptar el vehículo me perseguía la policía y yo solo corrí y corrí hasta que ya no me seguía nadie. Cuando quise darme cuenta estaba rodeado de arena. No había una sola persona. Caminé varias horas sin agua ni comida, me ardía todo el cuerpo por el sol. Me escondí en una zanja y me quedé dormido. Desperté a la mañana siguiente con mucha hambre, sed y miedo. Seguí caminando durante horas, vi cuerpos de personas tirados por el desierto, cuerpos enteros y cuerpos desmembrados. Tenía miedo de morir así, lejos y solo. Casi todo el día caminé hasta que vi una patrulla de la policía mexicana. Al principio quise esconderme, pero luego pensé que si no me entregaba iba a morir, necesitaba que me dieran agua y comida, no importaba si me deportaban porque ya no podía más. Grité y les hice señales. Llegaron y se bajaron de su camioneta y empezaron a pegarme. Me tiraron en su camioneta y me llevaron a un centro de detención. No me dieron agua ni comida, me dolía todo el cuerpo, tenía hambre y mucha fiebre. A la mañana siguiente vi que dos personas se habían colgado. Firmé la orden de deportación sin que me dieran opción a pedir asilo en México”.

Kevin fue deportado nuevamente a El Salvador tras un segundo episodio de abusos, hostigamiento y violaciones de derechos humanos en el centro de detención de migrantes de Arizona. Desde el mismo momento de la interceptación, el *modus operandi* de los

agentes mexicanos de migración está encaminado a la deportación, llevada a cabo de forma expeditiva sin opción a analizar las causas que conducen a la persona migrante a huir de su país de origen y que pudieran ser susceptibles del reconocimiento de la protección internacional. La deportación de los migrantes se lleva a cabo mediante la ejecución de convenios bilaterales de repatriación “voluntaria” suscritos por el Gobierno mexicano con El Salvador, Honduras y Guatemala, esencialmente en autobuses abarrotados que les trasladan a las fronteras de sus respectivos países sin ningún tipo de asistencia ni mecanismo de protección que garantice la seguridad de la persona devuelta ante posibles amenazas, tratos inhumanos o cualquier otro acto de violencia que pudiera padecer en su país de origen.

Kevin permaneció durante más de un año escondido en la casa de su tío, en una zona rural gobernada por la pandilla *Barrio 18*. Durante su estancia, uno de sus primos fue secuestrado y desaparecido a manos de la MS-13 mientras vendía productos de telefonía móvil en San Salvador, evidenciándose una vez más la escasa capacidad de las fuerzas de seguridad del Estado salvadoreño de brindar protección a buena parte de su población.

“Cuando viví en esa zona uno de mis primos desapareció mientras trabajaba en una empresa de telefonía móvil. Era su primer trabajo, tenía 18 años. Cometió el error de entrar a una colonia dominada por una pandilla contraria a la de su comunidad. En realidad, no fue su error, fue la empresa la que lo envió allí, aunque él advirtió del riesgo. Nunca se encontró su cuerpo, solo la ropa y el vehículo en el que iba él y su compañero de trabajo. La policía pronto dejó de investigar”.

Al cabo del tiempo, Kevin consiguió trabajo en un restaurante de San Salvador que le permitió reunir dinero suficiente para trasladarse a España e iniciar un procedimiento de protección internacional. Fue contactado para la presente investigación a los cuatro meses de haber aterrizado en Madrid, en marzo de 2019. Al preguntarle sobre su situación actual, revela su temor a que se le deniegue el derecho de asilo por falta de pruebas, ya que después de su experiencia personal nunca se atrevió a denunciar a sus agresores ante la policía por miedo a ser asesinado por miembros de la MS-13. En agosto de 2020 continuaba a la espera de resolución de su expediente en España, donde la tasa de aprobación de las peticiones de asilo presentadas por ciudadanos procedentes de El Salvador es inferior al 1%.

3.3.2 Marvin, El Salvador

Marvin es un varón de 34 años procedente de El Salvador. Al igual que miles de jóvenes salvadoreños, Marvin ingresó en su adolescencia en una de las principales pandillas del país, que han convertido el reclutamiento de menores en un pilar fundamental de su estructura criminal. En un entorno de socialización marcado por la violencia, las principales causas que le motivaron a ingresar en la MS-13 fueron la escasez de recursos económicos y la búsqueda de identidad.

“Mis papás se divorciaron cuando yo tenía once años. Nosotros nos quedamos bajo la tutela de mi papá y él nos llevó a vivir a la colonia de Soyapango. Vivíamos en unas casas abandonadas y no teníamos qué comer. Un día dormíamos en una casa abandonada y al otro día en otra, así pasábamos los días. En ese entonces, mi papá empezó a agarrar el vicio de inhalar thinner disuelto con pega de zapato y cuando hacía eso ya no diferenciaba absolutamente nada. De los 11 a los 13 años me tocó trabajar para mantener a mis hermanos pequeños. A los 13 años hablé con mi mamá para que llegara a llevarse a mis tres hermanos porque ya no podía mantenerlos. Cuando a mí me quitaron el cargo de mis hermanos ya me empecé a meter en eso de las pandillas. Andaba más tiempo en la calle, vestía manga corta, abotonado arriba y suelto abajo, sin pelos, con unos pantalones patas de elefante. Cuando la gente me empezaba a ver en la calle con la vestimenta de pandillero se apartaban. Empecé a sentirme mejor, me gustaba ver que la gente me tenía miedo. Cuando me veían en la calle se hacían a un lado, me respetaban, nadie se metía conmigo”.

Los motivos de los jóvenes para ingresar en las pandillas son muy variados y dependen tanto de factores internos como externos. La desigualdad estructural, la precariedad, la exclusión y la falta de oportunidades son algunas de las causas más frecuentes. La tendencia indica que la mayoría de los integrantes provienen de contextos de marginación, constituyéndose la pandilla como la principal proveedora de recursos para aquellos jóvenes procedentes de familias desestructuradas.

Marvin relata que encontró abrigo en la pandilla de los 13 a los 17 años, supliendo la falta de supervisión y cuidado de sus progenitores. No obstante, ahora es consciente de la estrategia de reclutamiento de estas organizaciones criminales, que ofrecen identidad y sentido de pertenencia a cambio de lealtad y sometimiento. De este modo, la voluntad de los adolescentes queda supeditada a las aspiraciones de las pandillas, que buscan expandirse por todo el territorio salvadoreño reclutando nuevos miembros para reemplazar a los encarcelados y fallecidos en los enfrentamientos.

“El problema es que en El Salvador hay muchos jóvenes y niños de entre 12 y 16 años que viven solos, abandonados, que no tienen qué comer, que no van a la escuela y que nadie los cuida. Algunos roban, otros andan metidos en drogas. Muchos otros abandonan sus hogares para entrar en la pandilla porque los pandilleros les engañan diciéndoles que les van a dar lo que sus papás no les están dando en casa: dinero, facilidades, lo que ellos quieran. Les comen el cerebro y consiguen meterlos en la pandilla con mentiras. Si haces un estudio con cien pandilleros te diría que noventa y cinco vienen de una familia desintegrada. Vi muchos amigos morir dentro de la pandilla a cambio de nada”.

Tal y como se ha mencionado en el relato de vida anterior, la extorsión a grandes y pequeños comercios constituye la principal fuente de ingreso de las pandillas. Los jóvenes, incluyendo Marvin, son los encargados de exigir los pagos de esta extorsión o renta, dado que los líderes consideran que en caso de ser detenidos las penas de prisión serían inferiores a las impuestas a una persona adulta. El Código Penal salvadoreño recoge en su articulado la no atribución de responsabilidad penal de los menores de 12 años, considerados inimputables a efectos penales de los actos y crímenes perpetrados. La normativa contempla asimismo un procedimiento especial para aquellos adolescentes infractores de edades comprendidas entre los 13 y 17 años.

La extensión y propagación de las pandillas salvadoreñas ha contribuido a diversificar sus actividades criminales, que en la actualidad incluyen el tráfico de drogas, armamento y personas, las desapariciones forzosas, asesinatos, violaciones sexuales, lavado de activos, control territorial, secuestros, amenazas y acoso, entre otras.

“Cuando empecé dentro de la pandilla me pusieron a distribuir drogas, cocaína, marihuana y éxtasis. Yo tenía entonces 14 años. Una vez se entra en la pandilla, los pandilleros te mandan misiones, y esta misión bien puede ser acabar con la vida de alguna persona. Me mandaron junto con otros niños de 12 y 13 años a matar a las personas que no pagaran la renta, la extorsión. Esta es la primera prueba que el niño que entra en la pandilla tiene que pasar. Si la pasa ya es un pandillero, le dan el respeto que supuestamente se merece. Es muy lamentable porque estas personas acaban con el futuro de muchos niños y acaban con la sociedad. Las pandillas no respetan edades ni sexo. Ellos solo quieren dinero, quieren poder”.

La asimilación y naturalización de la violencia generalizada por parte de la sociedad salvadoreña ha favorecido el enraizamiento de estas estructuras criminales en las colonias y barrios de un país que actualmente presenta uno de los índices de homicidio más elevados a nivel mundial. Las pandillas no permiten la renuncia voluntaria de sus miembros, por lo que una vez se ingresa en la organización existen escasas probabilidades

de salir de ella, condenando a los más jóvenes a una vida de violencia, persecución y muerte a manos de las autoridades policiales y miembros de pandillas contrarias.

“Un día llegó una pandilla contraria a la colonia donde nosotros vivíamos, y de los once que estábamos mataron a tres, quedamos ocho vivos. Ese día yo abrí los ojos y vi que eso no era vida para mí. En el caso mío por suerte conseguí salirme, pero ya cuando se mete uno de lleno en la pandilla solo sale muerto. También puede salir si se hace cristiano, pero tiene que demostrarlo, no solo decirlo. La mayoría de las veces a uno lo matan”.

A pesar del recrudecimiento de la violencia en El Salvador a manos de las pandillas, el sistema penal salvadoreño no logra esclarecer ni siquiera el 3% de los homicidios denunciados (Martínez, 2018). En contraposición al auge de la criminalidad, el discurso se presenta crítico ante la displicencia de un Estado con instituciones frágiles y de un sistema judicial sobrecargado y corruptible que promueve la impunidad y la injusticia ante los crímenes perpetrados.

“A mí nunca me juzgaron por los crímenes en los que me vi involucrado. Los delitos quedan impunes porque si alguien se atreve a denunciar la pandilla lo mata. Allá la policía los captura, ven que solo tienen un delito de extorsión, pasan seis meses en la cárcel y los sueltan. Una persona natural puede matar a un pandillero y ser juzgado como a un asesino, pero atrapan a un pandillero que mató a seis personas y comienza la protección con ellos porque piensan que necesita una oportunidad en la sociedad. Los jefes de las pandillas tienen mayores beneficios, son intocables, tienen un grupo que les protege en la cárcel. Ahora están asesinando a muchísimas personas inocentes. El año pasado asesinaron a mi hermano e intentaron matarme a mí también. Ahí fue cuando decidí venir a España”.

En enero de 2016, meses después del asesinato de su hermano a manos de la pandilla *Barrio 18*, Marvin llega al aeropuerto de *Madrid Barajas Adolfo Suárez*. Decide acudir al área jurídica de CEAR, donde una abogada le proporciona información adecuada sobre los pasos que debe seguir para solicitar protección internacional y obtener el *estatuto de refugiado* o la *protección subsidiaria*.

“Mi llegada a España me pareció una segunda oportunidad para hacer bien las cosas y poder empezar de nuevo. En las oficinas de CEAR me abrieron las puertas y yo me siento muy agradecido hacia todos los profesionales que se toman el tiempo para escuchar los problemas que están pasando en nuestros países. Yo quisiera demostrar que somos personas huyendo de un conflicto armado, de la persecución, de la violencia y del crimen”.

Al preguntarle sobre el estado de tramitación de su procedimiento de protección internacional, Marvin insiste en la dificultad de obtención de las numerosas pruebas exigidas por la abogada de CEAR, acreditativas de las amenazas sufridas a manos de la pandilla. En su día decidió no presentar denuncia ante las autoridades policiales salvadoreñas por el asesinato de su hermano ni dar parte de los numerosos intentos de la pandilla de acabar con su propia vida, en parte por temor a las represalias y por la recurrente percepción de impunidad ante los numerosos crímenes cometidos por estas bandas criminales.

“En el caso mío, la abogada me dijo que necesitaba una denuncia o cualquier otra prueba que pudiera agregar al expediente. Me dijo que debían de ser pruebas que demostrasen que la zona donde yo vivía es violenta y que demostrase la pasividad de las autoridades. Yo le dije que a nivel de El Salvador todo es violento. Al principio no pude llevarle nada, pero al cabo de unas semanas las pandillas tirotearon al alcalde de la zona donde yo vivía y salió en prensa. Le llevé más de treinta noticias. Ella me dijo que necesitaba una prueba del seguimiento que le da la policía y la fiscalía, pero eso es imposible. La sobrecarga de trabajo de los fiscales no permite que se pueda investigar con normalidad los crímenes, y eso hace que la gente ya no confíe en el sistema judicial y no denuncie”.

Marvin fue contactado por última vez en agosto de 2020. Su solicitud de protección internacional había sido denegada a causa de la inadecuada acreditación de la inseguridad de la zona y de las amenazas sufridas a manos de la pandilla, alegándose en la resolución la ausencia de denuncia de la que resultara la pasividad de las autoridades para combatir el delito denunciado.

3.3.3. Fátima, El Salvador

Fátima aterrizó en Mallorca el 26 de julio de 2017 junto a doce ciudadanos salvadoreños más, familiares de su marido. Al día siguiente acudieron a *Cruz Roja* en busca de información para solicitar protección internacional por motivos de extorsión y persecución individualizada a manos de las pandillas. Relata que un familiar cercano a su cónyuge trabajaba como policía en El Salvador, motivo por el que se vieron forzados a huir del país.

En El Salvador, cada vez más policías se ven obligados a abandonar sus hogares, incapaces de hacer frente a la violencia ejercida por la MS-13 y la pandilla *Barrio 18*.

Durante el 2018, los asesinatos a policías ascendieron a 32, mientras que en 2019 se registraron 20 homicidios, todos ellos atribuidos a las pandillas, que con sus muertes persiguen, entre otras demandas, presionar al Gobierno para obtener mayores beneficios carcelarios para sus líderes. Sus familiares terminan igualmente involucrados en esta persecución, víctimas de hostigamientos y amenazas constantes, motivo por el que un gran número de agentes decide huir del país antes que jugarse la vida y arriesgar la de sus seres queridos, lamentando el abandono y desamparo a la que se ven sometidos por parte de las autoridades estatales.

“El 27 de julio acudimos a Cruz Roja solicitando ayuda porque el tío de mi esposo era policía en El Salvador y los policías están siendo muy perseguidos. También los familiares de los policías. Llegaron al negocio que yo tenía y me dijeron que si yo no decía dónde estaba el policía tío de mi esposo me iban a matar a mí, a mis hijos y a mi esposo. Me dieron la dirección del colegio de mis hijos y sus horas de entrada y salida y ahí ya fue que yo me asusté. Yo tenía pánico de pensar que podían matar a mis hijos mañana y por eso fue que me vine a España”.

La necesidad de sostener a su familia llevó a Fátima a iniciar un pequeño negocio de venta de productos cosméticos. Al tercer mes de facturación, un miembro de una pandilla entró en su tienda y le exigió un 5% de los beneficios semanales. Le dijo que pertenecía a la MS-13 y que si le denunciaba ante la policía o se negaba a pagar lo acordado acabarían con su vida. Ella accedió por temor a enfrentarse con el pandillero. Al siguiente mes llegó un segundo individuo perteneciente a la pandilla contraria, *Barrio 18*, exigiéndole un 10% de los beneficios adquiridos. Fátima accedió al momento, pero al verse imposibilitada a hacer frente a los pagos de renta exigidos por ambas pandillas decidió cerrar el negocio y huir.

El estudio de Hecht (2013) ya alertaba de un incremento del 1.402% en la práctica extorsiva efectuada por las pandillas durante el periodo de 2003 al 2009 como vía para la autofinanciación y la adquisición de todo tipo de recursos bélicos, además de los pagos a abogados y la apertura de microempresas. La extorsión periódica o renta azota principalmente al comercio mediante la exigencia habitual de una suma de dinero en

efectivo o en especie que debe ser entregado semanal o mensualmente durante un determinado periodo, afectando al 90% de las empresas salvadoreñas (Avelar, 2014⁹⁴).

La imagen delictual de la violencia ejercida por estas estructuras criminales se ha propagado a tal escala que la sola mención de la MS-13 o del *Barrio 18* es factor de temor suficiente para cualquier habitante del país para perpetuar el pago de la renta exigida. El constreñimiento de la voluntad de la víctima y la afectación a su autodeterminación es, según Andrade (2015), lo que más afecta al sujeto pasivo del delito de extorsión, por la obligación a la que es sometida mediante intimidación y amenazas graves para la realización de actos perjudiciales a su patrimonio y por extensión a su núcleo familiar.

“Las pandillas viven de las extorsiones. Una puede poner un negocio e irle bien el primer y el segundo mes, pero al tercer mes ya a una le llega un desconocido pidiendo que le entregues 50 dólares semanales. Yo vivía en una colonia neutral donde llegaban hasta cuatro pandillas diferentes de las cuatro colonias de alrededor. Me extorsionó la Mara Salvatrucha y la Pandilla “Barrio 18”. Entonces ya una empieza a decir ahora qué hago, no puedes decir que no porque te matan, pero tampoco puedes seguir con el negocio porque no queda dinero para invertir ni para dar de comer a tus hijos”.

La extorsión es uno de los delitos más dañinos para la economía de El Salvador, frenando la apertura de nuevos negocios y provocando el cierre indiscriminado de los mismos. Las amenazas de muerte derivadas de la extorsión hacen que miles de ciudadanos padezcan en silencio este fenómeno. Al igual que la mayoría de víctimas, Fátima se negó a denunciar el delito ante la policía por temor a las represalias a manos de las pandillas y por el convencimiento de que las autoridades no generarían una respuesta adecuada ante lo sucedido.

“Evidentemente yo no podía denunciar. Es imposible confiar en la policía. La gente tiene miedo de que lo cuenten todo. Casi nadie se atreve a denunciar a un pandillero ante la policía. Eso es como condenarse a muerte. Ellos siempre lo saben todo, amenazan a los fiscales, a los policías o a los jueces para que den el nombre de la persona que denunció”.

A

⁹⁴ Avelar, L. (31 de enero de 2014). *Padece extorsión el 79 % de micro y pequeñas empresas*. La Prensa Gráfica. Recuperado de: <http://www.laprensagrafica.com/2014/01/31/padece-extorsion-el-79---de-micro-y-pequenasempresas>

Al llegar a Palma de Mallorca, Fátima y sus familiares permanecieron durante cuatro meses en el centro de acogida San Juan de Dios, gestionado por el Ayuntamiento. Posteriormente ingresaron en el programa de acogida de Cruz Roja, donde residieron otros cinco meses hasta que su solicitud de protección internacional fue denegada por no aportarse pruebas suficientes que acreditasen la pasividad del Estado salvadoreño de hacer frente al fenómeno de las pandillas.

“Nos denegaron el caso rapidísimo a los doce salvadoreños que éramos, antes de los seis meses de ingresar en el programa de acogida. En la Sentencia mencionaron que faltaban pruebas, que El Salvador no tiene peligro, que el gobierno está trabajando el modo de acabar con las pandillas. Hasta dijeron que entre mi esposo y yo hubo una contradicción porque él dijo que me extorsionó la pandilla Barrio 18 y la Mara Salvatrucha y yo solo dije que me extorsionó la Mara Salvatrucha, sin mencionar a la pandilla 18. Fue frustrante para nosotros, porque solo una persona que no ha vivido en El Salvador puede decir que no pasa nada. A diario muere gente allá. En el 2016 se dijo que El Salvador era el país más peligroso del mundo, morían personas inocentes que no tenían vínculos con pandillas. A veces las noticias esconden muchos casos y solo dan lo bonito. A dos cuadras de nuestra casa matan a las personas y quedaban tiradas ahí. La gente solo salía a ver desde sus casas, medio escondidos, y ya cuando se llevaban el cuerpo la vida seguía. La violencia es diaria allí”.

La ausencia de pruebas suficientes es un argumento recurrente empleado por los tribunales a la hora de denegar el derecho de asilo a los solicitantes procedentes de El Salvador, alegando que difícilmente una persona puede recibir protección internacional si no se ha dirigido previamente a las autoridades de su país para ponerles en conocimiento del peligro percibido. Tras la notificación de la resolución denegatoria, Fátima y su familia se vieron obligados a abandonar el centro de acogida con una orden de expulsión del país.

“Nos sorprendió mucho que nos denegaran el caso porque estaba muy bien sustentado. Sí aportamos pruebas, aunque digan que no son suficientes, aportamos noticias acerca de la colonia donde vivíamos, de cómo los policías y los familiares de los policías están en peligro, y también nuestros contratos de arrendamiento. Fue un shock para todos nosotros. Nos dijeron que el caso estaba denegado y que no había nada que hacer. Nos sacaron del centro de acogida y nos devolvieron nuestros pasaportes sellados con aviso de expulsión del país en quince días”.

Con la ayuda de una abogada de *Cruz Roja*, Fátima recurrió la Sentencia ante la Audiencia Nacional para poder permanecer en España. Su idea es residir en el país durante tres años para poder conseguir la autorización de residencia a través de la figura del arraigo social por vía de extranjería.

“Esta Sentencia la recurrimos y ahora estamos a la espera de respuesta. La abogada interpuso la apelación. No sabemos si al recurrirla estamos en situación regular porque no disponemos de ningún documento que nos ampare, pero no nos quedó otra opción. Cuando salimos no llevamos los pasaportes porque aparece el sello de expulsión, nos da miedo. Ahora tenemos dos años y medio de estar acá, por lo que en julio del próximo año ya podremos solicitar el arraigo”.

Fátima y su familia enfrentaron dificultades a la hora de conseguir alojamiento sin el paraguas que les brindaba *Cruz Roja*. Se mudaron a València, donde el precio del alquiler de la vivienda es inferior al de Palma de Mallorca. Su mayor obstáculo en la actualidad es la falta de una identificación en regla, que le impide acceder a un empleo y seguir estudiando. Al estar excluida del sistema de acogida y de protección internacional, no tiene derecho a asistir a los cursos formativos gratuitos de *Cruz Roja*. Pese a todo, se siente afortunada de permanecer en España junto a su familia y reconoce las facilidades que le brinda estar empadronada en València. Fátima espera obtener en los próximos meses el permiso de residencia por arraigo social.

3.3.4. Douglas, Honduras

El golpe de Estado perpetrado en Honduras en junio de 2009 instauró un clima de violencia e inseguridad ciudadana que auspició el recrudecimiento de las muertes y crímenes de odio contra la comunidad LGTBIQ+. El protagonista del presente relato es un varón de 20 años procedente de San Pedro Sula, una ciudad que, junto con Tegucigalpa, registra uno de los índices más elevados de muertes violentas y crímenes de odio contra miembros de este colectivo. Solo en esta región se documentaron 52 crímenes contra población homosexual entre el periodo de mayo de 2003 y enero de 2011.

Desde muy temprana edad, Douglas sufrió discriminación intrafamiliar y social debido a su orientación sexual. Su día a día estaba marcado por la violencia extrema de las pandillas, que lo acosaban y amenazaban con asesinarlo.

“Desde niño yo quería bailar. Mis padres me decían que eso era imposible, que eso era de niñas y me ponían a hacer cosas de hombres. Para mí la danza ha sido mi salvación y mi perdición. Enseguida sentí el odio de las pandillas hacia mí por ser homosexual. Yo lo sentía como una forma de humillación y de ellos sentirse superiores a los que tenemos esta orientación sexual”.

En los últimos diez años, el *Observatorio de Muertes Violentas de la Comunidad LGBTBI* junto con el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos* de Honduras registraron 357 asesinatos, de entre los cuales 204 víctimas fueron identificadas como personas homosexuales. Según sus informes y de acuerdo al relato de Douglas, los miembros de la comunidad *LGBTBIQ+* son víctimas frecuentes de hostigamientos, lesiones, agresiones, detenciones ilegales, homicidio, violaciones sexuales, amenazas y abusos tanto por parte de las pandillas como por parte de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y población en general. La violencia desproporcionada o saña contra las víctimas muestra un evidente elemento de odio como motivación principal para la perpetración del crimen.

A pesar de las alarmantes cifras de los crímenes de odio consumados y la situación de especial vulnerabilidad a la que se ve relegada la población que expresa abiertamente su orientación sexual, el país carece de políticas públicas de protección y de prevención frente a estos delitos. Se trata de una problemática que continúa siendo abordada de manera deficiente por parte de las autoridades hondureñas.

“Yo vivía con mucho miedo. Me amenazaban casi todos los días. Es un estrés constante no saber qué es lo que va a pasar, no saber quién te va a insultar, quién te va a amenazar de muerte. Un día caminando por la montaña se acercaron cuatro chicos y se volvieron a golpearme. Me dijeron que querían que me fuese de la colonia porque no soportaban verme allá. Me dijeron que las personas como yo estaban prohibidas. Me dijeron que si no me iba me matarían. Me empujaron y caí rodando hacia un abismo. Me levanté y me tiraron piedras desde arriba. Del mismo miedo casi no sentía dolor. Mi novio fue agredido también. La paliza que nos dieron fue el detonante para decidir venimos a España porque llegó un momento en que sentimos que nuestra vida corría peligro”.

Poco tiempo después, la familia de Douglas también empezó a sufrir amenazas. Primero llegaron a extorsionar al negocio de la madre y después se presentaron en su domicilio familiar con un arma de fuego, urgiéndoles para que el menor abandonara la colonia.

“A mi mamá le dieron una fecha límite. Primero llegaron a extorsionarla y a cobrarle los impuestos de guerra. Desde ese día la cosa empeoró. Un día llegaron a la casa con un arma y le dijeron que tenía una hora para irme o si no la matarían a ella, a mi papá, a mis hermanos y a mí. Yo del miedo de la paliza ya tenía planeado huir y ahí fue cuando me fui a España. Tenía claro que si quería sobrevivir debía irme de mi país, porque las pandillas a uno le encuentran a dondequiera que se esconda en Honduras”.

Douglas, al igual que la mayoría de víctimas pertenecientes a la comunidad LGTBQ+, no denunció su situación a la policía por miedo a represalias de las pandillas hacia sus familiares y por desconfianza hacia las autoridades policiales y judiciales, que en más de una ocasión ignoran las denuncias interpuestas por población LGTBQ+.

La falta de capacitación y sensibilización de las autoridades policiales en derechos humanos y diversidad sexual, así como la ausencia de un abordaje específico para el tratamiento adecuado de las violaciones contra el colectivo LGTBQ+ son identificadas como unas de las principales causas disuasorias en la presentación de denuncias y motivo de desconfianza a la hora de colaborar con el personal encargado de las pesquisas.

Estas deficiencias se ven agravadas por el machismo estructural que rige en Honduras y la homofobia reproducida a partir de los prejuicios sociales existentes contra la población homosexual. Asimismo, el involucramiento de agentes policiales en algunos de los crímenes perpetrados, unido al extendido patrón de detenciones ilegales y a la inexistencia de mecanismos efectivos de prevención de abusos policiales contra población LGTBQ+ contribuye a agravar esta situación.

En definitiva, factores como el temor a las represalias, la desconfianza en las instituciones, la participación de los propios policías en algunos de los delitos perpetrados, la deficiencia en los programas de protección a víctimas y la estigmatización y revictimización que sufren las personas LGTBQ+ a la hora de denunciar los hechos justificarían el escaso número de denuncias interpuestas ante las autoridades hondureñas.

“Sé cómo actúa la policía cuando alguien como yo presenta una denuncia. No hacen nada, no se esfuerzan en buscar culpables porque ellos muchas veces también se burlan y agreden a las personas homosexuales. Ellos son cómplices de algunos crímenes y abusan de su poder deteniendo a las personas como yo. También muchas veces tienen tratos con las pandillas y por eso denunciar no sirve de nada, solo empeora la situación porque te delatan”.

A la desidia policial y la burocracia judicial se une la discriminación laboral y un fuerte estigma social que empuja a la comunidad LGTBIQ+ a abandonar su hogar y buscar protección en otros países. La discriminación y el rechazo intrafamiliar y social agravan su exclusión económica, derivando en una mayor exposición a la violencia ejercida por las pandillas y los cuerpos de seguridad del Estado.

Además de esta compleja red de violencia, la normativa interna de Honduras restringe las garantías y derechos fundamentales de la comunidad LGTBIQ+. No existe en el ordenamiento interno del país la tipificación del delito de odio, sea por la orientación sexual o identidad de género del sujeto ni por cualquier otra circunstancia. Es por ello que, además de la fragilidad institucional y la influencia de las pandillas, las víctimas a menudo deben enfrentar la barrera adicional del estigma por parte de los funcionarios del sistema de justicia responsables de garantizar su seguridad y velar por el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

La influencia de grupos que excluyen las distintas orientaciones sexuales, así como la falta de formación y ausencia de investigaciones efectivas por parte de los agentes estatales y funcionarios encargados de enjuiciar los asesinatos y crímenes de odio contra la comunidad LGTBIQ+ son algunas de las causas que explican los elevados índices de impunidad de los victimarios, así como la continuidad y recrudecimiento de la violencia descrita. Douglas insiste en que todo lo que envuelve a la población LGTBIQ+ en Honduras son violaciones graves de derechos humanos, que requieren de manera urgente la consideración de las autoridades estatales y el respeto inherente a la dignidad humana de este colectivo altamente vulnerable.

“Todo lo que nos rodea en Honduras es una violación constante a nuestros derechos humanos. Perdí el trabajo porque no respondía al canon heterosexual de mi país, se burlaban de mí a diario. También se reían de mí en el colegio. La familia no te apoya, la policía no te apoya, la justicia no te apoya. Los crímenes de odio no se investigan y los culpables no son sancionados. Esto hace que nuestra situación se invisibilice y que los delitos contra nosotros sean vistos como algo normal y cotidiano”.

Mientras en Honduras no se tomen las medidas preventivas necesarias para evitar las violaciones a los derechos de la comunidad LGTBIQ+ y los crímenes continúen permaneciendo en la impunidad se estará propiciando la huida forzosa de aquellas

personas que, por motivo de su orientación sexual e identidad de género, sean víctimas sistemáticas de la violencia, discriminación y rechazo del conjunto de la sociedad.

Meses después de llegar a Madrid, a Douglas le denegaron la solicitud de protección internacional por falta de pruebas contundentes que demostraran las amenazas sufridas a manos de las pandillas. La abogada que le fue designada en el centro de acogida decidió recurrir la resolución denegatoria, permaneciendo actualmente a la espera de respuesta. Douglas abandonó el centro de acogida y prefiere no revelar donde se hospeda en la actualidad.

3.3.5. Keyla, El Salvador

Keyla es una reconocida defensora de los derechos de las personas LGTBIQ+ en El Salvador. Su vida ha estado marcada por constantes violaciones a sus derechos humanos: ha sido agredida física y sexualmente en reiteradas ocasiones, secuestrada, torturada, encarcelada y herida con arma de fuego. Creció con el rechazo de sus familiares, que nunca aceptaron su identidad de género como persona transgénero.

Desde el momento en que un individuo se identifica como persona transexual o transgénero en El Salvador es sistemáticamente rechazado por su núcleo familiar y excluido de su hogar, por lo que la mayoría de mujeres trans se ven abocadas a vivir en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.

“Crecí en un régimen de violencia y de violaciones sexuales periódicas. Mi primera violación sexual la sufrí a los 9 años por parte de un familiar cercano. A temprana edad empecé a identificarme como una chica y crecí con el rechazo de mis familiares cuando se dieron cuenta de que yo quería ser una niña y no un niño. Su repudio incrementó mi necesidad de huir de mi hogar y partir a San Salvador. Fue un cambio radical. No tenía donde vivir, no tenía nada”.

A los nueve años, Keyla abandonó su hogar y estuvo en situación de calle hasta ser acogida por una mujer que le ofreció alojamiento y manutención a cambio de prestarse a trabajar en la panadería que regentaba. Fue entonces cuando se mudó con ella a la *colonia Concepción*, uno de los núcleos urbanos más peligrosos de San Salvador, gobernado por la pandilla *Barrio 18*. La *colonia Concepción* limita con la *comunidad Iberia*, uno de los

bastiones que utiliza la MS-13 para controlar la extorsión. En ambos barrios la vigilancia de los pandilleros es estricta y la violencia generalizada. A los once años, Keyla fue agredida y violada grupalmente a manos de la MS-13 en la *comunidad Iberia*, estando a punto de perder la vida.

“Viví con esta señora en la colonia Concepción, dominada por la pandilla 18, que a su vez estaba pegada a la comunidad Iberia, dominada por la Mara Salvatrucha. En una de esas la señora me pide que vaya a traer tortillas para cenar, y para eso yo tenía que ir hasta la otra colonia. Si vivías en la colonia Concepción la colonia Iberia te veía como rival. Cuando estaba comprando las tortillas me pusieron el cuchillo y me hicieron caminar a un lugar aislado. Yo tenía 11 años. Ya había sido violada anteriormente, pero por primera vez supe lo que era una violación grupal. En esa ocasión me violaron aproximadamente diez hombres mayores. Me golpearon, me dejaron ensangrentada, me golpearon con piedras, me desnudaron y me dejaron prácticamente muerta”.

Keyla vivió un año más en casa de la mujer que la acogió en la *colonia Concepción*, hasta que a la edad de los doce años sufrió nuevamente agresiones sexuales a manos del hijo de aquella. Sin acceso a la educación ni al mundo laboral, Keyla se vio abocada a ejercer el trabajo sexual en la calle desde muy temprana edad, donde fue víctima de una mayor violencia. La falta de alternativas la expuso a situaciones de enorme riesgo que llevaron a hospitalizarla en más de una ocasión. Sobre este punto, cabe señalar la extendida negativa del personal sanitario de algunos hospitales de El Salvador a atender a mujeres trans por la falsa creencia que da por sentado que son portadoras del VIH.

Al cabo de un tiempo de ejercer en la calle, la MS-13 le exigió el pago de una renta mensual por los beneficios obtenidos de su trabajo sexual. Ella se negó a pagar la extorsión y una semana más tarde fue herida gravemente con arma de fuego.

“Viví un tiempo más con la señora en la colonia Concepción. El hijo de esta me violó sexualmente y al principio yo tuve que permitir que esto siguiera pasando porque tenía miedo de volver a la calle, pero finalmente me cansé de esa situación y hui. Pasaron varios años en los que yo ejercía el trabajo sexual porque no me quedó otra opción de trabajo. Un día, la Mara Salvatrucha nos exigió una cuota mensual y la única que se opuso fui yo. A raíz que yo respondí que no me dijeron que esas palabras me iban a salir caras. Ocho días después mandaron a balearme. Me perforaron un pulmón y en ese momento ellos me dieron por muerta”.

En el 2003 Keyla sufre un intento de asesinato por parte de un individuo transfóbico. Cabe resaltar que El Salvador forma, junto con Guatemala y Honduras, el triángulo más

peligroso de Latinoamérica para la comunidad LGTBIQ+. Estas personas son un blanco diario de violencia homofóbica y transfóbica por parte de miembros de pandillas, policías y la sociedad en general. Desde 1994, más de 600 miembros de esta comunidad han sido asesinados violentamente y, a pesar de la tipificación de los crímenes basados en la orientación sexual e identidad de género en la reforma del Código Penal salvadoreño de 2015, hasta la fecha no se han efectuado condenas por los asesinatos perpetrados.

A finales de 2019, las organizaciones defensoras de los derechos del colectivo LGTBIQ+ en El Salvador denunciaron nuevamente una ola de crímenes de odio y de homicidios caracterizados por sus altos niveles de brutalidad y extrema violencia, que revelan motivos de odio y deshumanización hacia las víctimas. Los homicidios están acompañados de actos de tortura que incluyen palizas, desmembramientos y heridas múltiples ocasionadas por disparos y puñaladas, además de una exposición pública de los cuerpos (HRI, 2017). El Estado salvadoreño compareció ante la CIDH reportando que únicamente el 11% de los casos de homicidio investigados hasta la fecha habían sido llevados a juicio. El sistema de justicia salvadoreño unido a la desidia del Estado por reconocer la violencia contra este colectivo conlleva que la mayoría de los casos queden impunes.

Keyla denuncia además una realidad salvadoreña de fuerte construcción heteropatriarcal replicada a todos los niveles de la sociedad, identificando como principales amenazas a la autodeterminación de género a las pandillas, la iglesia y los líderes religiosos, así como los “grupos de exterminio” vinculados a la extrema derecha. Las principales víctimas de los crímenes más violentos son las mujeres trans, la cara más visible del sector LGTBIQ+. Su esperanza de vida es de 33 años, cuarenta años menos que el de la población general del país, según la CIDH.

“Antes te insultaban, el ataque era verbal. Ahora atacan contra tu vida y creo que es a raíz de que no hay leyes que garanticen los derechos de las personas LGTBI. La sociedad está acostumbrada a regirse bajo los términos que las diferentes iglesias predicán y que hacen que la sociedad mantenga un perfil de discriminación y de rechazo que está muy enraizado en nuestra sociedad. En el 2003 recibí un atentado en contra de mi vida. Los periódicos lo catalogaron como un asesino en serie que se encargaba de exterminar a las personas trans en El Salvador. El sujeto paró su vehículo y me preguntó cuánto cobraba por mis servicios sexuales. Me llevó a un lugar aislado y yo creí que ese día iba a ser el último día de mi vida. El sujeto intentó matarme. Me cayeron nueve balazos. El sujeto me dio por muerta”.

Los derechos de las personas trans en ocasiones son vulnerados por los mismos agentes de seguridad pública que suponen proteger a la población. Debido al falseo de información y documentación por parte de un policía local, Keyla fue detenida ilegalmente y encarcelada durante cuatro años y medio en un centro penitenciario de El Salvador. Nunca hubo condena que justificara su encarcelamiento, siendo este ilegal e injusto, resultado de un sistema judicial deficiente. Relata que en la cárcel fue golpeada, violada y torturada con el consentimiento de los custodios de la prisión, convirtiéndose en el objeto sexual de la pandilla que años atrás había intentado asesinarla y con la que compartía celda. Cabe recordar que en las pandillas salvadoreñas predomina una cultura en la que asesinar y violar a mujeres les permite acreditar méritos entre sus iguales. El expolio del cuerpo y la vida de la mujer es una manera de demostrar quién tiene mayor capacidad de crueldad, letalidad, venganza y, por tanto, poder en la organización criminal. Durante ese periodo la salud de Keyla se vio gravemente desmejorada en su condición de VIH.

“Mientras ejercía el trabajo sexual, se me acercó un policía que intentó lesionarme. Mintió y dijo que no tenía documentación en regla. Me detuvo. La decisión del juez fue que yo fuera a pagar mi condena junto a las pandillas. En un solo día me violaron creo que más de cien hombres. Por poco me matan. Una de las cosas más duras que marcó mi vida fue que las autoridades del penal no hicieron absolutamente nada por garantizar mi seguridad a sabiendas que me estaban violando y torturando. Sufrí un maltrato psicológico enorme. Las mismas autoridades me sacaban de la celda para llevarme a la bartolina de ellos y que me violaran nuevamente. En los cuatro años y medio que estuve en prisión mi situación de salud desmejoró bastante”.

Al salir de prisión, Keyla decidió denunciar la situación de enorme desprotección y de vulneración reiterada de derechos que sufren las mujeres transexuales. En 2013 denunció por vez primera las condiciones en las que vivían ante el CIDH, mencionando la situación de las mujeres trans privadas de libertad. De esta denuncia derivaron cuatro grandes recomendaciones por parte de la CIDH: una de ellas fue que se aprobara la *Ley de identidad de género* para las personas trans, otra fue que se comenzara a documentar los crímenes de odio por parte de las instituciones de gobierno, instando a su vez a que se reformulara el Código Penal y se agregara el agravante de crimen por odio. De estas recomendaciones únicamente se hizo efectiva la reforma del Código Penal, aprobada en 2015. Pese a ello, el agravante de crimen de odio apenas se ha implementado más que en dos o tres ocasiones desde hace cuatro años, siendo evidente la falta de compromiso por

parte de fiscales y jueces que se niegan a aplicar la ley en caso de agresiones hacia personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+.

“Estoy aquí donde estoy ahora por dignidad, porque tengo un objetivo que me exige a demandar el cumplimiento y el reconocimiento de nuestros derechos como personas trans. La sociedad tiene que aprender a vernos a todos y a todas por igual. Es cierto que ha habido avances significativos en cuanto al reconocimiento de derechos humanos y en cuanto a la legislación en nuestro país, pero también creo que a pesar de que hay una carta maga, decretos, acuerdos e iniciativas a nivel internacional para promover los derechos humanos de la población LGTBI, también es cierto que a El Salvador le falta mucho por avanzar, mucho por promover y mucho por legislar y que trabajar con la población LGTBI”

Posteriormente, Keyla decide participar activamente en una organización no gubernamental salvadoreña cuyo propósito es la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres trans. Relata que tanto ella como miembros de la asociación han sido víctimas de detenciones arbitrarias, agresiones, torturas y extorsión, un fenómeno recurrente hacia activistas que trabajan por la salvaguarda de los derechos sexuales y de identidad de género en el país.

Desde la asociación denuncian no solo la impunidad de los delitos perpetrados, sino el entorpecimiento de las fuerzas de seguridad del Estado de la labor diaria de las defensoras, que diariamente realizan campañas de acoso, desprestigio y difamación en razón de su labor, además de vigilancia policial, amenazas y abusos contra activistas de los derechos de la comunidad LGTBIQ+.

“Ingresé en la organización porque creo que la sociedad civil es la que tiene que reforzar estos procesos de reconocimiento de los derechos del colectivo LGTBI. Sé lo que duele y sé lo que deben hacer para superar estas situaciones de vulnerabilidad, de violencia y de rechazo. La falta de compromiso del Estado y los obstáculos que diariamente nos ponen las fuerzas de seguridad está causando daño a muchas de estas personas. Hace unos meses asesinaron a una compañera y a menudo nos han agredido y detenido después de una reunión”.

Cabe recordar que, a pesar de haber firmado y ratificado diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, El Salvador carece de un marco jurídico que reconozca y proteja a nivel estatal la figura de *defensor/a de derechos humanos*, una situación que lleva a estas personas, incluida Keila, a huir del país por temor a poner en riesgo su vida.

“Cuando las pandillas vieron que yo dirigía la organización me amenazaron de muerte. Yo tenía que cambiar a diario de ruta de autobús para llegar al trabajo para evitar ser atacada. Solicité apoyo internacional para cambiar de teléfono y de casa y para aumentar las medidas de seguridad hacia mi persona porque las pandillas llegaban en mitad de la noche a mi casa para amenazarme y extorsionarme”.

Keyla califica lo que está pasando en El Salvador con la población LGTBIQ+ como un “genocidio”. Asegura que a pesar de que más de un centenar de personas han huido del país en los últimos años por miedo a ser asesinadas, el Estado no reconoce el desplazamiento forzoso que se está viviendo por estas causas. Solo entre enero 2018 y septiembre 2019 se reportaron 151 casos de desplazamiento forzado debido al acoso y a la violencia ejercida contra la comunidad LGTBIQ+ (HRW, 2019). Se alerta de que el auge de gobiernos ultraconservadores supone un riesgo añadido al avance de la ley de identidad de género y para la vida e integridad de esta población.

Finalmente, Keyla fue forzada a pedir asilo en España, donde reside después de múltiples persecuciones, amenazas y torturas. En la actualidad incide de manera proactiva en los mecanismos de protección y respeto de los derechos de las personas LGTBIQ+ de Naciones Unidas, participando en las consultas, conferencias, revisión de documentos y reuniones anuales sobre desplazamientos forzados.

4. Recapitulación

En este capítulo se han recogido las aportaciones y reflexiones de los distintos informantes clave sobre las dificultades de acceso al procedimiento de protección internacional tanto en territorio nacional como en puestos fronterizos, enriqueciéndose el discurso con la perspectiva subjetiva y las experiencias narradas en primera persona de la población meta. La multitud de opiniones recogidas permite al investigador triangular y verificar la información a partir del análisis cruzado de las entrevistas y los relatos de vida para posteriormente contrastarlos de manera crítica e identificar los principales hallazgos de la investigación en el capítulo de la *Discusión*.

Las numerosas trabas detectadas por los participantes durante la formalización, tramitación y resolución del expediente de protección internacional permite concienciar al lector sobre la multidimensionalidad del fenómeno migratorio y la desigualdad de condiciones que enfrentan los solicitantes procedentes de determinadas regiones de África subsahariana y del *Triángulo Norte Centroamericano*.

Los informantes alertan en estas líneas de algunas cuestiones clave que España debe afrontar de manera urgente. Entre ellas destaca la ausencia de vías seguras y legales, la vulneración de derechos en el acceso al procedimiento de protección internacional en la *Frontera Sur*, el incumplimiento de los plazos legales establecidos para la tramitación del expediente de protección internacional y la merma de garantías durante la entrevista de formalización de la solicitud, cuestiones todas ellas que afectan a la calidad del procedimiento.

En definitiva, los resultados expuestos en el presente capítulo auguran la necesidad inaplazable de salvar una serie de obstáculos que vulneran significativamente los derechos de los solicitantes de protección internacional en España, ofreciéndose una serie de nuevas propuestas y recomendaciones dirigidas a salvaguardar el derecho de asilo a nivel nacional y comunitario.

CAPÍTULO QUINTO

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS: TRABAS Y VULNERACIÓN DE DERECHOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE ASILO

INDICE CAPITULO V

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS: TRABAS Y VULNERACIÓN DE DERECHOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE ASILO

- 1. Introducción**
- 2. La repercusión del bloqueo europeo en el sistema nacional de asilo**
 - 2.1. La saturación de los sistemas de asilo derivado de un sistema de Dublín no equitativo
 - 2.2. Disparidades en la tramitación y concesión de la protección internacional como causa de la ineficiencia del sistema de Dublín
 - 2.3. La primacía del prisma restrictivo en el diseño de las políticas nacionales de asilo
- 3. Ausencia de vías seguras y legales en el acceso a la protección internacional**
 - 3.1. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en puestos fronterizos
 - 3.1.1. Exigencia de visado de tránsito aeroportuario a países en conflicto
 - 3.1.2. Vulneración de derechos y discriminación en el acceso al procedimiento de protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla
 - 3.2. Externalización del control fronterizo mediante ayudas de cooperación supeditadas al control de flujos migratorios
- 4. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en territorio nacional**
 - 4.1. Incumplimiento de los plazos legales establecidos para la formalización de la solicitud de asilo
 - 4.2. Ausencia de mecanismos formales de identificación de grupos vulnerables y de sus necesidades específicas de protección
 - 4.2.1. Menores solicitantes de protección internacional
 - 4.2.2. Víctimas de trata solicitantes de protección internacional
 - 4.2.3. Población LGTBIQ+ solicitante de protección internacional
 - 4.3. Disfuncionalidades detectadas en las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional
- 5. Deficiencias detectadas en la instrucción y resolución del expediente de protección internacional**
 - 5.1. Demoras en la instrucción e incumplimiento de los estándares de calidad en la evaluación de las solicitudes de protección internacional
 - 5.2. Desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional
 - 5.2.1. La denegación de la protección internacional como requisito previo al permiso de residencia por razones humanitarias otorgado a ciudadanos venezolanos
 - 5.2.2. Replanteamiento de la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales en Centroamérica
- 6. Recapitulación**

1. Introducción

Tras la exposición y organización de la información obtenida en las entrevistas y relatos de vida del capítulo cuarto, procede ahora interpretar y confrontar los principales hallazgos de los resultados obtenidos con la bibliografía científica que aborda la materia en cuestión. A tal fin, se consultaron numerosos reportes de investigaciones similares, capítulos de libros, artículos científicos, comunicaciones de la Comisión Europea, legislación y jurisprudencia española, con tal de relacionar los resultados a la teoría y estado de la cuestión de manera crítica y argumentativa para valorar justificadamente los aportes. Posteriormente se crearon categorías de análisis para el procesamiento de los datos recolectados y, de la triangulación de ambas técnicas, se obtuvo información pertinente acerca de las deficiencias del sistema nacional de asilo, facilitando la construcción de propuestas que ofrezcan soluciones válidas a la problemática planteada en la investigación.

El presente capítulo permitirá reflexionar y responder acertadamente a los objetivos específicos planteados al inicio de la propuesta, respondiendo a los interrogantes sobre *O.E.1) ¿Qué factores obstaculizan el avance hacia la armonización de las legislaciones nacionales para garantizar procesos de protección internacional más equitativos y eficientes en el plano comunitario?; O.E.2) ¿Cuáles son las principales prácticas obstaculizadoras del acceso a la protección internacional en puestos fronterizos y en territorio nacional dentro del Estado español?; O.E.3) ¿El sistema español de asilo da respuesta a las necesidades de protección internacional?. O.E.4) ¿Cuáles son las prioridades más inmediatas para brindar una cobertura adecuada a las necesidades de protección internacional?*

Se abordará en un primer momento la repercusión del bloqueo jurídico-político europeo en el sistema nacional de asilo, permitiéndonos contextualizar los retos actuales que enfrenta el derecho de asilo en el plano comunitario y facilitando el entendimiento de la situación de saturación actual en la que se encuentra España, en gran parte derivada del incumplimiento del compromiso de solidaridad internacional. Seguidamente, aterrizados en el plano nacional, se dedicarán dos apartados a estudiar las principales deficiencias y obstáculos detectados en el acceso a la protección internacional en puestos fronterizos y en territorio. Finalmente, se analizarán las trabas señaladas en la instrucción del

procedimiento y se indagará sobre el porqué del desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en el Estado español, haciendo hincapié en la singularidad de los casos venezolano y centroamericano, por tratarse de los países de origen que han registrado mayor porcentaje de solicitudes de protección internacional en 2018 en nuestro país.

2. La repercusión del bloqueo europeo en el sistema nacional de asilo

De la consideración del asilo como un derecho de soberanía nacional, donde cada Estado diseña y administra a su manera los procedimientos de protección internacional, se ha evolucionado al ideario de una construcción supranacional, donde el principal objetivo es crear un espacio comunitario de protección y solidaridad fundado en un procedimiento común de asilo donde se establecen criterios mínimos comunes para el tratamiento eficaz y justo del conjunto de solicitantes de la UE (Teitgen-Colly, 2006).

El *sistema de Dublín*, surgido de la necesidad de establecer una progresiva cooperación y armonización de las legislaciones nacionales en materia de reconocimiento de la protección internacional, persigue principalmente la limitación de los movimientos secundarios de los solicitantes entre los distintos Estados miembros, originados precisamente por las divergencias en la tramitación y concesión del estatuto entre los mismos (García Mahamut, 2016). De acuerdo con el análisis de Gilbert (2015), reducir los factores de atracción que conducen a los solicitantes a registrar su petición en determinados Estados y no en otros constituye una prioridad fundamental sobre la que pivotan el conjunto de Directivas del SECA.

A pesar de los esfuerzos por ofrecer una respuesta comunitaria basada en el principio de cooperación internacional, la situación generada en Europa a raíz de la mal denominada “crisis de *refugiados*” ha evidenciado las deficiencias de cualquier intento de aproximación de políticas nacionales de asilo, derivando en una pérdida de credibilidad y confianza entre los Estados miembros (Porrás, 2020). En la práctica, tal y como veremos a continuación, esto ha llegado a suponer la articulación de políticas difícilmente compatibles con la salvaguarda de los derechos fundamentales de los demandantes de asilo.

En este apartado se pretende, de modo crítico y razonado, evidenciar las deficiencias del SECA en el acceso a una tramitación justa y eficiente del procedimiento de protección internacional y al reconocimiento del *estatuto de refugiado*. Se analizarán los retrocesos que en la práctica ha supuesto el *Sistema de Dublín*, incidiendo en aquellos aspectos más controvertidos que podrían derivar en una desnaturalización del propio derecho de asilo por la aplicación de medidas poco garantistas con los derechos humanos.

En primer término, se analizarán las desventajas del criterio de asignación de responsabilidad más extendido del *Reglamento de Dublín*, que acaba derivando en el incumplimiento de obligaciones internacionales y comunitarias suscritas por los Estados miembros, generando un ambiente de mayor desconfianza que propicia el repliegue de los países europeos en el manto de su soberanía nacional. Seguidamente se estudiarán las causas de la escasa efectividad de las Directivas de Procedimiento y de Acogida que conforman el SECA, cuya falta de armonización incentivan los movimientos secundarios de solicitantes que prefieren registrar sus demandas en países con mayores tasas de reconocimiento y mejores condiciones de acogida. Por último, se examinarán una serie de factores que han dado pie al auge de políticas de asilo securitarias, eminentemente restrictivas, fundamentadas en la salvaguarda de la seguridad interior.

2.1. La saturación de los sistemas de asilo derivado de un sistema de Dublín no equitativo

En concordancia con la información obtenida de los resultados de la presente investigación y bibliografía consultada, se puede constatar que el *sistema de Dublín* no ha logrado establecer mecanismos efectivos de reparto de responsabilidades capaces de aliviar la presión migratoria que soportan los sistemas de asilo de algunos Estados fronterizos de la UE. Los informantes más críticos insisten en las desventajas de la aplicación del criterio de asignación más extendido del *Reglamento de Dublín*: “el primer país de llegada del solicitante”, por recaer la responsabilidad de forma desproporcionada sobre los países de primera línea y ser la causa principal del colapso de sus sistemas de asilo.

El auge de llegadas de flujos migratorios mixtos en los últimos cinco años ha agravado la situación de países como Grecia, Italia y España que, debido a su posición geográfica, se han visto en una clara desventaja frente a otros socios europeos que soportan una menor carga migratoria (D'Angelo, 2018). Sobre esta cuestión, cabe recordar el rechazo que suscitó por parte de algunos Estados miembros la propuesta liderada por la Comisión Europea en 2015, que activó un mecanismo de intervención de emergencia para hacer frente a la saturación de las estructuras de tramitación a la que estaban siendo sometidos los sistemas de asilo de Italia y Grecia por la creciente afluencia de demandantes de protección internacional. Esta propuesta se basó en un régimen de reparto temporal de 120.000 personas con necesidad de protección temporal, tomando en cuenta los criterios del PIB del país, su densidad demográfica, extensión del territorio, tasa de desempleo y número de solicitantes ya presentes en el país.

A pesar de la puntualidad de la emergencia, las críticas a esta medida de distribución equitativa fueron contundentes por parte de los países del Este de Europa. Hungría, República Checa, Rumanía y Eslovaquia se opusieron a la propuesta, criticando su carácter obligatorio y recurriendo al paraguas de las prerrogativas nacionales para no asumir su parte en el reparto de la carga (Garcés-Mascareñas, 2015). De este modo, desde septiembre de 2015 ocho Estados del espacio Schengen (Hungría, Eslovenia, Suecia, Austria, Alemania, Bélgica, Noruega y Dinamarca) optaron de manera unilateral por restaurar sus controles fronterizos interiores, respaldándose en la interpretación de “amenaza grave para su seguridad y orden público interno” en respuesta al auge de llegadas de personas en situación irregular (Solanes, 2016: 49). Esta situación puso de manifiesto la falta de solidaridad de muchos Estados miembros, que de manera reiterada deciden incumplir sus obligaciones comunitarias e internacionales de reparto equitativo de responsabilidad (García Mahamut, 2016).

La geometría variable en la interpretación del principio de solidaridad, propiciada por el conflicto de intereses regionales contrapuestos entre los países del Este de Europa, la “Europa rica” y los países europeos del Sur derivan en una colisión entre la aplicación de los criterios de Dublín y el cumplimiento de un programa coherente con el marco de derecho internacional de las personas refugiadas, amparado en la *Convención de Ginebra* y su *Protocolo de Nueva York* (Prinson, 2020). El hecho de no responder al llamamiento internacional de distribución equitativa supone, según Trives (2017), una clara

vulneración del principio de solidaridad internacional recogido en el artículo 80 TFUE. En opinión de Appleby (2017), la no asunción de responsabilidades compartidas repercute en la vulneración de los derechos fundamentales de la persona refugiada (derecho a la libertad, acceso a la sanidad, educación, seguridad, reunificación familiar, etc.), impidiéndose su integración en la sociedad de acogida.

Según la investigadora Garcés-Mascareñas (2015), la “penalización” con mayor responsabilidad a aquellos Estados situados en primera línea, o con menor control fronterizo, o incluso con una política de visado más flexible propicia, por un lado, el auge de políticas de asilo más restrictivas. Por otro lado, derivaría también en el incumplimiento de la obligación de registro de los solicitantes que ingresen en sus países, por querer escapar de la distribución desigual. En sentido parecido, Viguri (2020) argumenta que el hecho de “dejar pasar” a los demandantes no solo no contribuye al objetivo principal del SECA de frenar los movimientos secundarios, sino que propicia un ambiente de mayor desconfianza entre los distintos Estados miembros, que optan por replegarse nuevamente en el manto de la soberanía nacional. Así lo han subrayado algunas fuentes entrevistadas al mencionar *“la situación de gran desconfianza entre los países del Norte y del Sur”* y el hecho de que *“los países ricos de Europa no se fían de que los países de primera línea vayan a hacer su trabajo de control de fronteras”*, situando estos hechos como una de las principales causas del actual bloqueo.

La insolidaridad en situaciones de emergencia ha puesto de manifiesto las debilidades de la aplicación práctica del SECA, catalogadas por la propia Comisión Europea como “flaquezas inherentes al sistema”⁹⁵ (Porras, 2020). A la ausencia de equidad se suma la falta de eficiencia, que, tal y como veremos a continuación, vacía de contenido el tercer principio sobre el que se asiente el SECA: las transferencias de solicitantes de asilo entre los Estados miembros.

⁹⁵ COM (2016) 197 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, 6 de abril de 2016. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>

2.2. Disparidades en la tramitación y concesión de la protección internacional como causa de la ineficiencia del sistema de Dublín

Ser registrado en el primer país de llegada implica, según los criterios del SECA, no poder solicitar protección internacional en ningún otro Estado miembro. No obstante, las estadísticas de Eurostat y Frontex reflejan que la mayoría de solicitantes piden asilo en un país distinto al que ingresaron en primer lugar. Solo en 2013, más de un tercio de las peticiones de protección internacional registradas fueron realizadas por ciudadanos que ya la habían solicitado en otro país europeo. El 11% de estas peticiones fueron registradas en un primer momento en Italia, y después en países como Suecia, Alemania o Suiza (Garcés-Mascareñas, 2015: 2).

Esto viene sucediendo porque los criterios de asignación de responsabilidad del sistema de Dublín raramente coinciden con las preferencias de los demandantes de asilo. Según Solanes (2016: 52), *“no es casual que exista una marcada preferencia por solicitar asilo en Estados como Alemania, si se parte del hecho de que tiene un procedimiento más garantista que el de alguno de sus socios, aunque en la teoría el sistema de Dublín no debería ser así”*. En esta misma línea argumental, Havinga & Böcker (2010) sostienen que el diferente trato en la tramitación del procedimiento y las condiciones de acogida de los demandantes es determinante en su elección, dado que, tal y como también han venido advirtiendo los entrevistados, el examen justo y eficiente de las solicitudes no está garantizado en el conjunto de Estados miembros. Esta es la razón por la cual los solicitantes evitan registrar su solicitud en países donde apenas se reconoce el *estatuto de refugiado* o donde difícilmente se podrían garantizar sus derechos sociales más básicos dada la escasa infraestructura de acogida que presentan (Garcés-Mascareñas, 2015).

Esta situación ha evidenciado la escasa efectividad de las Directivas sobre Procedimiento (2013/32/UE) y Acogida (2013/33/UE) de los solicitantes de protección internacional, del Parlamento Europeo y del Consejo, dado que las condiciones de acogida y las tasas de reconocimiento varían enormemente de un país a otro. Según los datos de Eurostat, en 2019 las tasas de reconocimiento del *estatuto de refugiado y protección subsidiaria* en primera instancia oscilaron entre el 5% en España, el 7% en Hungría y 9% en República Checa hasta el 69% en Noruega y 57% en Luxemburgo, pasando por el 42% en Alemania

y 25% en Francia⁹⁶. En el caso español, cabe recordar que su Ley de asilo es de 2009, por lo que su normativa interna no responde a los estándares comunes recogidos en el SECA por falta de trasposición de sendas Directivas europeas del 2013.

Además de las disparidades en la tramitación y concesión del *estatuto de refugiado y protección subsidiaria*, las condiciones de acogida tampoco han logrado aproximarse (ECRE, 2013)⁹⁷. Algunos Estados, entre ellos Hungría, no garantizan las condiciones mínimas de alojamiento, manutención, acceso a la sanidad, empleo, salud, etc. Estas diferencias de trato han sido calificadas por la propia Comisión como un “incentivo de los movimientos secundarios” (Solanes, 2016). A esto habría que añadir las diferencias en la duración de los permisos de residencia, la facilidad de encontrar empleo, o simplemente las preferencias de los solicitantes derivadas de cuestiones personales (lazos culturales con un determinado país, conocimiento de la lengua oficial, presencia de familiares, existencia de mayores redes de apoyo, mayores posibilidades de reagrupación familiar, etc.) (Havinga & Böcker (2010). En definitiva, aunque los cimientos sobre los que se ha construido el *sistema de Dublín* radiquen en que no debería importar el país donde el demandante solicite asilo, en la práctica este hecho es de vital importancia.

Sin estándares comunes en los procedimientos de asilo o condiciones de acogida, la transferencia de ciudadanos que han registrado su petición en un segundo país diferente al de llegada dejaría de ser legítima. En 2011, varias Sentencias del TEDH y del Tribunal Europeo de Justicia prohibieron los traslados a Grecia debido a la detección de deficiencias sistemáticas en aspectos esenciales de su tramitación de asilo y condiciones de acogida. Desde entonces, Italia ha sido igualmente objeto de importantes críticas, a pesar de que en 2013 recibió casi un tercio de todos los solicitantes transferidos desde otro Estado miembro, evidenciándose de este modo las deficiencias del SECA y la imposibilidad de garantizar por igual los derechos de los solicitantes en el conjunto de Estados miembros (Garcés-Mascareñas, 2015 y Garlick, 2016).

De acuerdo con Fraztke (2015), parte de las razones que justifican el fracaso de las transferencias son, por un lado, la falta de respuesta de los Estados receptores y/o su

⁹⁶ Eurostat (2020). *EU granted protection to almost 300.000 asylum seekers in 2019*. R -c8c0-b06c0f3db5e6

⁹⁷ European Council on Refugees and Exiles (2013). *Dublin II Regulation: Lives on Hold*. Recuperado de: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecreactions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>

negativa al traslado por falta de evidencias y, por otro lado, la falta de cooperación de los solicitantes en su devolución, en parte motivada por la omisión de sus preferencias personales en relación a su vinculación con un determinado Estado. A esto se suma que los solicitantes devueltos a otro país deben esperar más de un año para ver examinado su caso. Dentro de un sistema de transferencias que se presenta contrario a la voluntad del demandante, en muchas ocasiones las fuerzas de seguridad recurren a la detención de los solicitantes antes de ser transferidos (Guild, *et al.*, 2015).

En definitiva, sin la armonización de los procedimientos de asilo y condiciones de acogida, el *sistema de Dublín* se muestra claramente ineficiente ante situaciones de presión migratoria, incentivando los movimientos secundarios de solicitantes que prefieren registrar su petición en países que presentan mayores tasas de reconocimiento y mejores infraestructuras de acogida, donde sus derechos sociales básicos puedan verse garantizados. En el caso español, esta aproximación a los estándares comunitarios de tramitación y acogida se encuentra claramente obstaculizada por la falta de transposición de las Directivas europeas de 2013 y la ausencia de más de una década de desarrollo reglamentario a la ley española de asilo de 2009. No obstante, tal y como veremos a continuación, existen otros muchos motivos de carácter restrictivo y sancionador que están impidiendo la finalidad armonizadora del sistema de Dublín.

2.3. La primacía del prisma restrictivo en el diseño de las políticas nacionales de asilo

La finalidad armonizadora del *sistema de Dublín* ha sido ampliamente cuestionada a raíz de una serie de sucesos que propiciaron la creación de un marco jurídico fragmentado, guiado por un amplio margen de apreciación nacional incompatible con las obligaciones europeas e internacionales en el ámbito de la protección internacional (Porrás, 2020). Los orígenes de este escenario se remontan a los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, que motivó el auge de políticas de asilo excesivamente restrictivas y plagadas de excepciones radicadas en la seguridad nacional (Kerwin, 2016). A estos atentados les siguieron otros producidos en suelo europeo, todos ellos interpretados como una amenaza directa contra la seguridad internacional y europea. De ahí que la Comisión de las Comunidades Europeas mostrara públicamente su preocupación por el uso

fraudulento del procedimiento de asilo, instando a examinar la conexión entre la salvaguarda de la seguridad interior y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de protección internacional (Karyotis, 2007).

Por ello, más allá de la incapacidad de algunos Estados de asumir las ingentes llegadas de solicitantes a sus sistemas nacionales, la efectividad y coherencia del sistema de Dublín se ha visto gravemente mermada por el auge de políticas securitarias, eminentemente restrictivas, que, de acuerdo con Viguri (2020: 306), “*han avivado la reticencia de los líderes europeos a reconocer un amplio número de refugiados ante una subjetiva percepción de “incompatibilidad”*”. El nexo causal entre la concesión del *estatuto de refugiado* y una mayor tasa de criminalidad ha rebajado sustancialmente las garantías previstas en el *sistema de Dublín*, inspirando políticas nacionales contrarias a la *Convención de Ginebra* y al *Protocolo de Nueva York*, además de al *Convenio Europeo de los Derechos Humanos* y a la *Carta de Derechos Fundamentales* de la UE, criminalizando y vulnerando los derechos de los solicitantes de asilo (Avdan, 2014). En 2018, el *Servicio de Investigación* del Parlamento Europeo llegó a afirmar que el pretexto de la lucha contra el terrorismo se empleaba para limitar los derechos fundamentales (Van Ballegooij & Bakowski, 2018). En definitiva, el alcance de la aplicación discrecional de las medidas de seguridad ha derivado en una regresión de los derechos humanos y libertades fundamentales, desvirtuando el “mínimo denominador común” de la normativa comunitaria (Viguri, 2020).

De Vergottini (2004) ya alertaba años atrás del papel predominante de la seguridad interna en detrimento de los derechos fundamentales y la libertad, cuyo reflejo hoy se aprecia en el diseño de políticas nacionales de asilo bajo un prisma restrictivo, que evita la tramitación de solicitudes de protección internacional bajo una interpretación variable de amenaza a la seguridad y orden público interno de los Estados miembros. El fenómeno globalizado del terrorismo internacional y la creciente preocupación acerca del posible abuso del derecho de asilo y su posible *efecto llamada* sobre otros potenciales *refugiados* ha dado lugar a que nos encontremos en la actualidad ante una *democracia securitaria*, en la que prima la protección del espacio interior comunitario frente a las posibles amenazas que puedan suponer la llegada de flujos migratorios (Trujillo, 2003 y Caloz-Tschopp, 1997). Porras (2017) se suma a esta afirmación, argumentando que las competencias en materia de control fronterizo, asilo e inmigración en la UE se encuentran

supeditadas a la salvaguarda de la seguridad. El estudio de Schweitzer, Consterdine & Collyer (2018) dejó constancia del notable incremento de términos como “control”, “seguridad”, “detención”, “ilegal” y “retorno” por parte de los países europeos para referirse a la gestión migratoria y de asilo.

La dificultad de una correcta y temprana identificación de los solicitantes de asilo en los principales países de acogida, unido a la falta de medios y a la incapacidad de respuesta a la demanda creciente, ha contribuido en mayor medida a que distintos Estados miembros relacionen a demandantes de protección internacional con “potenciales terroristas que amenazan la seguridad nacional”, hecho que sin duda supone una flagrante estigmatización y criminalización de un colectivo ya de por sí altamente vulnerable (Viguri, 2020 y Avdan, 2014). De ahí que las medidas propuestas por la Comisión Europea para frenar los movimientos secundarios presenten un carácter fuertemente sancionador, que prioriza el elemento de “irregularidad” como criterio de evaluación para la concesión del *estatuto de refugiado*, negándose su reconocimiento a aquellos que hayan abandonado el primer país de llegada sin autorización.

El diseño de políticas que pivotan sobre el eje de seguridad y defensa, unido una vez más a la presión insostenible a la que se han visto sometidos algunos sistemas nacionales de asilo, ha propiciado la articulación de otros tantos mecanismos difícilmente compatibles con las garantías y derechos exigibles en el sistema comunitario de asilo (Boswell, 2000). Así ha sucedido con la aplicación del concepto de *tercer país seguro*, que tras años de recelo normativo se ha trasladado casi de manera automática a países de origen y tránsito de migrantes cercanos de la UE. De acuerdo con García Mahamut (2016) y Gil-Bazo (2006) esta práctica deriva en graves vulneraciones dentro del sistema de protección internacional, transformando la institución del asilo en un concepto vacío de contenido.

Los acuerdos UE-Turquía o UE-Libia son solo algunos ejemplos de países considerados *tercer país seguro* donde se han reportado vulneraciones sistemáticas de la normativa internacional y comunitaria de derechos humanos (Gkliati, 2017). En esta línea, Naïr (2016) declara que estos acuerdos violan la *Convención de Ginebra* y su *Protocolo de Nueva York*, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, la *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea, el *Protocolo número 4* y la CEDH. La firma de estos y otros muchos acuerdos con países vecinos (Antigua República de Yugoslavia,

Serbia, Macedonia, Marruecos, etc.) ha sido ampliamente criticada por suponer en la práctica un subarriendo o externalización de las fronteras exteriores de la UE para un mayor control migratorio (Alarcón, 2017). De ahí la importancia de atenerse a lo establecido en la Directiva 2013/32/UE sobre Procedimientos del Parlamento Europeo y del Consejo, que recoge que *“la designación de un tercer país como país de origen seguro no podrá [...] establecer una garantía absoluta de seguridad para los nacionales de dicho país [...] es importante que, cuando un solicitante demuestre que existen motivos válidos para que no se considere a un país como seguro en sus circunstancias particulares, la designación del país como seguro ya no puede considerarse en cuanto a lo que dicho solicitante se refiere”*.

De este primer análisis se concluye que el bloqueo europeo en el seno del *sistema de Dublín* está supeditado a los intereses nacionales, articulados como “elemento nuclear” de la política comunitaria de asilo. Las apreciaciones nacionales tendentes a preservar la seguridad nacional como eje vertebrador del SECA están obstaculizando la aproximación de mínimos denominadores comunes en materia de asilo y propiciando un marco jurídico fragmentando en detrimento del derecho a la protección internacional y la salvaguarda de los valores europeos (Léonard & Kaunert, 2019). De acuerdo con De Lucas (2015: 21), los intentos por presentar una política común de asilo han derivado en una progresiva degradación del *estatuto de refugiado* y en la desnaturalización del derecho de asilo, *“culminando en una situación insostenible en la que se evidencia el fracaso de buena parte de los ideales que están en el origen del proyecto europeo”*. La apuesta por un mayor sistema de control que erróneamente vincula la concesión del *estatuto de refugiado* a una mayor amenaza a la seguridad interna no afronta los verdaderos desafíos que precisan las propuestas de reforma del SECA (Lindstrøm, 2005).

Una vez contextualizados los retos actuales que enfrenta el derecho a la protección internacional en el plano comunitario y entendidas las causas de saturación de los sistemas de asilo de los países de primera línea, en los siguientes apartados se aterrizará al ámbito nacional para analizar las deficiencias y desafíos que plantea el acceso a la protección internacional en el Estado español.

3. Ausencia de vías seguras y legales en el acceso a la protección internacional

En opinión de Moreno-Lax (2008), Czaika y Hobolth (2016), la ausencia de vías seguras y legales para acceder a la protección internacional en territorio español y europeo podría ser contraria a las obligaciones internacionales garantantes del derecho de asilo, y es que, la realidad que impera en la actualidad es el ingreso al territorio como condición necesaria para el acceso al sistema de asilo de los Estados miembros.

Bajo la vigencia de la anterior Ley de asilo (Ley 5/1984), España sí contemplaba la posibilidad legal de formalizar solicitudes de asilo en embajadas y consulados españoles a aquellas personas que se encontraban fuera de su país de origen, siendo uno de los pocos países europeos que reconocían esta figura en la época. A diferencia de lo previsto en su día en el artículo 4.4 de la Ley 5/1984, que establecía que: “*la petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores*”, el actual precepto recogido en la Ley de 2009 puede resultar controvertido, dado el grado de *discrecionalidad* otorgado al embajador español (Valles, 2016).

Las personas interesadas en presentar su solicitud de protección internacional en embajadas y consulados españoles deberán atenerse a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 12/2009, el cual establece que los embajadores españoles “*podrán promover*” el traslado del solicitante de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto. La Ley de 2009 atribuye al Reglamento de desarrollo la facultad de determinar las condiciones de acceso de las personas necesitadas de protección internacional a las representaciones diplomáticas, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España. Asimismo, el Reglamento deberá aclarar las circunstancias bajo las cuales los embajadores españoles *podrán promover* el traslado de los solicitantes de asilo a España para la formalización de solicitud (García Vitoria, 2018).

Ante la ausencia de desarrollo reglamentario, las fuentes entrevistadas denuncian que la Administración actúa restrictivamente respecto a la posibilidad de otorgar protección internacional en embajadas y consulados españoles en el exterior. Entre los años 2012 y 2018 se presentaron un total de 2.046 solicitudes de protección internacional, lo que

supone un 3% del conjunto de peticiones, según datos recopilados de la OAR. De acuerdo con Solanes (2014), cuando la OAR ofrece cifras de peticiones aprobadas en embajadas, alude en realidad a extensiones de la protección internacional a familiares de *refugiados*, pero no quiere decir que exista la posibilidad de solicitar asilo por vía diplomática. Expertos en asilo aseguran en su entrevista que el derecho a solicitar asilo en embajadas y consulados dejó de existir el día que se dejó a criterio *discrecional* del embajador.

A esto se suman dos obstáculos que limitan el acceso a esta modalidad de protección. El primero es la ausencia de embajadas y consulados españoles en algunos de los países en conflicto donde se vulneran reiteradamente las libertades y derechos humanos de los individuos. El segundo es la exclusión de los nacionales del país donde se ubica la embajada o consulado, dado que la solicitud se debe presentar en una representación diplomática que se halle fuera del país de origen del peticionario (García Vitoria, 2018). Esta condición de carácter restrictivo es tachada de “*injustificable*” según Galparsoro, teniendo en cuenta que este mecanismo no inicia el procedimiento de asilo, únicamente solicita el traslado del interesado. El autor califica esta exclusión como un “*retroceso de especial gravedad ante los obstáculos ya existentes para acceder al procedimiento de asilo en España*” (Galparsoro, 2010: 115). De este modo, España le cierra la puerta a una de las vías seguras y legales más reclamada por parte de organizaciones defensoras de derechos humanos y expertos en asilo.

3.1. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en puestos fronterizos

Eliminada en la práctica la posibilidad de solicitar protección internacional fuera de territorio español, la persona necesitada de protección ve limitadas sus opciones bien a solicitar asilo en puesto fronterizo, bien a solicitarlo en territorio nacional. A lo largo de los siguientes subepígrafes se analizarán las deficiencias detectadas en el acceso al asilo en puestos fronterizos, abordando, en primer lugar, la limitación de derechos en la exigencia de visado de tránsito aeroportuario a ciudadanos procedentes de determinadas regiones en conflicto y, en segundo lugar, la discriminación en el acceso a los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla y la vulneración flagrante de derechos en la *Frontera Sur* de España.

3.1.1. Exigencia de visado de tránsito aeroportuario a países en conflicto

Los Estados tienen la legítima facultad de determinar quién accede a su territorio y en qué circunstancias. No obstante, la normativa internacional y europea establece la necesidad de prever mecanismos que faciliten el acceso a aquellas personas que precisen solicitar protección internacional (García-Cienfuegos, 2014). Según las *Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999 (apdo. 13)*⁹⁸, las medidas orientadas a frenar los flujos migratorios irregulares y garantizar la seguridad e integridad del espacio Schengen deben basarse en el *respeto absoluto del derecho a solicitar asilo*. Sin embargo, investigadores como Liang (2016), Alscher (2017) o Sterkx (2008) subrayan la prevalencia de la lógica securitaria en la proyección de una *Europa fortaleza* infranqueable que impide el acceso efectivo para aquellos que necesiten solicitar protección internacional.

En opinión de Czaika y Hobolth (2016), esto es el resultado de la puesta en práctica de un conjunto de medidas legales y operativas que condenan a quien busca protección por vías legales a acudir a la irregularidad embarcándose en medios de transporte clandestinos para llegar a suelo europeo. En sentido parecido, Sánchez argumenta que “*es extraordinariamente improbable que los solicitantes de asilo puedan acceder al espacio Schengen sin la previa obtención de la correspondiente autorización en forma de visado: los diez países que figuran en las estadísticas del ACNUR como principales países de origen de refugiados aparecen también casi indefectiblemente en la llamada lista negra del Reglamento 539/2001*⁹⁹” (Sánchez, 2017: 440). La normativa española y europea en materia de visados y control fronterizo dispone su aplicación a los nacionales de terceros países sin contemplar excepciones respecto de solicitantes de protección internacional provenientes de países en conflicto, como es el caso de las personas de origen sirio, camerunés, maliense, gambiano, yemení o palestino, entre muchos otros. El endurecimiento de las condiciones para su tramitación, el aumento de sus costes y los procesos cada vez más largos para su obtención suponen una dificultad añadida.

⁹⁸ Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#d

⁹⁹ *Reglamento 539/2001, de 15 de marzo de 2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de obtener visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81, de 21 de marzo de 2001, p. 1)*. La coincidencia ha dejado de ser absoluta desde la reforma del Reglamento que en 2015 sacó a Colombia de la citada lista negra.

Las entidades defensoras de derechos humanos entrevistadas denuncian que España sea el tercer país del *espacio Schengen*, detrás de la República Checa y Francia, en exigir visado a personas palestinas, hecho que les imposibilita, desde el 1 de febrero de 2019, a acceder a puestos fronterizos en aeropuertos españoles donde poder formalizar su solicitud de protección internacional de forma legal y segura. Critican igualmente la exigencia del visado de tránsito desde enero del 2020 a nacionales yemeníes, que atraviesan una sangrienta guerra civil desde el 2015 con más de dos millones de desplazados y 200.000 muertos.

Según los datos estadísticos del informe *Asilo en cifras*, elaborado por la OAR¹⁰⁰, en 2018 solicitaron protección internacional 2.031 personas palestinas, la cifra más elevada registrada en España desde el inicio del conflicto. Palestina se sitúa en la séptima posición de países solicitantes de protección internacional en España (quinta posición en 2017), y en la primera posición en cuanto a solicitudes presentadas en aeropuertos españoles (1.823 solicitudes en 2018). Además, se trata de una de las principales nacionalidades a las que las autoridades españolas vienen reconociendo históricamente el *estatuto de refugiado* y la *protección subsidiaria*. En 2017, se reconoció el derecho a la *protección subsidiaria* a 141 personas palestinas y el *estatuto de refugiado* a 126, siendo esta última cifra la más elevada concedida ese año (OAR, 2017¹⁰¹).

Con base a las fuentes consultadas y en opinión de las entidades entrevistadas, la exigencia de visado de tránsito a personas a las que las autoridades españolas llevan años reconociendo el *estatuto de refugiado* y la *protección subsidiaria* supone no solo una gran incoherencia, sino una traba más para dificultar el acceso seguro y legal a territorio nacional. Las cifras hablan por sí solas: de las 118.446 solicitudes de protección internacional presentadas en 2019, únicamente 7.014 se formalizaron en puesto fronterizo (5,9% del total), según datos de la OAR 2019¹⁰².

¹⁰⁰ Los datos extraídos se encuentran disponibles en:
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a

¹⁰¹ Los datos extraídos se encuentran disponibles en:
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2017_126150899.pdf/aa987440-2d98-4c7b-947c-42fd223d0a84

¹⁰² Los datos extraídos se encuentran disponibles en:
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf/15f04b97-06e9-4ab0-ba20-7d90ebec1f13

Esta práctica resulta especialmente nociva en el caso de población palestina residente en el Líbano, país no adherido a la *Convención de Ginebra* y no garante del derecho de asilo, violador de los derechos y libertades de la población refugiada palestina residente en el país. Lo mismo sucede con ciudadanos sirios, yemeníes, cameruneses, gambianos, malienses, etc. De acuerdo a los resultados, la política de visados impuesta por el Estado español y por la UE es un instrumento efectivo de control fronterizo, que determina el perfil de los solicitantes de protección internacional que ingresan en el país, dificultando la llegada de ciudadanos de determinadas nacionalidades.

Analizada la dificultad de solicitar asilo en frontera aérea, en el siguiente apartado se examinarán las trabas del acceso a la solicitud de protección internacional en los puestos fronterizos de Beni-Enzar (Melilla) y Tarajal (Ceuta).

3.1.2. Vulneración de derechos y discriminación en el acceso al procedimiento de protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla

En septiembre de 2014 se formalizó en Melilla la primera solicitud de protección internacional en puesto fronterizo terrestre de nuestro país. Las solicitudes se fueron sucediendo hasta que el 5 de noviembre de 2014 el entonces Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, anunció la creación de las dos oficinas de asilo en los puestos fronterizos de Beni-Enzar (Melilla) y Tarajal (Ceuta) (Ministerio del Interior, 2014). Según sus declaraciones, dado que las oficinas garantizan el derecho a la protección internacional sin para ello tener que cruzar la frontera de manera irregular, aquellos que no acudieran a las mismas no tendrían derecho a la petición de asilo, entendiéndose justificada su devolución en un intento de entrada irregular a territorio nacional¹⁰³. En opinión de Garcés-Mascareñas, “*así fue como se justificaron las “devoluciones en caliente”, no por casualidad legalizadas en paralelo a la apertura de las oficinas de asilo en frontera*” (Garcés-Mascareñas, 2017: 1).

¹⁰³ Declaración literal del exministro del Interior Jorge Fernández Díaz: “*Quedará muy claro que los que intenten entrar ilegalmente a España, a la UE y al espacio Schengen a través de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla no son personas que en principio tengan derecho a esa petición de asilo y de protección internacional*”. Declaración disponible en El Diario: https://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-oficinas-fronteras-Ceuta-Melilla_0_354864851.html.

A pesar del acceso garantizado al procedimiento de protección internacional expresado por el entonces Ministro del Interior, los informantes clave denuncian las escasas posibilidades reales de solicitar asilo por parte de las personas de origen subsahariano, a las que las autoridades marroquíes impiden el acceso a las oficinas mediante detenciones masivas. En este punto, cabe recordar que la inauguración de las oficinas se produjo en un momento de recrudecimiento del conflicto sirio. Ante la imposibilidad de solicitar asilo en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla antes del 2014, las familias sirias que llegaban a las ciudades autónomas se veían obligadas a acceder a territorio nacional de manera irregular, bien con documentación de identidad marroquí, bien ocultas en vehículos o en peligrosas embarcaciones (Vallés, 2016 y López-Sala, 2014). Según datos de UNHCR (2015), aproximadamente 2.000 ciudadanos sirios habían entrado de manera irregular a Melilla con anterioridad a la apertura de las oficinas y, tras su inauguración, el 80% de los que ingresaron lo hicieron solicitando protección internacional en el puesto fronterizo de Melilla.

A pesar de las más de 10.000 solicitudes de asilo registradas en el puesto fronterizo de Beni-Enzar desde su apertura, un análisis pormenorizado de las cifras presentadas por la OAR en los años 2015, 2016 y 2017 muestra que alrededor del 78% de las solicitudes corresponden a ciudadanos sirios¹⁰⁴. La escasez de peticiones formuladas por personas naturales de países de África subsahariana demuestra la desigualdad de condiciones y el trato discriminatorio en el acceso al puesto fronterizo (Pedregosa Argüelles, 2019). De las más de 1.5000 peticiones de asilo registradas entre enero y abril de 2015, ninguna procedía de personas de origen subsahariano. En septiembre de 2015, la oficina recibió 4.300 solicitudes de asilo de personas sirias y ninguna por parte de ciudadanos subsaharianos (Tyszler, 2016).

Al indagar en las causas, las organizaciones defensoras de derechos humanos entrevistadas para la presente investigación sostienen que la postura mantenida tanto por

¹⁰⁴ Según datos de los informes anuales de la OAR (2015, 2016 y 2017), de las 6.335 solicitudes presentadas en 2015 en el puesto fronterizo de Beni-Enzar, 5.312 corresponden a solicitudes de ciudadanos sirios (84% del total). En 2016, de las 2.456 solicitudes presentadas, 1.840 corresponden a solicitudes de ciudadanos sirios (75% del total). Por último, en 2017, de las 2.887 solicitudes presentadas, 2.105 corresponden a solicitudes de ciudadanos sirios (73%). Los informes de la OAR pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

las autoridades marroquíes como españolas es la de negar la existencia de solicitantes de asilo merecedores de recibir protección internacional entre la población procedente de África subsahariana. En el informe elaborado por la *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (2016), queda reflejada esta interpretación por parte de las autoridades del lugar (guardias civiles y Policía Nacional), los cuales al ser preguntados sobre el motivo por el que no hay solicitantes de asilo procedentes de África subsahariana responden que “*los subsaharianos son migrantes económicos, no solicitantes de asilo*” (Tyszler, 2016: 29). De acuerdo con Solanes (2016), persiste en la actualidad la eterna confusión y la consideración prioritaria de que los flujos mixtos están integrados mayoritariamente por inmigrantes irregulares. Esta conexión automática conlleva a extender al ámbito del asilo medidas propias de una política de inmigración en cuanto a control fronterizo (López-Sala, 2015). Esta aclaración resulta especialmente relevante para la presente investigación, pues aquellos que abogan por la inexistencia de posibles solicitantes de asilo en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla descartan la vulneración del principio de *no devolución* en las entradas irregulares, negando que pudieran afectar también a potenciales demandantes de asilo.

Es probable que este razonamiento no se limite exclusivamente a las autoridades españolas y marroquíes, sino que se extienda también a otros sectores de la población. Posiblemente contribuya a acrecentar este ideario la semántica empleada por los medios de comunicación, que atribuyen los incidentes acaecidos en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla al término “*inmigrante*” de manera exclusiva, sin abordar el fenómeno desde la perspectiva de los *potenciales solicitantes de asilo*. Los autores Concepción, Rodrigo y Medina (2008) abordan esta problemática en un interesante trabajo que estudia la representación de las personas de origen subsahariano en la cobertura mediática sobre los sucesos en el salto de la valla de Ceuta y Melilla.

La imposibilidad de acceso legal conduce a un gran número de personas de origen subsahariano a acceder a las dos ciudades autónomas españolas de manera irregular, generalmente saltando las vallas instaladas en el perímetro fronterizo (Valles, 2016). En ocasiones, aquellos que logran cruzar la valla son devueltos de manera sumaria por la Guardia Civil española, a pesar de que esta práctica ha sido calificada en más de una ocasión como contraria a la legislación internacional, comunitaria y nacional, por vulneración del principio de *no devolución* (Carbó Xalabarder y Sanz Vilar, 2016,

Martínez Escamilla *et al.*, 2014). Las fuentes entrevistadas y el informe elaborado por un conjunto de entidades que trabajan en terreno (GADEM, Migreoup, Asociación Marroquí de Derechos Humanos, APDH) alertaban en 2015 de las irregularidades asociadas a esta práctica, que se lleva produciendo desde hace años, a veces de manera masiva, sin apertura de expediente de devolución ni opción a solicitar protección internacional¹⁰⁵.

La celeridad en el procedimiento impide detectar situaciones de especial vulnerabilidad, devolviendo a Marruecos posibles víctimas de trata, menores de edad no acompañados, víctimas de persecución por motivos políticos o colectivos LGTBIQ+ perseguidos por motivos de identidad de género y orientación sexual sin una valoración previa de su necesidad de protección internacional (Viguri, 2020 y García, 2015). Cabe recordar que la Ley de asilo destina su título V a la obligación de contemplar la situación específica de solicitantes en situación de vulnerabilidad. Las disposiciones recogidas en él requieren una aplicación flexible, capaz de servir al propósito de identificación y protección de las personas en situación de vulnerabilidad. Según García-Cienfuegos (2014: 56), “*un sistema de protección internacional que funcione debe ser capaz de identificar de manera eficaz a aquellas personas que llegan a sus fronteras*”.

A pesar de su acomodo en el ordenamiento jurídico español mediante la disposición final primera de la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana* bajo la figura jurídica de “rechazo en frontera”, el TEDH se posicionó, en 2017 y 2012, claramente en contra de estas devoluciones, declarándolas contrarias al CEDH. En su *Sentencia del caso ND y NT contra España, de 3 de octubre de 2017*¹⁰⁶, el TEDH consideró que se incumplió, con la expulsión colectiva de los extranjeros que ese día escalaron la valla, el derecho de cada persona a una identificación y evaluación individualizada, violando el artículo 4 del *Protocolo número 4 al CEDH*, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas de extranjeros (Carrera, 2020). Asimismo, consideró vulnerado el artículo 13 del CEDH por negar a los afectados el acceso a un recurso efectivo contra la devolución que permitiera la suspensión de la misma (Pijnenburg, 2017).

¹⁰⁵ Informe disponible en: <https://www.apdha.org/media/informe-fs2015-web.pdf>

¹⁰⁶ Sentencia del TEDH ND y NT contra España, de 3 de octubre de 2017. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177231>

Según González (2015) y Solanes (2017), el hecho de intentar justificar las “devoluciones en caliente” mediante una normativa interna no exime del cumplimiento de la normativa internacional ratificada por España, que forma parte de nuestro Derecho interno. Según su criterio, esta práctica contraviene la obligación del Estado de realizar un trato individualizado de cada caso, en concordancia con la prohibición de las expulsiones colectivas. A este respecto, conviene recordar otra Sentencia del TEDH, por el que se resolvía el asunto *Hirsi Jamaa y otros v. Italia*, de 23 de febrero de 2012¹⁰⁷, que obligaba a proceder a la identificación y análisis individualizado de la situación personal de cada individuo que pretendiera entrar irregularmente en territorio nacional (Holberg, 2011) . En opinión de González, este tipo de actuaciones “*no permiten el ejercicio de la petición del derecho de asilo, tanto más necesario cuanto que aproximadamente el 40% de las personas que pretenden entrar en Ceuta y Melilla lo hacen huyendo de conflictos políticos*” (González, 2015: 322).

El propio Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas se pronunció sobre este punto instando al Estado español a “*no realizar devoluciones sumarias conocidas como “devoluciones en caliente” sin una evaluación previa e individualizada sobre el riesgo de tortura al retornar a su país de origen*”. Según Beltrán (2017) y Kobelinsky (2017), las personas expulsadas de manera ilegal corren el riesgo de ser sometidas a torturas y malos tratos por parte de la gendarmería marroquí, pues son devueltas a un país donde no es posible garantizar su seguridad, poniendo en grave riesgo la vida y la libertad del afectado¹⁰⁸. Las personas entrevistadas han mostrado esta misma preocupación por los malos tratos infligidos a los migrantes devueltos. A pesar de no existir datos oficiales de arrestos, desplazamientos, privaciones de libertad o violencia institucional, multitud de trabajos de investigación de organizaciones en terreno, entre ellos el de *Irídia, Novact y Fotomovimiento* (2017), revelan que la práctica totalidad de los migrantes entrevistados mostraban signos de torturas y malos tratos infligidos por la policía marroquí. *Médicos Sin Fronteras* señala igualmente en su informe de 2013 que la

¹⁰⁷ Sentencia del TEDH *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, de 23 de febrero de 2012. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5953f7064.pdf>

¹⁰⁸ Beltrán, E. (2017). Amnistía Internacional, ante la sentencia del TEDH: Esta violación de derechos humanos ha durado demasiado tiempo. Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-ante-la-sentencia-deltedh-esta-violacion-de-derechos-humanos-ha-durad/>

mayoría de migrantes devueltos son víctimas de agresiones, abusos y violaciones¹⁰⁹. En el marco de la presente investigación, se constata por ende que Marruecos no puede considerarse como un *país seguro* para las personas migrantes. Adicionalmente, es importante trasladar la denuncia de algunos informantes clave, que subrayan que una vez la persona es devuelta a Marruecos, esta es susceptible de ser expulsada por las autoridades marroquíes a un tercer país no declarado seguro, donde su vida e integridad física corren peligro, entendiéndose vulnerado el principio de *no devolución*.

A pesar de los datos arrojados, el pasado 13 de febrero de 2020 la Gran Sala del TEDH dictó una polémica Sentencia en la que dio cobertura a las “devoluciones en caliente” por las que había condenado previamente a España en 2017¹¹⁰. La interpretación de la Gran Sala reside en la existencia de diferentes opciones legales y seguras para ingresar en territorio nacional con posibilidad de solicitar protección internacional, bien sea a través de la tramitación de un visado o bien ingresando en el puesto fronterizo de Beni-Enzar, lugar donde acontecen los hechos. Dada la existencia de esta posibilidad, el Tribunal determina que el Estado español está legitimado para denegar la entrada a su territorio a aquellos individuos que cruzan la frontera de manera irregular, sin hacer uso de estos accesos legales, incluyendo las personas susceptibles de solicitar protección internacional.

Sobre este punto, cabe recordar muy brevemente lo mencionado en apartados anteriores, y es, en primer lugar, que la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de asilo de 2009 ha vaciado de contenido la posibilidad de solicitar protección internacional en embajadas y consulados españoles y, en segundo lugar, la imposibilidad de acceso de las personas de origen subsahariano (en este caso, se trata de personas provenientes de Mali y Costa de Marfil) a los puestos de control fronterizo marroquíes para llegar a la oficina de asilo en Beni-Enzar y solicitar protección internacional.

¹⁰⁹ Médicos Sin Fronteras, 2013. “Violencia, vulnerabilidad y migración: atrapados a las puertas de Europa. Un informe sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos”. Disponible en: https://www.msf.es/sites/default/files/legacy/adjuntos/InformeMarruecos2013_CAST.pdf

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). *Asunto N.D. y N.T. v. España*, de 13 de febrero de 2020. Demanda número 8675/15 y 8697/15. Disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/Sentencia%20de%20Gran%20Sala%20en%20N.D.%20y%20N.T.%20v.%20Espa%C3%B1a.pdf>

El TEDH continúa razonando que, dado que los individuos no hicieron uso del acceso legal a territorio nacional no existe violación del artículo 4 del *Protocolo número 4 al Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales*, que establece que “*quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros*”. En esta misma línea argumental, el Tribunal interpreta que la ausencia de una identificación individualizada por parte de las autoridades españolas quedaría justificada por la propia conducta de aquellos que cruzaron de manera irregular la frontera, prevaleciendo del efecto del salto grupal. Siguiendo este mismo razonamiento, la falta de un recurso efectivo con efecto suspensivo por el que paralizar su inmediata devolución a Marruecos tampoco constituiría una violación del CEDH.

De Lucas (2020) expresaba su malestar al respecto de esta Sentencia días después de su publicación, argumentando que “*contra lo que sostiene el TEDH, entrar irregularmente en España no priva del derecho a defensa y a una decisión judicial que justifique la expulsión. Esa interpretación del TEDH [...] no puede significar la suspensión de normas elementales del Estado de Derecho, como la garantía de la tutela judicial efectiva, cuando están en juego derechos humanos y fundamentales*”¹¹¹. En sentido parecido, Martínez Escamilla y Sánchez (2015) afirman que las “devoluciones en caliente” no solo impiden *de facto* el acceso al asilo, sino que lesionan el derecho a la libertad, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la asistencia letrada, derechos todos ellos amparados constitucionalmente en los respectivos artículos 17, 24.1 y 24.2 de la *Constitución española*.

Cabe resaltar que el Tribunal descarta en todo momento que el acceso al puesto fronterizo de Beni-Enzar no esté facilitado de forma real y efectiva por parte de las autoridades españolas a los interesados en solicitar protección internacional, a pesar de las escasas cifras registradas de peticiones de asilo. Expuesta la dificultad notoria de acceder a la oficina por parte de personas de origen subsahariano, que alegan haber sido expulsados e incluso perseguidos por la gendarmería marroquí por su perfil racial, la Gran Sala alega que las autoridades españolas no son en modo alguno responsables de la situación.

¹¹¹ Artículo publicado por D. Javier de Lucas (2020), disponible en el siguiente enlace: <https://www.levante-emv.com/opinion/2020/02/18/derecho-derechos/1979598.html>

Sin embargo, en opinión de Boza (2016) y Legido (2020), el control del acceso por parte de la gendarmería marroquí supone un paso más en la externalización del control migratorio ejercido por el Estado español, impidiendo con ello un ejercicio adecuado al derecho de asilo. El informe de *Irídia, Novact y Fotomovimiento* concuerda con esta afirmación, asegurando que: “*la externalización del control migratorio del Estado español y de la Unión Europea tiene como consecuencias que Marruecos destine amplios recursos económicos para intentar evitar que las personas migrantes intenten saltar la valla. España y Europa ofrecen a Marruecos beneficios y apoyo político y, a cambio, Marruecos evita por todos los medios que los inmigrantes crucen las fronteras de Ceuta y Melilla*” (Irídia, Novact y Fotomovimiento, 2017: 20). Tyszler (2016) se suma a esta interpretación, alegando que la Guardia Civil y el Estado español son concededores de las detenciones colectivas por parte de la policía marroquí para bloquear al acceso a las oficinas de asilo en frontera de los migrantes de origen subsahariano, pero aseguran no poder hacer nada al respecto por las relaciones existentes entre ambos países. El letrado Alberto Revuelta Lucerga, del *Comité René Cassin* llegó incluso a presentar una denuncia ante el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* de las Naciones Unidas por considerar que el Estado español estaba violando el derecho a la no discriminación por motivos de raza al otorgar un trato diferenciado en función de los rasgos físicos¹¹².

Del análisis realizado se concluye que las “*devoluciones en caliente*” impiden *de facto* el acceso al procedimiento de protección internacional y la identificación del posible solicitante. En atención precisamente a las circunstancias de colectivos especialmente vulnerables y situaciones de persecución merecedoras de la cobertura que brinda la protección internacional, se observa que, en contra de lo fallado por el TEDH, la legislación internacional y la ley española de extranjería contemplan la posibilidad de alegar tales circunstancias a personas interceptadas por las fuerzas de seguridad tras la entrada irregular a territorio nacional. De este mismo derecho de asilo y protección internacional se deriva la imposibilidad de dotar de cobertura legal a las “*devoluciones en caliente*” y expulsiones colectivas, dado que no permiten atender las situaciones de manera individualizada, vulnerando la normativa internacional en materia de derechos humanos y asilo suscrita por el Estado español (Legido, 2020). Tal y como concluyen

¹¹² Disponible en: <https://www.melillahoy.es/noticia/55630/inmigracion/denuncian-a-espana-ante-la-onu-por-discriminacion-racial-en-el-derecho-al-asilo.html>

Martínez Escamilla *et al.* en su artículo sobre la *Frontera Sur*: “*No resulta posible utilizar atajos en abierta contradicción con la normativa nacional, europea e internacional, con el pretexto de mayor eficacia y eficiencia en una política migratoria focalizada principalmente en el control de los flujos humanos, movidos mayoritariamente por flagrante necesidad*” (Martínez Escamilla, *et al.* 2014: 21).

Pero la aproximación física a territorio español y europeo no se ha visto dificultada únicamente a través de las “devoluciones en caliente”, el impedimento de acceso a los puestos fronterizos de Melilla y Ceuta o la exigencia de visados de tránsito aeroportuario. En el siguiente apartado se analizarán otras medidas e instrumentos de política exterior convertidos en control fronterizo que contribuyen a la construcción de la ya conocida como *Europa fortaleza*. En concreto, se analizará la instrumentalización de las ayudas de cooperación al desarrollo a favor del control de los flujos migratorios y se examinará de qué manera esta subordinación de las políticas de cooperación vulnera el derecho de acceso a la protección internacional.

3.2. Externalización del control fronterizo mediante ayudas de cooperación supeditadas al control de flujos migratorios

Marruecos, junto con Mauritania y la región de África Occidental, son los enclaves africanos más relevantes para el Estado español desde el punto de vista de control migratorio, dado que constituyen los principales focos de origen y tránsito de las migraciones subsaharianas hacia territorio español y europeo (Khachani, 2006; Ibourk & Sahli, 2003). Desde el I Plan África (2006-2008), el gobierno español viene alertando a la UE sobre la necesidad de reforzar el control fronterizo mediante el diálogo y la cooperación bilateral con estas regiones estratégicas.

Los entrevistados coinciden en que, durante la vigencia del *I Plan África*, España suscribió acuerdos de cooperación en materia migratoria con varios Estados de la región de África Occidental, centrados en el refuerzo del control fronterizo y en la repatriación. Según Azkona (2014: 8): “*las condiciones en el ejercicio de dicho control han sido reiteradamente cuestionadas desde distintas instituciones por la falta de garantías*

jurídicas en los procedimientos, abusos policiales y limitaciones graves a las posibilidades para solicitar y obtener el reconocimiento jurídico de refugiado". En su estudio sobre instrumentalización de la AOD española, la autora expone que durante la vigencia del *I Plan África* más del 5% (24,7 millones de euros) de la ayuda bilateral centralizada, destinada a esta región, estaba condicionada por la política española de control de fronteras, afirmando que, solo en 2007, el 79% del total de la ayuda española en concepto de cooperación policial (5,5 millones de euros) se destinó a África Occidental, siendo este un ejemplo de la externalización de las fronteras españolas¹¹³ (Azkona, 2014: 9). En sentido parecido, Carling & Hernández-Carretero (2011) y Tezanos & Gutiérrez (2011) descartan la existencia de un patrón altruista y solidario que guíe la distribución de la AOD española y la vincule a las necesidades reales de los potenciales países receptores. Más bien, los autores afirman que tal asignación vendría condicionada por la intensificación y dirección de la emisión de los distintos flujos migratorios.

Los acuerdos bilaterales de Cooperación Migratoria y Readmisión suscritos en aquella época por España con los países del África Occidental, les comprometía, según Romero (2006), a contener la emigración irregular, aumentar la colaboración policial, luchar contra las mafias y facilitar las repatriaciones a cambio de ayuda económica y técnica española. Estos acuerdos, junto a la cofinanciación de proyectos europeos, o el apoyo a la *Conferencia Ministerial Europa-África sobre Migración y Desarrollo* de 2006 son algunas de las principales acciones de cooperación para la regulación de flujos migratorios que situaron a España en el epicentro de la articulación política del *enfoque global sobre la migración* (Pinyol, 2007; Oda-Ángel, 2007).

En opinión de los autores Alberdi y Bidaurratzaga (2008), lo peculiar de estas acciones españolas de cooperación migratoria es que instauraron una nueva modalidad de condicionalidad de la ayuda en la que, a cambio de un mayor control fronterizo en los países de origen y tránsito de inmigrantes de origen subsahariano, se promete un incremento económico de la ayuda. Esta condicionalidad parece haber influido en la

¹¹³ La autora enumera en su artículo otras actividades financiadas con AOD sospechosas de estar condicionadas al control de flujos migratorios, como la financiación de un sistema de control del tráfico marítimo en Cabo Verde, que representó alrededor del 50% de la AOD bilateral desembolsada ese año, o la construcción, en 2006, de un centro de acogida para migrantes repatriados en Mauritania con fondos del Ministerio de Defensa y de la AECID (Azkona, 2014: 9)

Comisión Europea, dado que fue incorporada también en el *enfoque global para la migración*, instando a la cooperación en la capacitación del control fronterizo y en el fortalecimiento de las fronteras exteriores (Romero, 2006).

Desde el enfoque crítico del estudio de Bidaguren & Aurre (2008), las acciones de cooperación emprendidas para el control migratorio respecto al continente africano parten de una concepción estrecha de la relación entre *desarrollo* y *migración* que no contribuye de forma efectiva al desarrollo humano de esa región, sino que prioriza los intereses geoestratégicos y económicos y, sobre todo, el enfoque securitario de control fronterizo. Dada la eficacia del *I Plan África* en la reducción del número de llegadas de inmigrantes en situación irregular, el *II* y *III Plan África* supusieron una continuación de la política española de externalización de fronteras hacia las regiones africanas más estratégicas en cuanto a lugares de origen y tránsito de migrantes. Los datos del Ministerio del Interior muestran el notable descenso del total de la población migrante llegada por mar a territorio español en 2012 (3.804 llegadas) en comparación con las llegadas registradas en 2006 (36.376 llegadas), lo que supuso un descenso del 90%. Durante ese mismo periodo, el número de personas procedentes de África Occidental llegadas a las islas Canarias en embarcaciones descendió de 31.678 a 173 (Azkona, 2014). Esto denota que uno de los objetivos clave de la política migratoria española refiere al esfuerzo para luchar contra la inmigración irregular mediante el incremento de las ayudas de cooperación internacional.

Retomando el estudio de Azkona (2014) sobre instrumentalización de la AOD española, basado en la consulta de las bases de datos de la *Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo*, la autora sugiere que el Ministerio del Interior es el segundo ministerio que más AOD destina a los países de la región de África subsahariana (alrededor de 40 millones de euros), lamentando que más del 90% de estos fondos fuesen destinados en 2009 y 2011 a cooperación policial. Asimismo, recalca el montante de más de 14 millones de euros del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo destinados a infraestructuras y obras estrechamente vinculadas al control fronterizo (sistemas de videovigilancia, detección de huellas dactilares y construcción de puertos estratégicos), priorizando la securitización sobre el interés solidario de desarrollo humano sostenible del continente africano.

Las personas entrevistadas en la presente investigación constatan igualmente la subordinación de la ayuda al desarrollo a las políticas de control fronterizo, resaltando además la extrapolación de los acuerdos pioneros del Estado español por parte del Consejo Europeo, que inició, a raíz de los exitosos resultados del *I Plan África*, una sucesión de acuerdos de cooperación y readmisión con países de África subsahariana como medida de contención de flujos migratorios.

El *enfoque global sobre migración* de la UE potenció financieramente el *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, reacomodando el enfoque de cooperación condicionada al control migratorio y designando nuevas partidas para hacer frente a la presión migratoria (Martín Cubas, 2012). Este instrumento constituye, según Carollo (2008), el principal marco de actuación sobre el que la UE ha establecido su diálogo con el continente africano. En contraste con las tímidas medidas de fomento de la inmigración legal, la UE insistió en el fortalecimiento técnico y humano de la vigilancia fronteriza por parte de los países de origen y tránsito de flujos migratorios, así como la firma de acuerdos de readmisión en la lucha contra la inmigración irregular (Naranjo, 2015).

Con la llegada de la *Agenda Europea de Migración* de 2015, la Comisión Europea insta a priorizar nuevamente la cooperación con los países de origen y tránsito de migrantes para aumentar el control fronterizo, integrando las cuestiones migratorias en la cooperación al desarrollo (Davitti & La Chimia, 2017). Pone de ejemplo el modelo de cooperación “*exitoso*” con Turquía, que desde el inicio de 2014 recibió 79 millones de euros de la UE para hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de personas refugiadas. Además, la Comisión expone que una gestión más eficiente de las fronteras exteriores pasa por la nueva iniciativa denominada “*fronteras inteligentes*”, encaminada a aumentar la eficiencia de los puestos fronterizos “*reforzando la lucha contra la migración irregular*” (Comisión Europea, 2015: 13). La Comisión insta igualmente a que la UE brinde apoyo técnico y económico dirigido a “*reforzar la capacidad de los países del norte de África para una mejor gestión de sus fronteras*”¹¹⁴ (Comisión Europea, 2015: 14).

¹¹⁴ Agenda Europea de Migración. Recuperado de:
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>

En el marco del *Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África*, la Comisión Europea aprobó un segundo programa con Marruecos, de 101,7 millones de euros, destinado íntegramente a la lucha contra el tráfico de personas y a la gestión eficiente de las fronteras, mediante la introducción de nuevas tecnologías en los controles fronterizos¹¹⁵ (Fernando, 2020). Otra de las medidas con cargo al *Fondo Fiduciario de Emergencia* fue la ampliación de la ayuda para Libia (de 45 millones de euros) centrada en apoyar el desarrollo de sus capacidades y la consolidación institucional de la guardia costera libia, contribuyendo a la creación del *Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo* e impulsando el desarrollo de la gestión integral de las fronteras en el sur de Libia (Comisión Europea, 2018)¹¹⁶.

Sobre esta cuestión, las opiniones recogidas en las entrevistas han resultado ser ambivalentes. Por un lado, se constata una línea discursiva que fomenta y apoya la eficacia del *Fondo Fiduciario Europeo* y la ayuda de cooperación al desarrollo para atajar las causas profundas de la migración en los países de origen y tránsito de migrantes. Esta visión proviene sobre todo del personal funcionario entrevistado de la *Dirección General de Migración y Asuntos del Interior* de la Comisión Europea, que ve en este tipo de ayuda parte de la solución al problema migratorio, defendiendo la idea de que “a más desarrollo, menos migración”.

No obstante, contamos con un discurso un tanto más crítico, de la mano no solo de entidades del tercer sector, sino también de investigadores de largo recorrido, personal académico y abogados de extranjería especializados en el ámbito del asilo y refugio. Este segundo grupo denuncia que, en la práctica, este tipo de cooperación se ha limitado a reforzar el control fronterizo, a la readmisión de inmigrantes en situación irregular y la recepción de solicitantes de asilo en terceros países, mediante una política de ayuda al desarrollo supeditada al auge de la securitización en lugar de al desarrollo humano sostenible. El posicionamiento crítico de la investigadora Garcés se suma a este discurso, afirmando que: “*la esencia de estos acuerdos no es otra que la de condicionar la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales o una política de liberalización de visados a la*

¹¹⁵ EU Emergency Trust Fund for Africa. Annual Report. International Cooperation and Development. Recuperado de: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/ar_2018_en_light_version.pdf

¹¹⁶ Fondo fiduciario de la UE para África. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_6793

cooperación con la Unión Europea en materia de control migratorio. En pocas palabras, son una promesa de dinero a cambio de control” (Garcés, 2016: 1). En opinión de Naranjo (2015), en los últimos años la UE ha venido asimilando las ayudas de cooperación dentro de los mecanismos de control, en un proceso continuo y articulado entre securitización, externalización fronteriza y comunitarización de las políticas migratorias de la UE.

Siguiendo la lógica discursiva de este segundo grupo de expertos entrevistados, la ayuda al desarrollo no se entiende meramente como incentivo sino también como una forma de penalización para aquellos países que no cumplan lo prometido. Según Azkona (2014: 25), *“no es de recibo que los objetivos de cooperación queden condicionados al buen comportamiento de los gobiernos de los países de origen y tránsito de las migraciones africanas”*. En opinión de la autora y de otros investigadores como González (2015), esto supone una doble perversión si tenemos en cuenta que la ayuda internacional al desarrollo supeditada al control fronterizo está siendo enviada a países que han sido denunciados por violaciones reiteradas de los derechos humanos a personas migrantes.

El panorama descrito en este apartado entrevé la priorización del enfoque securitario por encima del interés solidario por el desarrollo humano del continente africano. La UE y el Estado español han destinado abundantes sumas de dinero a programas de cooperación supeditados a reforzar el control fronterizo y a la consolidación de la *Europa fortaleza*. Del análisis contrastado de los resultados y fuentes bibliográficas consultadas, se constata que las políticas de la UE avanzan en dirección contraria en materia de derechos humanos, pues en lugar de facilitar vías seguras y legales pareciera que añade mayores obstáculos al acceso a la protección internacional, contribuyendo a agravar situaciones especialmente vulnerables. Se afirma en este sentido, que la externalización del control migratorio y las medidas orientadas a detener los flujos de inmigración mixtos están impidiendo *de facto* el ejercicio adecuado al derecho de asilo a quien efectivamente lo necesite. Se observa asimismo un acceso desigual al procedimiento de asilo en los puestos fronterizos terrestres y aéreos españoles, que difiere en función del país de procedencia y que dista de solucionar la realidad migratoria de aquellas personas que se ven forzadas a huir de su país.

El cierre de las rutas oriental y central del Mediterráneo, derivado de los acuerdos adoptados entre la UE y Turquía, y más adelante entre Italia y Libia, son algunas de las causas que explican, junto con la situación de violencia estructural que se está viviendo en Centroamérica y la crisis política en Venezuela, la tendencia al alza de las solicitudes de asilo registradas en España. De las 2.588 demandas de asilo inscritas en 2012 y las 5.952 en 2014, España registra a partir de 2015 más de 15.000 solicitudes anuales, siendo el país de la UE con el mayor incremento porcentual de demandas de protección internacional, convirtiéndose en 2019 en el tercer país receptor de la UE, por detrás de Alemania y Francia (OAR, 2019)¹¹⁷.

Este aumento exponencial de solicitudes ha generado algunos interrogantes sobre la capacidad del sistema español de asilo de absorber la demanda creciente de manera efectiva y de responder adecuadamente a esa necesidad de protección. Para responder a estas cuestiones, dedicaremos el siguiente apartado a analizar el acceso a la protección internacional una vez la persona ha alcanzado territorio nacional.

4. Deficiencias detectadas en el acceso a la protección internacional en territorio nacional

En 2019, el Estado español registró 118.446 solicitudes de protección internacional, una demanda superior a la de ningún otro año desde la aprobación de la *Ley de asilo de 2009*, detectando como principales desencadenantes las crisis políticas y sociales en Venezuela, Colombia, Honduras y El Salvador (OAR, 2019). La cifra representa un incremento del 112% respecto a las 55.749 solicitudes formalizadas en 2018, y del 1.890% respecto del 2014, año anterior al cambio del contexto global originado por la guerra de Siria y Ucrania. Esto ha supuesto el desbordamiento de un sistema nacional de asilo que se muestra incapaz de absorber la demanda creciente de peticionarios de protección internacional, con una oficina de asilo que acumula más de 130.00 expedientes sin resolver.

¹¹⁷ Datos extraídos de los informes anuales “*Asilo en cifras*” de la *Oficina de Asilo y Refugio* del Ministerio del Interior. Todos los informes se encuentran disponibles en: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

Partiendo de este contexto, se examinará en los siguientes apartados las dificultades y trabas detectadas en las distintas fases de admisión a trámite de la solicitud, que sin duda han contribuido a generar una mayor inseguridad jurídica y a agravar la situación de vulnerabilidad de los solicitantes. En primer lugar, se abordarán las deficiencias en el incumplimiento de los plazos legales para la formalización de la solicitud, unido a la falta de garantías procesales del sistema de petición de citas, para después abordar la ausencia de mecanismos formales de identificación de colectivos vulnerables y de sus necesidades específicas de protección. Finalmente, se examinarán las disfuncionalidades en las entrevistas de formalización de las solicitudes, cuya calidad se ve fuertemente comprometida en aras de la agilización del procedimiento.

4.1. Incumplimiento de los plazos legales establecidos para la formalización de la solicitud de asilo

A falta de desarrollo reglamentario que determine el lugar de presentación de la solicitud de protección internacional, la práctica dependerá del lugar donde se halle el solicitante: si el interesado se encuentra en Madrid, deberá formalizarla ante la OAR, dependiente del Ministerio del Interior, y si se encuentra en otra provincia, deberá presentarla en la comisaría de policía autorizada o en cualquier oficina de extranjería. No obstante, Jiménez ya alertaba en 2015 de la insuficiente capacidad del sistema de citas para la formalización de las peticiones de protección internacional ante el incesante aumento de las solicitudes¹¹⁸. Una situación que no ha hecho más que agravarse con el paso del tiempo y que, según los entrevistados, varía entre los distintos municipios, provincias y Comunidades Autónomas en cuanto a los tiempos de espera para formalizar la solicitud.

Los abogados de extranjería, funcionarios y organizaciones no gubernamentales entrevistados en la presente investigación aseguran que, en Madrid y Barcelona, las comunidades que más solicitudes de asilo registran, se están dando citas para dentro de aproximadamente diez meses. El tiempo de espera es mucho mayor en València, donde en 2019 se daban citas para la formalización de la solicitud a un año y medio vista. Del análisis de las declaraciones de informantes clave de València, cabe resaltar también que

¹¹⁸ Jiménez, J. (2015). “Cuatro meses de espera para poder pedir asilo en España”. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2015/09/05/actualidad/1441475195_050331.html

en la Comisaría de Policía de València (Zapadores) se exige el documento de empadronamiento a aquellas personas que acuden a solicitar protección internacional, requisito no contemplado en la ley ni exigible en otras comunidades y que, según alertan las fuentes, puede suponer una vulneración del ejercicio adecuado del derecho de asilo.

El actual sistema de cita previa para la formalización de la solicitud contraviene, en todos los casos, los plazos establecidos en el artículo 6.1 de la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013* que estipula que “*cuando una persona formule una solicitud de protección internacional a una autoridad competente para el registro de estas solicitudes [...] el registro se realizará en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud. En caso de que la solicitud de protección internacional se formule ante otras autoridades que [...] no sean competentes para registrarlas conforme a su Derecho nacional, los Estados miembros velarán por que el registro se realice en el plazo máximo de los seis días hábiles siguientes a la formulación de la solicitud*”. En octubre del 2018, los tiempos de espera desde que la persona manifestaba su voluntad de solicitar protección internacional hasta la formalización de la misma mediante entrevista llegaron a ascender hasta los 2 años en la ciudad de Madrid.

Sobre este punto cabe recordar que, en el año de redacción de la presente investigación, España se encuentra en un proceso de adaptación de su normativa nacional de asilo para adecuarla a las Directivas europeas que conforman el SECA. La disposición final tercera de la Ley de asilo de 2009 instaba al Gobierno a desarrollar reglamentariamente la ley en un plazo de seis meses. Tras más de una década sin desarrollo reglamentario, el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales critican que, en un periodo de acelerado incremento de las solicitudes de protección internacional, el retraso reglamentario está dificultando enormemente el cumplimiento de las obligaciones europeas de asilo, que apenas se han visto compensadas por la actuación de las administraciones públicas (García, 2018)

La falta de previsión por parte de la OAR ante el aumento de las solicitudes o la capacidad limitada de policías disponibles para hacer las entrevistas son algunas de las causas identificadas por las fuentes que hacen aumentar los tiempos de espera en las principales ciudades receptoras de solicitantes de asilo. Según Garcés (2019: 121), “*en noviembre de*

2018, la finalización de los contratos del personal interino de la OAR supuso un colapso que no solo representó la calendarización de citas para más de un año vista, sino que también conllevó la ralentización de los procedimientos para asignar plaza dentro del sistema de acogida [...] Así es como los retrasos por parte de la Administración han ido a cargo de los solicitantes de asilo, que en este tiempo de espera no son considerados como tales y, por lo tanto, deben arreglárselas por su cuenta”.

El acceso al sistema de protección solo es posible una vez se logra formalizar la solicitud tras la primera entrevista, por lo que hasta ese momento la persona queda relegada en un limbo legal, sin derecho a acceder a un centro de acogida, sin permiso de trabajo ni de residencia, en una situación de especial vulnerabilidad y de exclusión que imposibilita la cobertura de sus necesidades básicas (La Spina, 2017). El aumento de los solicitantes en situación de calle ha llevado a administraciones de muchas ciudades a desarrollar programas complementarios a los centros de acogida gestionados por el Estado y las entidades del tercer sector.

Al entrevistar a los responsables del *Departamento de Inmigración y Refugio* del *Área de Bienestar Social* del Ayuntamiento de Madrid o al director del *Centro de Atención a la Inmigración* del Ayuntamiento de València, estos nos trasladan su malestar al asumir competencias que les son impropias en la gestión del alojamiento temporal de emergencia para aquellos solicitantes que permanecen a la espera de la formalización de su solicitud, una competencia que corresponde de manera directa a la Administración del Estado, cuyos dispositivos se encuentran actualmente saturados. La falta de competencias, ligada a una gran descoordinación y ausencia de dotación estatal a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, provoca que la mayoría de estos casos acaben derivados a los dispositivos para personas sin hogar, pensados en un principio para perfiles de varón de mediana edad y solteros, presentándose inadecuados para los nuevos perfiles de solicitantes: familias con hijos y personas mayores, que en general alargan su estancia más allá de seis meses y que en ocasiones responden a un perfil altamente vulnerable (Garcés, 2019).

Estos dispositivos, al no estar pensados para solicitantes de protección internacional, no cuentan con instrumentos específicos ni con profesionales formados para cubrir las necesidades precisadas. La falta de personal especializado tampoco permite identificar a

aquellas personas con necesidades especiales de protección, cuya salvaguardia debe abordarse desde el primer momento en que la persona muestra su intención de solicitar protección internacional hasta la evaluación de la misma (La Spina, 2017).

Todos estos condicionantes derivan en una situación de especial vulnerabilidad y desamparo para los solicitantes que se hallan a la espera de la formalización de su solicitud. El acceso al sistema de protección se presenta desigual y poco garantista en función del perfil del solicitante, siendo la ausencia de mecanismos de identificación de necesidades específicas de protección una carencia acuciante del sistema. En el siguiente apartado nos detendremos a analizar las necesidades específicas de solicitantes menores de edad (acompañados y no acompañados), víctimas de trata y colectivo LGTBIQ+, subrayando la necesidad de aplicar mecanismos de identificación eficaces para asegurar un acceso efectivo al sistema de protección internacional.

4.2. Ausencia de mecanismos formales de identificación de grupos vulnerables y de sus necesidades específicas de protección

A falta de designación de una autoridad competente encargada de identificar las necesidades específicas de protección de aquellos solicitantes con un mayor grado de vulnerabilidad, la herramienta a nivel europeo para la identificación de personas con necesidades especiales de la EASO¹¹⁹ prevé que esta identificación sea llevada a cabo por personal especializado y tenida en consideración por los distintos agentes que intervienen en las diferentes etapas del procedimiento de protección internacional (autoridad policial en el acceso a la solicitud y formalización de la misma; organizaciones sociales en el acompañamiento al solicitante durante su ingreso en el centro de acogida; funcionario de la OAR que instruye la causa y evalúa la solicitud) (EASO, 2019)¹²⁰. Según la EASO, los principales grupos de solicitantes de asilo con necesidades especiales a atender en el

¹¹⁹ EASO. *Tool for identification of persons with special needs*. Esta herramienta establece unos indicadores de necesidades especiales en función de la edad, sexo, identidad y orientación sexual, estatus familiar e indicadores físicos, psicosociales y del entorno. Disponible en: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>

¹²⁰ EASO (2019). *Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*. Standard 19. p. 14. Disponible en: https://easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance_on_asylum_procedure_operational_standards_and_indicators_EN.pdf

procedimiento son: menores acompañados y no acompañados, mujeres víctimas de trata, colectivo LGTBIQ+; personas que hayan sufrido algún tipo de tortura y/o violencia física, psicológica o sexual, entre otros¹²¹.

A nivel nacional, aunque la Ley de asilo española no contempla medidas concretas de identificación de las necesidades específicas de solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad, sí establece, en su artículo 46, que *“en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso”*. Aunque en este primer apartado no se haga referencia expresa a solicitantes perseguidos por motivos de orientación sexual e identidad de género, estos se entienden comprendidos en el apartado segundo del artículo, que apunta que *“se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley”*. En opinión de García Vitoria (2018), la ausencia de desarrollo reglamentario está otorgando un amplio margen de discrecionalidad a la Administración pública, que en general opta por una interpretación restrictiva respecto a la aplicación del tratamiento diferenciado de las personas con mayor grado de vulnerabilidad.

Ante la ausencia de mecanismos formales de identificación de grupos vulnerables y detección individualizada de necesidades específicas que permitan el ejercicio adecuado del derecho de protección internacional, las autoridades españolas encargadas recurren a una serie de instrumentos diversos, algunos de ellos sujetos a controversia. A continuación, analizaremos las principales carencias detectadas en la identificación y

¹²¹ La EASO cuenta con un listado de categorías de solicitantes de asilo con necesidades especiales a atender en el procedimiento de asilo donde, además de los ya mencionados, se incluye: personas con discapacidad; padres o madres solos con menores; personas con enfermedades graves; personas mayores; mujeres embarazadas; personas con trastornos mentales; personas con necesidades específicas de proyección por motivos de género.

acceso al sistema de asilo de menores, víctimas de trata y colectivo LGTBIQ+ solicitantes de protección internacional.

4.2.1. Menores solicitantes de protección internacional

Los menores solicitantes de protección internacional topan con un sinnúmero de trabas en su acceso al procedimiento de protección internacional. El primer obstáculo identificado por las personas entrevistadas y la bibliografía consultada es la concreción de la edad, en caso de que esta no pudiera ser determinada mediante documentación identificativa fidedigna. En estos supuestos, deberán realizarse las pruebas de determinación de la edad que, a pesar de ser consideradas un mecanismo formal de identificación en la legislación española, siguen siendo objeto de gran controversia entre los profesionales¹²².

Los investigadores Alcina, Lucea, Salicrú & Turbón (2015), así como *Save the Children* en su informe de 2019, aseguran que el examen de observación del desarrollo óseo y radiografía del carpo (método *Greulich & Pyle*) empleado para determinar la edad de los niños y niñas se presenta inadecuado para la población no europea, debido a la existencia de notables diferencias basadas en el origen étnico, nutricional, medioambiental, cultural, social y psicológico, que ejercen una influencia directa en el desarrollo y crecimiento del menor. De acuerdo con Garamendi, Landa, Ballesteros y Solano (2003), obviar estos factores, así como el margen de error en los exámenes (que oscila entre -2 y +2 años), puede acarrear graves consecuencias para el menor y una vulneración flagrante de sus derechos. En sentido parecido, Solanes alerta de que en España prácticamente no se realizan ulteriores pruebas complementarias más allá de la oseométrica de muñeca, perpetuándose el “*uso de métodos obsoletos y poco fiables para la determinación de la edad*”, con las consecuencias que ello conlleva (Solanes, 2014: 195).

Durante todo el procedimiento de determinación de la edad deberá prevalecer el *principio del interés superior del menor*, incluyendo el *principio de presunción de minoría de edad*

¹²² Dictamen CRC/C/79/D/11/2017, del *Comité de los Derechos del Niño* de 27 de septiembre de 2018; *Fundación Raíces*, *Fundación Consejo General de la Abogacía Española* (2014), *Solo por estar solos*; Defensor del Pueblo (2017), *Informe anual 2017 y debates en las cortes generales. Volumen I. 1 Informe de gestión*. p. 269.

(UNICEF, 2019). Así lo determina el Dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 18 de septiembre de 2019¹²³ y las garantías contempladas en el artículo 12.4 de la Ley de Protección Jurídica del Menor, que establece que “*cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad [...]*”¹²⁴. La correcta identificación de menores determinará si esa persona tiene derecho o no a una protección especial. Se trata de una cuestión de especial relevancia dado que, cuando un menor es evaluado como una persona mayor de edad, pese a poder acceder al sistema de asilo, lo hacen como adultos, sin posibilidad de ejercer sus derechos dentro del sistema de protección en calidad de menores de edad.

En caso de tratarse de un menor de edad no acompañado, tampoco existe, según Barrio, Castaño y Díez (2019), ningún mecanismo formal de identificación de necesidades, dado que la activación del *Protocolo Marco en relación a Menores Extranjeros No Acompañados* es considerado todavía como un mecanismo informal de identificación que no establece ninguna garantía específica de protección a adoptar durante el procedimiento. Las cifras disponibles reflejan que en la práctica los menores no acompañados acceden de manera muy restringida al sistema de protección internacional. Según datos de la OAR, el número de solicitudes registradas de menores no acompañados fue de 77 en 2018¹²⁵ y 21 en 2017¹²⁶, cifra que contrasta con los 6.414 menores no acompañados que figuran inscritos en 2017 en el Registro de MENA, procedentes mayoritariamente de Marruecos (56,33 %), Argelia (19,95 %), seguidos por países de

¹²³ M.T. v España (Comunicación núm. 17/2017) Dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 18 de septiembre de 2019.

¹²⁴ El artículo 12.4 completo de la Ley de Protección Jurídica del Menor establece que: “*Cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad. A tal efecto, el Fiscal deberá realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas*”

¹²⁵ Oficina de Asilo y Refugio (2018), *Asilo en cifras*, pp. 71 y 72. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a

¹²⁶ Oficina de Asilo y Refugio (2017), *Asilo en cifras*, pp. 66. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2017_126150899.pdf/aa987440-2d98-4c7b-947c-42fd223d0a84

África subsahariana como la República de Guinea (8,48 %) Costa de Marfil (7,50 %) y Gambia (2,85 %)¹²⁷.

La falta de acceso al procedimiento se encuentra estrechamente vinculada a la ausencia de recursos especializados dirigidos a menores no acompañados demandantes de asilo, así como a la ausencia de mecanismos adecuados de información que les orienten sobre su posibilidad de solicitar protección internacional (Martín Cubas, 2012). De acuerdo con ACNUR (2012), es de vital importancia que los menores reciban esta información, dado que la mayoría ignora su derecho a solicitar protección internacional y desconoce que las circunstancias vividas en su país de origen o tránsito puedan ser motivo de concesión del *estatuto de refugiado*.

Incluso en aquellos supuestos en los que el menor accede al procedimiento, estos no son derivados al sistema de acogida de protección internacional, sino puestos a disposición “*de los servicios competentes de protección de menores*”, tal y como establece el artículo 48.2 de la Ley nacional de asilo. El hecho de que no existan recursos específicos diseñados para atender y acoger a menores no acompañados demandantes de protección internacional impide la cobertura de sus necesidades específicas, ya sea mediante asistencia psicológica, asesoramiento legal, acompañamiento social, etc. (Martín Cubas, 2015). Esta sería, en opinión de Guash (2010) y de los profesionales entrevistados, la principal deficiencia del acceso a menores al procedimiento de protección internacional, originada por la confusión por parte de las autoridades de inmigración entre el sistema de protección de menores y el sistema de protección internacional, considerándose erróneamente que si el menor no acompañado ingresa en el servicios de protección de menores tiene cubiertas las mismas necesidades que en el sistema de protección internacional.

Adicionalmente, en opinión de Barrio, Castaño y Díez (2019: 29), el acceso a la protección internacional de menores no acompañados todavía se ve condicionado porque existe “*cierta resistencia a la hora de permitirles presentar una solicitud de protección internacional en su propio nombre*”. Hecho que contraviene lo dispuesto en la *Directiva*

¹²⁷ Fiscalía General del Estado (2018), Memoria, pp. 625 y 626. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html

2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión de la protección internacional, cuyo artículo 7.3 apunta que: “Los Estados miembros garantizarán que el menor tenga derecho a formular una solicitud de protección internacional bien en su propio nombre [...] bien a través de sus padres u otros familiares adultos, o de un adulto responsable de él [...] o a través de un representante”. La representación de la persona por medio de un tutor legal para solicitar protección internacional supone un obstáculo añadido en determinadas Comunidades Autónomas donde los menores no están tutelados (Guash, 2010).

Otra de las dificultades detectadas por las fuentes entrevistadas es, en el caso de menores acompañados por sus familiares, el acceso a la protección internacional como una extensión de la formalización de la solicitud de sus progenitores, en lugar de en nombre propio. Esto puede suponer una vulneración de su derecho a la protección internacional, debido a que el menor puede haber sufrido otros motivos de persecución en el país de origen o durante su proceso migratorio dispares a los acontecidos por sus familiares. Tal y como apuntaban algunos informantes, puede darse la circunstancia de que en el país de origen se estén reclutando niños soldados por parte de algunos grupos armados o que, en el caso de las niñas, estas provengan de países donde existe la práctica generalizada de la mutilación genital femenina en menores, por lo que, en ambos casos, a los menores se les estaría vulnerando el derecho a la consideración individualizada de sujetos de protección internacional con independencia del resto de miembros de su familia.

Asimismo, cabe recordar que las violaciones de los derechos humanos más fundamentales no solo acontecen en el país de origen, sino que pueden verse agravados a lo largo de la ruta migratoria, especialmente tratándose de menores (Gómez y Pérez, 2017). Además, pueden darse situaciones de abusos, violencia o trata en el seno familiar, que no se están pudiendo identificar correctamente por la ausencia de la entrevista con el menor. Siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo en esta materia (2017: 4): “la minoría de edad de un solicitante no puede constituir un impedimento para que pueda formalizar su solicitud de protección internacional, con independencia de si es menor acompañado o no acompañado. El menor debe tener los mismos derechos que un adulto a formalizar su solicitud”¹²⁸.

¹²⁸ Recomendación del 29/05/2017 del Defensor del Pueblo, “Protección internacional a menores no acompañados. Garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos,

De los elementos analizados se concluye que existen todavía carencias significativas en la identificación y acceso al procedimiento de protección internacional de menores solicitantes de asilo solos y acompañados, cuyo interés superior y derecho legítimo a solicitar protección internacional se ve a menudo vulnerado por la ausencia de mecanismos efectivos de protección. Lo mismo sucede con otros grupos vulnerables, como es el caso del colectivo LGTBIQ+ y personas víctimas de trata, que se analizarán en los siguientes subepígrafes.

4.2.2. Víctimas de trata solicitantes de protección internacional

A pesar de haberse ratificado varios instrumentos internacionales de lucha contra la trata de seres humanos, no fue hasta finales de 2016 que España reconoció el encaje jurídico en la Ley nacional de asilo de varias mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual merecedoras de recibir la protección internacional. La *Directiva 2013/33/UE* reafirmó en su día este vínculo entre la trata de personas y la protección internacional en cuanto a las condiciones de acogida, determinado la vulnerabilidad y necesidades específicas de las víctimas. A nivel nacional existen a su vez una serie de mecanismos informales de identificación que se activan en personas víctimas de trata potenciales solicitantes de protección internacional. Estos son principalmente el *Protocolo de Víctimas de Trata de Seres Humanos* de 2011, el *Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual* de 2015, y el *Protocolo de derivación de potenciales víctimas de trata y solicitantes de protección internacional que llegan al Aeropuerto de Barajas*, de 2019. No obstante, al igual que sucede con los instrumentos de identificación y protección de menores extranjeros, los Protocolos existentes no se están aplicando conjuntamente con la ley nacional de asilo y no siempre favorecen una correcta identificación ni abordan de manera individualizada las necesidades de protección que presenta la víctima (Olmeda, 2019).

aunque no tengan representante legal.” Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/adoptar-las-medidas-necesarias-para-garantizar-la-formalizacion-de-solicitudes-de-proteccion-internacional-a-los-menores-solos-aunque-no-tengan-representante-legal-en-aplicacion-de-la-normativa-vige/>

En sentido parecido, Santos (2019) alerta de que los *Protocolos de trata* no recogen el derecho de las víctimas de ser informadas sobre su posibilidad de solicitar protección internacional, siendo muy pocos los expedientes donde se identifican formalmente las víctimas de trata, a pesar de existir indicios para ello. Precisamente, la aludida falta de formación para identificar correctamente a potenciales demandantes de protección internacional agrava esta dificultad de acceso a la información (Solanes, 2014). Además, las fuentes especializadas en la materia advierten de que la asimilación consciente sobre su situación de víctima de trata, y a la vez de *solicitante de protección internacional*, no siempre coincide con su llegada a España, sino que suele derivar de un proceso largo de toma de conciencia que puede conllevar a que la persona decida, varios meses después de su llegada a España, presentar una solicitud de protección internacional (Llain y Guzmán, 2014). Es también por esto que, según Barrio, Castaño y Díez (2019) la actual necesidad de autoidentificación de las víctimas de trata para acceder a la protección internacional supone en sí mismo un impedimento añadido.

Tampoco ayuda, según los entrevistados, que la detección dependa del *Departamento de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado* encargada de investigar el crimen organizado y las redes de trata, dado que las denuncias de las víctimas muchas veces implican a parte de sus familiares o se encuentran condicionadas por el miedo, la coacción, las experiencias de estrés postraumático padecidas durante el trayecto migratorio o sencillamente la intimidación a la hora de colaborar con esta entidad. De acuerdo con Olmeda (2019), estos *Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado* a menudo otorgan una muy baja credibilidad a las mujeres con indicios de trata que desean solicitar protección internacional en España por la creencia generalizada de que sus peticiones de asilo están basadas en historias estereotipadas impulsadas por las propias redes de trata que tienen como objetivo la entrada y estancia regular de la víctima durante el tiempo de tramitación de la solicitud para poder explotarla sin temor a ser expulsada.

ACNUR y el Defensor del Pueblo (2013)¹²⁹ argumentan que siempre que en la formalización de las demandas aparezcan indicios de trata de seres humanos, aunque sean mínimos, la solicitud deberá ser admitida a trámite con el objeto de poder profundizar en

¹²⁹ Defensor del Pueblo (2013). *Informe Anual*, 223. Madrid. España.

el estudio de las circunstancias. No obstante, a pesar de la apreciación favorable de la existencia de indicios de trata de seres humanos por ACNUR y su recomendación de admisión a trámite, la OAR suele denegar tales solicitudes por considerar que tales circunstancias no son subsumibles en la institución de asilo. En opinión de Solanes (2014), esta es una cuestión que debe ser revisada en la praxis española a la luz de las interpretaciones propuestas desde una dimensión internacional más garantista con los derechos de los demandantes.

Por último, debido a la incorrecta identificación de las necesidades de protección, cuando la víctima de trata es identificada como tal es reconducida directivamente al sistema de protección regulado por la Ley de Extranjería, junto con otros migrantes económicos en situación irregular, en lugar de adherirse a la protección otorgada por el sistema nacional de asilo (ECRE, 2018)¹³⁰, que además de ofrecer acompañamiento profesional y atención especializada para tratar supuestos de los que derivaría la protección internacional, impide la devolución o expulsión al país de origen. Incluso en aquellos supuestos en los que la persona sí es identificada como víctima de trata y *solicitante de protección internacional*, las fuentes advierten de la ausencia de plazas y escasez de recursos especializados para derivar a la persona a un centro de acogida adscrito al sistema de protección internacional. Es por este motivo que muchas de ellas son derivadas a recursos generalistas incapaces de dar cobertura a las necesidades detectadas, haciendo más fácil que las redes de trata establezcan nuevamente contacto con ellas (Olmeda, 2019).

En este sentido, quedan todavía muchos retos a los que enfrentarse en cuanto a la correcta detección e identificación de personas víctimas de trata y las propias limitaciones de un sistema de acogida colapsado incapaz de garantizar una acogida acorde a las necesidades específicas de la víctima que asegure el ejercicio efectivo de su derecho de asilo y que evite el retorno a las redes de explotación sexual.

¹³⁰ ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 42. Disponible en: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/spain>

4.2.3. Población LGTBIQ+ solicitante de protección internacional

La identificación de personas LGTBIQ+ solicitantes de protección internacional por motivos de orientación sexual e identidad de género se presenta especialmente delicada y compleja. Todavía existen algunos países como Irán, Arabia Saudí, Qatar, Mauritania, Yemen, Sudán o Nigeria donde las relaciones consentidas entre personas del mismo sexo son castigadas con pena de muerte. En 68 países estas relaciones son consideradas delitos penalizados con condenas que oscilan entre los 10 meses de prisión en Marruecos hasta los 14 años en Gambia (Güell, 2020). En opinión de Biekša (2014), la penalización por causa de orientación sexual o identidad de género actúa como incitación oficial o justificación de la violencia contra este colectivo como norma social aceptada, permitiéndose la persecución a personas LGTBIQ+. Es por ello que, a la hora de valorar la concesión o denegación de la protección internacional, se deberá no solo valorar si en el país de origen existe una normativa sancionadora de la identidad de género y orientación sexual, sino también valorar el nivel de violencia social derivada de la LGTBIQfobia que queda totalmente impune por parte de las autoridades judiciales del país.

La complejidad de la identificación y de las necesidades concretas de protección de las que derivaría la formalización de la solicitud reside, según Peña (2020), en la dificultad de conocer el contexto social y cultural del lugar de origen respecto al reconocimiento de derechos del colectivo LGTBIQ+, debiendo además tener en cuenta la propia diversidad del colectivo. El acervo normativo nacional no cuenta en la actualidad con mecanismos concretos de identificación, por lo que las autoridades suelen recurrir a organizaciones nacionales y asociaciones autonómicas y locales especializadas en la identificación y detección de necesidades del colectivo (Castaño, Díez y Barrio, 2019).

Para conocer más en detalle sobre este proceso de identificación se entrevistó a representantes de las organizaciones locales *Lambda* (València) y *Kifkif* (Madrid), ambas focalizadas en la atención y acompañamiento de solicitantes de protección internacional por motivos de orientación sexual e identidad de género. Tanto *Lambda* como *Kifkif* son considerados espacios seguros donde compartir experiencias y generar redes de apoyo entre personas LGTBIQ+ llegadas a España en busca de protección. Estas asociaciones suelen llevar a cabo una segunda entrevista con el peticionario, tras la cual elaboran un

informe donde se esclarece sus necesidades específicas de protección. El informe se traslada posteriormente al personal instructor de la OAR para que sea tenido en cuenta como prueba durante la evaluación del expediente.

A pesar de no disponer de datos oficiales desagregados, ambas asociaciones dan cuenta de la evolución creciente de las solicitudes registradas por el colectivo LGTBIQ+, mostrándose de acuerdo en la necesidad de establecer mecanismos más efectivos de identificación donde se tenga en cuenta la especificidad del motivo de persecución. Perego (2017) apunta como deficiencia adicional del sistema el tratamiento homogéneo y reduccionista del colectivo LGTBIQ+, que no reconoce la diversidad sexo-genérica de las distintas realidades y vivencias de los solicitantes. A este respecto, cabe tener en cuenta que la población perteneciente al colectivo LGTBIQ+ no siempre se identifica con las etiquetas o terminología empleada en Occidente, dado que la orientación sexual e identidad de género no se vive igual en todos los países y culturas. Prueba de ello son las escasas peticiones de asilo registradas por personas transexuales, intersexuales, bisexuales, o queer, a pesar de registrarse miles de asesinatos, torturas y violaciones de derechos humanos contra estos colectivos en el mundo (Brum, 2019).

El temor y la discriminación sufrida en los países de origen y tránsito pueden asimismo incurrir en una falta de confianza ante la autoridad policial encargada de llevar a cabo la entrevista de formalización de la solicitud (Peña, 2019). En ocasiones la persona no asume su identidad de género u orientación sexual hasta mucho tiempo después de su llegada a España, por lo que sus motivos de persecución no se recogen de manera coherente en la primera entrevista (Castaño, Díez y Barrio, 2019). Algunos de los protagonistas de los relatos de vida alegan incluso desconocer la importancia de autoidentificarse como perteneciente al colectivo LGTBIQ+ para ser merecedores de recibir la protección internacional en España.

De los elementos analizados en este apartado se concluye que la legislación en materia de protección internacional requiere de una interpretación flexible, capaz de servir al propósito de identificar de manera eficaz y adecuada a aquellos que precisan protección. Este es sin duda uno de los mayores retos a los que se enfrenta el Estado español, junto con el de brindar un sistema de protección adaptado a las necesidades que finalmente han sido identificadas en relación a menores, víctimas de trata y colectivo LGTBIQ+.

La entrevista personal desempeña un papel fundamental a la hora de identificar adecuadamente al solicitante y brindarle una oportunidad justa y efectiva de exponer los motivos de su persecución. No obstante, se han detectado numerosas disfuncionalidades en esta fase de formalización de la solicitud, que serán expuestas en el siguiente apartado.

4.3. Disfuncionalidades detectadas en las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional

En el apartado anterior se ha podido comprobar que una de las mayores dificultades en el acceso al procedimiento de protección internacional reside en la correcta identificación del solicitante. En su investigación, Barbadillo (2013) apunta que, dado que los inmigrantes económicos y los solicitantes de asilo utilizan las mismas rutas en movimientos migratorios mixtos para llegar a suelo europeo, la mayor dificultad radica en distinguir a inmigrantes económicos de personas en situación de solicitar protección internacional, debiendo identificarlos de manera temprana para garantizar su acceso al sistema de asilo.

Dado que en España la práctica habitual es que la Policía Nacional sea la encargada de realizar la entrevista con el solicitante, recaerá en ella gran parte de la labor de identificación. Debido a la enorme complejidad de esta tarea, los abogados de extranjería y entidades del tercer sector entrevistados demandan una mayor capacitación sobre la problemática y contexto social del país de origen del solicitante, además de una especial sensibilización acerca de los elementos pasados y temores presentes que pueden afectar negativamente al demandante durante su entrevista (Solanes, 2014). En esta materia, se considera especialmente urgente la necesidad de desarrollo reglamentario de la ley española de asilo, dada la obligación de transposición de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos, que en su artículo 15.3 apunta que *“los Estados miembros asegurarán que la persona que vaya a celebrar la entrevista es competente para tener en cuenta las circunstancias personales y generales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual, su identidad de género o su vulnerabilidad”*.

A la luz de los resultados de las entrevistas realizadas a agentes de policía encargados de llevar a cabo las entrevistas de asilo en la ciudad de València, se alerta en la presente investigación sobre la práctica generalizada de derivar a agentes de otros cuerpos no especializados en asilo para acortar los plazos de espera para la formalización de la solicitud. Debido a la falta de previsión ante el aumento de las peticiones de protección internacional en la comisaría de Zapadores (València), se decidió destinar recursos humanos de otras unidades para paliar el colapso y desbordamiento de las oficinas. Es el caso de la *Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales*, encargada de la investigación de delitos graves como el tráfico de personas, la explotación sexual y la trata de seres humanos.

Cierto es que el artículo 14 de la Directiva 2013/32/UE establece que “*cuando la solicitud simultánea de protección internacional por parte de un gran número de nacionales de terceros países o de apátridas haga imposible en la práctica que la autoridad decisoria lleve a cabo a tiempo entrevistas sobre el fondo de cada solicitud, los Estados miembros podrán disponer que el personal de otra autoridad intervenga temporalmente en la celebración de dichas entrevistas. En tales casos, el personal de esa otra autoridad recibirá de antemano la formación correspondiente*”, pero en el caso español se ha convertido en una práctica habitual y sistemática, donde los policías entrevistados aseguran que no siempre cuentan con la capacitación adecuada y especializada exigida. Resulta por ello conveniente que el desarrollo reglamentario o la futura ley de asilo esclarezca de manera expresa las competencias requeridas para la persona entrevistadora y obligue a desarrollar un itinerario formativo inicial y continuado, que garantice el enfoque transcultural y de género y capacite para realizar una entrevista adaptada al perfil del solicitante (Solanes, 2014).

La EASO (2019) también recomienda que el entrevistador adecue su lenguaje, preguntas y técnicas de entrevista a las necesidades de protección que presente la persona entrevistada, en función de su edad, diversidad funcional, identidad sexual, especial vulnerabilidad, etc.¹³¹ De acuerdo con Schock, Rosner & Knaevelsrud (2015), el

¹³¹ European Asylum Support Office (2019). Quality Assurance Tool. Examining the application for international protection. Personal interview, First-instance decision. *Standards 5, 6 y 7, 6*. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4118321-989b-11e9-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

entrevistador debe tener en cuenta que, en función del motivo de persecución y situaciones de estrés vividas durante el tránsito migratorio, en ocasiones es difícil que el solicitante exponga la verdad sobre su motivo de persecución. Es el caso por ejemplo de las mujeres víctimas de trata, cuyas redes prohíben hablar de la mafia a la que pertenecen o facilitar cualquier nombre o dirección del negocio, persuadiéndolas sobre el relato que deben transmitir (Barbadillo, 2013).

Lo mismo sucede con el colectivo LGTBIQ+, el cual, debido al estigma sufrido, en ocasiones es incapaz de expresarse abiertamente y opta por ocultar la realidad por temor al rechazo, sentimiento de vergüenza o desconfianza hacia la autoridad policial, de la que incluso es posible que hayan huido en su país de origen o tránsito. Según ACNUR (2008) en su documento de *Directrices sobre Protección Internacional No. 9 sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, muchas personas de la comunidad LGTBIQ+ pasan años reprimiendo su identidad de género u orientación sexual a fin de evitar la persecución de la que son objeto en sus países, además de las posibles sanciones penales, tratos vejatorios, exclusión social, imposibilidad de acceder al mercado laboral, etc. Esto puede dificultar la exteriorización y verbalización de su situación al entrevistador.

Esta situación queda reflejada en algunos de los relatos de vida recabados para la presente investigación: un joven de nacionalidad venezolana relata haberse sentido tan intimidado e incómodo en presencia de la autoridad policial que apenas logró verbalizar su motivo de persecución. Fue entrevistado por un policía de la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, cuyas preguntas y técnicas eran más propias de un interrogatorio dirigido a sospechosos de delitos criminales que de una entrevista a solicitantes de protección internacional. Un segundo joven de nacionalidad marroquí declara haber ocultado partes relevantes de su relato por temor al rechazo tras ser conocedor de que tanto la autoridad policial como la persona encargada de la traducción e interpretación de su historia procedían de su misma ciudad de origen, donde ser homosexual está condenado con una pena de prisión de hasta tres años. El bloqueo verbal de ambos jóvenes, propiciado por la *mala praxis* de los entrevistadores, sin duda influye negativamente en la obtención de la información necesaria para la adecuada valoración del expediente de protección internacional por parte del personal funcionario de la OAR. Los informantes apuntan que, a diferencia de otros tipos de persecución, aquellas

personas perseguidas por motivos de orientación sexual e identidad de género sufren discriminación no solo en el ámbito público, sino también en el ámbito privado, muchas de ellas desde su nacimiento, por lo que no cuentan con ningún tipo de apoyo (Spijkerboer, 2013).

Dada la frecuencia de estos bloqueos, las segundas entrevistas con organizaciones y asociaciones especializadas en la materia se presentan como un trámite fundamental que debe ser tenido en cuenta por el personal instructor de la OAR para resolver el expediente de la forma más adecuada y efectiva posible. El personal contratado en estas organizaciones cuenta sin duda con la capacitación y formación exigida para valorar las circunstancias personales que rodean la solicitud y los motivos de persecución, incluidas las raíces culturales del solicitante, su identidad de género y orientación sexual, así como su grado de vulnerabilidad. Dado que, en la práctica, la persona que resuelve posteriormente el expediente no trata con el solicitante en ningún momento, la correcta identificación del sujeto y de sus necesidades de protección por parte de estas entidades facilita la labor del funcionario y agiliza la resolución de la petición.

En opinión de las organizaciones entrevistadas, esta ampliación es de especial relevancia si tenemos en cuenta que en muchas ocasiones la autoridad policial obvia la necesidad de profundizar sobre determinados detalles del relato. Por lo general, la transcripción final suele presentarse como una versión muy resumida de los hechos que originaron la persecución del solicitante y, dado que ésta es la que finalmente utilizará la OAR para la resolución del expediente, se valora positivamente que pueda ser completada con los informes de las entidades que lo acompañan.

También los abogados que asisten al solicitante pueden completar estos informes, aconsejándose que estén presentes durante la entrevista para detectar cualquier irregularidad, proporcionar una mayor confianza y seguridad al solicitante e insistir en la ampliación de determinadas preguntas y respuestas (Castaño, Díez y Barrio (2019). No obstante, aunque el solicitante tiene reconocido derecho a asistencia letrada gratuita durante la entrevista, ésta no es preceptiva, salvo en solicitudes formuladas en un CIE o en puestos fronterizos. Las fuentes afirman que la mayoría de solicitantes que acuden a la entrevista no van acompañados de un abogado, ni han sido previamente asesorados legalmente, por lo que en la práctica es posible que su expediente no sea ampliado con

informe jurídico, pudiendo generarse indefensión. Sobre esta cuestión, la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* (ECRI, 2011), sigue insistiendo a España sobre la necesidad de asistencia jurídica para mejorar la calidad de la entrevista¹³². También el informe del CGPJ (2014) aconseja un desarrollo reglamentario que reconozca el derecho del solicitante a reunirse con el abogado con anterioridad a la formalización de la solicitud y en cualquier momento del procedimiento. Recomienda igualmente incorporar la facultad del letrado para formular preguntas durante el transcurso de la entrevista de asilo, manifestando las objeciones que considere oportunas en cualquier momento del procedimiento. A falta de desarrollo reglamentario, ACNUR en España, junto con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, elaboraron una *Guía de actuación para la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*¹³³.

En algunos relatos de vida se plasma incluso la incomodidad del solicitante ante el hecho de realizar la entrevista en una comisaría policial, afirmando no sentirse en un espacio seguro y tranquilo para narrar su historia. La falta de confidencialidad en las comisarías puede provocar que la persona entrevistada experimente graves dificultades a la hora de exponer los motivos de su persecución (Shock, Rosner & Knaevelsrud, 2015). Esto puede suponer incluso, de acuerdo con Mosley (2018), una revictimización en los casos de solicitantes que han sido torturados por las autoridades policiales y cuerpos de seguridad del Estado en sus países de origen. Con el fin de garantizar una adecuada confidencialidad que permita la exposición de las razones de persecución de manera completa, el artículo 15.3 de la *Directiva 2013/32/UE* prevé, por un lado, que la persona entrevistadora no lleve uniforme militar ni de las fuerzas del orden y, por otro lado, que la entrevista pueda celebrarse por una persona del mismo sexo que el/la solicitante. Esto resulta especialmente apropiado en los supuestos de persecución por motivos de identidad de género, orientación sexual, violencia de género y víctimas de trata, aunque no siempre se cumple.

¹³² ECRI (2011). *Cuarto informe sobre España*, pp. 42-43. Disponible en: <http://www.cje.org/descargas/cje3138.pdf>

¹³³ ACNUR (2011). *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*. Recuperado de: <https://web.icam.es/bucket/ACNUR-ICAM%20GUIA%20ABOGADOS%202011.pdf>

Por último, cabe mencionar la detección, en algunos casos, de la falta de rigor y profesionalidad de los servicios de interpretación prestados durante las entrevistas. De acuerdo con León-Pinilla, Jordà-Mathiasen y Prado-Gascó (2016), los intérpretes no siempre reciben formación adecuada en protección internacional o diversidad sexual, por lo que muchas veces no tienen en cuenta las necesidades específicas del solicitante ni saben cómo lidiar con la complejidad de los procesos psicológicos a los que se enfrentan. Según Barrio, Castaño y Díez (2019), la estigmatización y estereotipos de género pueden transmitirse a través de la traducción cuando el intérprete procede del mismo país de origen que el solicitante por motivos de orientación sexual e identidad de género. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la mera presencia de un intérprete procedente de la misma región que el solicitante puede dificultar su exposición de motivos y narración de los hechos de persecución, menoscabando gravemente los derechos del solicitante (Gregorio y de Frutos, 2016).

El conjunto de elementos analizados denota ciertas disfuncionalidades en las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional. En primer lugar, se constata que la calidad de las mismas se ve fuertemente comprometida en aras de la agilización del procedimiento, un error acuciante teniendo en cuenta la importancia de la obtención de información detallada para su posterior análisis y evaluación. En segundo lugar, además de que las comisarías de policía no siempre garantizan los medios apropiados para una adecuada confidencialidad que permita la exposición de los motivos de persecución, se observa que éstas tampoco cuentan con recursos humanos suficientemente cualificados para llevar a cabo las entrevistas de manera adecuada, agravando las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad jurídica. La ausencia de trámite de audiencia o presencia de abogado durante la entrevista puede provocar indefensión, al igual que la calidad de la interpretación. Todo ello, junto con la falta de detección de perfiles con un mayor grado de vulnerabilidad y necesidades específicas de protección, incide negativamente en la instrucción del expediente administrativo, traduciéndose en la merma de las garantías contempladas en las *Directivas comunitarias de procedimiento y acogida*, así como en la Ley de asilo 12/2009. El conjunto de deficiencias detectadas durante la instrucción y resolución del expediente de protección internacional serán analizadas en el siguiente apartado.

5. Deficiencias detectadas en la instrucción y resolución del expediente de protección internacional

Tras la formalización y admisión a trámite de la solicitud, se inicia la fase de instrucción del procedimiento por parte de la OAR. La información contenida en los siguientes subepígrafes dará cuenta, en primer lugar, de las causas y consecuencias del incumplimiento de los plazos legales establecidos para la resolución del expediente, así como de la importancia de la adecuada *evaluación de la credibilidad* del relato en el procedimiento de asilo. En segundo lugar, se analizarán los motivos del desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España, examinando en un primer momento la recién estrenada figura del *permiso de residencia por razones humanitarias* otorgada a la población procedente de Venezuela para después estudiar las causas del alarmante número de solicitudes de asilo denegadas a ciudadanos hondureños y salvadoreños.

5.1. Demoras en la instrucción e incumplimiento de los estándares de calidad en la evaluación de las solicitudes de protección internacional

El artículo 24.3 de la Ley nacional de asilo establece que el procedimiento ordinario de protección internacional deberá resolverse transcurridos seis meses desde su presentación. No obstante, lo cierto es que tanto los solicitantes de asilo como el resto de informantes entrevistados aseguran que las resoluciones pueden llegar a demorarse hasta dos y tres años, generando una situación de grave inseguridad jurídica. A esto se suma la tardanza en la concesión y renovación de las tarjetas acreditativas de la situación de solicitante de asilo, impidiendo su acceso efectivo al mercado laboral y relegándoles a una situación de total desprotección (Valles, 2016).

En opinión de Garcés-Mascareñas (2017), estas demoras no solo dependen del grado de saturación de la OAR y la falta de personal, sino también de la nacionalidad del solicitante. Las demoras afectan especialmente a solicitudes de ciudadanos procedentes de Ucrania, Costa de Marfil, Mali, o Territorios Palestinos Ocupados, cuya resolución queda paralizada a la espera de una mejora de la situación del país de origen. En 2015, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo corroboraba este dato publicando que España contaba

con más de 7.500 casos pendientes de resolución a finales de 2014, siendo en su mayoría solicitudes de ciudadanos procedentes de Mali (25%). En mayo de 2019 todavía estaban pendientes de evaluación más de 120.000 expedientes de protección internacional, revelándose la situación de colapso y falta de previsión del sistema nacional de asilo¹³⁴.

Dado que la instrucción y resolución del expediente es meramente administrativo, con las carencias que ello implica, esto requiere la necesidad de asegurar cierto nivel de *calidad* en el procedimiento, que garantice, según García-Cienfuegos (2014: 55), “*que las peticiones individuales son valoradas de manera adecuada por profesionales especializados y formados en la materia*”. No obstante, el Defensor del Pueblo (2016) y los abogados de extranjería entrevistados alertan del incumplimiento de ciertos estándares mínimos contemplados en la normativa nacional y comunitaria dada la celeridad con la que se revisan los expedientes, la falta de recursos humanos y la situación de colapso.

El artículo 26.2 de la Ley nacional de asilo establece que para que se resuelva favorablemente la solicitud “*bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves*”, sin existir, por parte del solicitante, requisito de que los hechos afirmados sean *probados*. La *Directiva 2011/95/UE sobre reconocimiento* emplea en su artículo 4, relativo a la valoración de los hechos, el término “*fundamentar*” en lugar de “*probar*” refiriéndose a la solicitud de protección internacional. A pesar de que por norma general la *carga de la prueba* recae en el peticionario, la especificidad y complejidad del derecho de asilo hace que en términos prácticos la mayoría de solicitantes de protección internacional lleguen al país de acogida con su alegato como única prueba de la persecución sufrida (van Veldhuizen, Horselenberg, Landström, Granhag, & van Koppen, 2017). El temor y la urgencia de la partida no les permite en ocasiones aportar documentación probatoria de los hechos narrados (Apraez, 2017). Por ello, a falta de elementos probatorios, uno de los elementos imprescindibles a tener en cuenta a la hora de analizar dichos indicios será la *credibilidad del relato personal* (Sweeney, 2009).

¹³⁴ CEAR (2019). Más que cifras. Disponible en: <https://masquecifras.org/>

De acuerdo con el *Manual de capacitación multidisciplinaria de la Evaluación de la Credibilidad en los Procedimientos de Asilo (2013)*¹³⁵ y el informe de ACNUR *Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems (2013)*¹³⁶, la credibilidad se establece cuando el peticionario presenta una solicitud verosímil y coherente, que no contradice hechos de conocimiento público. Para el análisis del temor fundado, se establece que el encargado de la toma de decisiones no necesita estar totalmente convencido del fundamento de la solicitud, siendo suficiente extraer de ella la conclusión de que existe una razonable posibilidad de sufrir persecución o daños graves si el peticionario regresara a su país de origen, debiendo aplicarse el criterio del *beneficio de la duda* de manera adecuada. La *Directiva 2011/95/UE sobre reconocimiento* viene a corroborar este criterio en su artículo 4.5, exponiendo que “*si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones: a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición; b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes; c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso; d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así, y e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante*”.

La información actualizada sobre el país de origen es fundamental para confirmar la coherencia externa y adecuación de las declaraciones con el contexto de violencia y riesgos potenciales de persecución sobre los que basa su relato el solicitante. Muchas veces esta información constituye, junto con la declaración del solicitante, la única prueba

¹³⁵ Gyulai, Kagan, Herlihy, Turner, Hárdi & Tessza (2013): “*La Evaluación de la Credibilidad en los Procedimientos de Asilo. Un manual de capacitación multidisciplinaria*”. Comité Helsinki Húngaro. CREDO Initiative Improved Credibility Assessment in EU Asylum Procedures Project.

¹³⁶ UNHCR (2013) *Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems*. Disponible en: <https://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems.html>

disponible para evaluar el expediente (UNHCR, 2013)¹³⁷. A pesar de las numerosas herramientas disponibles actualmente para conocer la situación de los países de origen, se debe tener en cuenta que muchos hechos no siempre son reportados fidedignamente por los dirigentes del país. Asimismo, a menudo los informes oficiales priorizan la realidad de los varones homosexuales, obviando la situación del resto de integrantes del colectivo LGBTIQ+, cuya vulnerabilidad suele ser mayor (Miñarro, 2018). De acuerdo con Güell (2020), las mujeres lesbianas, transexuales o bisexuales son víctimas de numerosas violaciones, torturas, *transbullying*, acoso laboral y matrimonios forzados, a menudo empleados como medidas correctivas de su condición sexual. La ausencia de información sobre estas realidades suele ser interpretada por la autoridad instructora como indicador de no persecución, resolviendo negativamente la solicitud de protección (Peña, 2019).

También cabe recordar que la información proporcionada por un país es de carácter generalizado, mientras que la solicitud refleja una persecución individualizada. Por todo ello, la información recabada sobre el país de origen tiene el papel de contextualizar y corroborar la existencia de determinados patrones de persecución, reduciendo el margen de error en la toma de decisiones, pero sin perder de vista que el conocimiento obtenido es limitado y no aporta una certeza absoluta a la hora de resolver una petición de persecución directa e individualizada que refleje el riesgo en caso de retorno. Por ende, a falta de documentación probatoria de detenciones arbitrarias, tratos vejatorios o tortura, la declaración del solicitante suele constituir la fundamentación central sobre la que se asienta el temor fundado de persecución (Perego, 2017). De ahí la importancia de una adecuada *evaluación de la credibilidad* del relato del solicitante. No obstante, en opinión de Güell (2020), la ausencia de una definición más concreta por parte de la *Directiva 2011/95/UE de reconocimiento*, fomenta el desarrollo de un cada vez más alto grado de subjetividad.

El peligro de esta práctica es que entra en juego el prisma restrictivo del evaluador, el cual opera generalmente desde un enfoque reduccionista basado en estereotipos etnocéntricos, donde por ejemplo no se concibe que en una situación de peligro y

¹³⁷ En el caso de solicitantes LGTBIQ+, dada la importancia de la actualización de la información de su país de origen, la EASO publicó en 2015 la *Investigación de la situación de las personas lesbianas, gays y bisexuales en los países de origen*. Se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ce5b8e2-6d00-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-es>

amenazas constantes la persona haya tenido que esconder su identidad y contraer matrimonio con una persona heterosexual (Peña, 2019). Esta falta de credibilidad a menudo deriva en el rechazo de la solicitud de asilo, basándose en que la persona hubiera podido permanecer en su país de origen o tránsito guardando una mayor discreción (Miñarro, 2018).

Tal y como se ha analizado en el apartado anterior, la entrevista juega un papel fundamental en la posterior *evaluación de la credibilidad* dado que, si al solicitante no se le brinda una oportunidad justa y adecuada para expresar sus motivos de persecución en una declaración, sería injusto resolver negativamente sobre su credibilidad (Peña, 2019). La persona instructora deberá observar con atención las preguntas que se formularon durante la entrevista y considerar el perfil de vulnerabilidad de algunos peticionarios, generalmente agravado por la dureza de la ruta migratoria (van Veldhuizen, Horselenberg, Landström, Granhag, & van Koppen, 2017). En este punto, la formación de las autoridades competentes de la OAR y de la *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio* (CIAR) se presenta como uno de los mayores desafíos a abordar a la hora de evaluar los expedientes de protección internacional, pues la actual falta de formación especializada puede derivar en una resolución denegatoria basada en prejuicios y estereotipos. Según Solanes (2014), a pesar de la existencia de programas formativos y cursos específicos dirigidos a personal del Ministerio del Interior, esta formación no ha repercutido en el aumento de las cifras de reconocimiento de la protección internacional, más bien al contrario.

Los estándares de *evaluación de la credibilidad* exigidos suelen ser complejos y difíciles de cumplir, dado el colapso en las oficinas de asilo y la escasez de recursos humanos disponibles. Este hecho provoca, en opinión de Valles (2016), que el índice de reconocimiento de la protección internacional en España sea inferior al de la media europea, tal y como se analizará en el siguiente apartado.

5.2. Desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional

El número de solicitudes de protección internacional crece a una mayor velocidad que la capacidad de resolución del Ministerio del Interior: solo en 2019 se registraron 118.446 solicitudes, un crecimiento del 112% comparado con el 2018 y del 1.890% comparado con 2014¹³⁸. En contraste al aumento de peticiones, la tasa de reconocimiento de la protección internacional desciende por debajo del porcentaje de concesión de la media europea. Según los datos consultados en *Eurostat* (2020), el porcentaje de solicitudes admitidas en primera instancia fue menor en 2018 (24%) y en 2017 (33%) que las aceptadas en 2016 (66%)¹³⁹. En lo referente a solicitudes aceptadas en instancia superior, en 2018 se concedió únicamente el 7% (Eurostat, 2020). Esta situación ha puesto en jaque al sistema nacional de asilo, evidenciándose una serie de carencias que han sido subrayadas por las fuentes entrevistadas, entre ellas las más de 100.000 solicitudes pendientes de resolución, cifra recogida en el informe del Defensor del Pueblo del 2019.

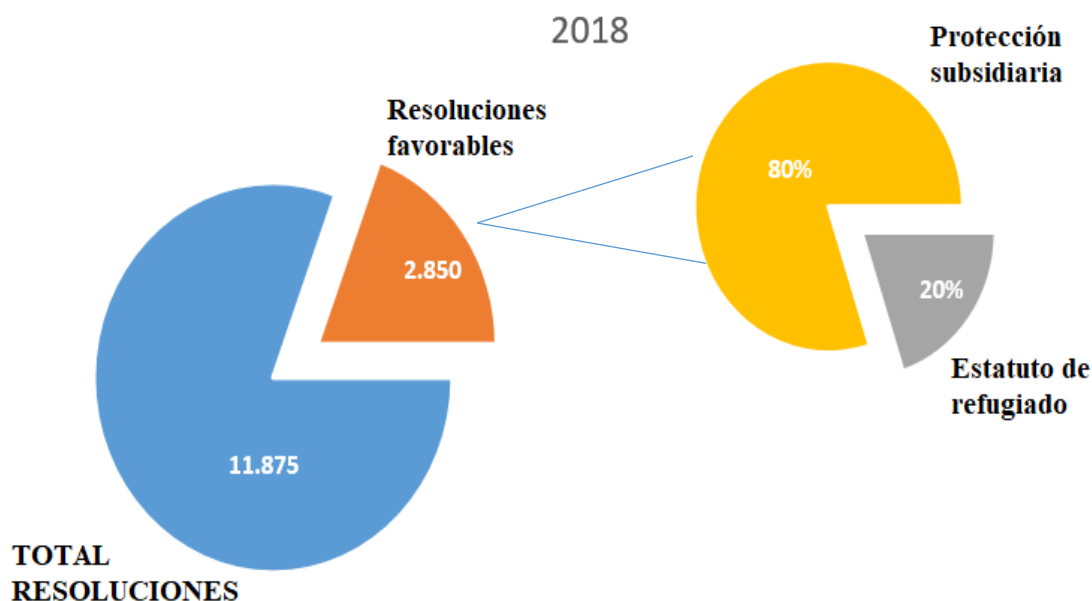
A diferencia de las principales nacionalidades demandantes de asilo en otros países europeos, la proximidad histórica, lingüística y cultural con Latinoamérica es en parte responsable del origen y procedencia de los principales demandantes de protección internacional en España. Según datos de la OAR (2019), en 2019 el principal país de origen de los solicitantes de protección internacional fue Venezuela, con 40.886 solicitudes registradas, representando un 34,5% del total. Le sigue Colombia con 29.410 peticiones (24,8%), Honduras con 6.803 (5,7%), Nicaragua con 5.935 (5%) y El Salvador con 4.784 (4%). Según el artículo de Garcés-Mascareñas y Pasetti (2019), de las 11.875 demandas de protección internacional evaluadas por el Ministerio del Interior en 2018, menos de un cuarto (24%) obtuvieron respuesta favorable, un porcentaje significativamente inferior a la media europea (37%). De las resoluciones positivas, únicamente el 20% (570) otorgan el reconocimiento del *estatuto de refugiado*. El 80% restante responden en su mayoría a la concesión del estatuto de *protección subsidiaria*. El artículo confirma la tendencia al alza de las solicitudes rechazadas, que han pasado del

¹³⁸ OAR (2019). *Asilo en cifras*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

¹³⁹ Eurostat (2020). *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex*. Actualizado a fecha de 2 de febrero de 2020. Disponible en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en

33% en 2016, al 66% en 2017 y al 76% en 2018. El gráfico 5 ilustra el porcentaje de resoluciones favorables de protección internacional frente a las resoluciones negativas en España.

Gráfico 5.- Resoluciones de protección internacional en España



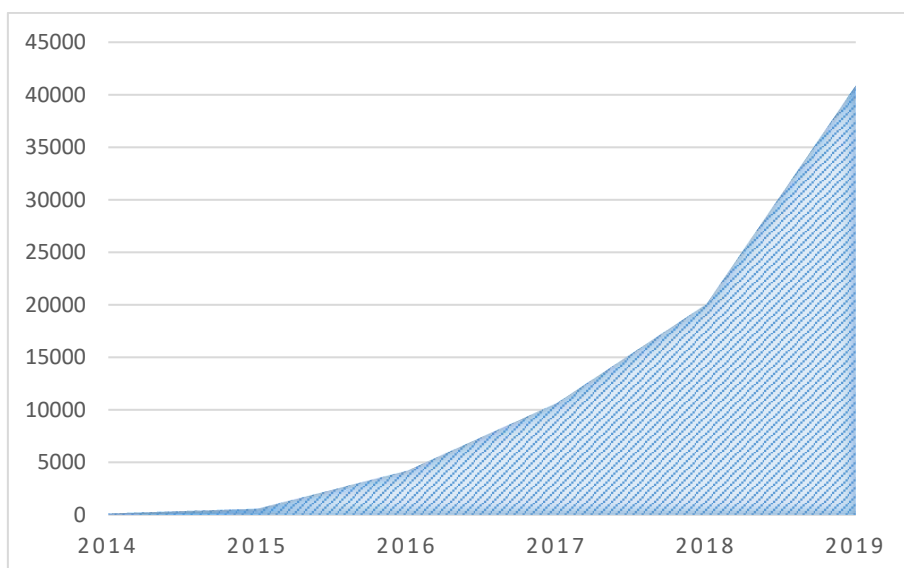
Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.*

Cierto es que el desplome de la tasa de reconocimiento de la protección internacional en España responde en gran parte al nuevo record de solicitudes registradas por personas originarias de Venezuela, a las que, por incumplimiento de los criterios exigidos en la Convención de Ginebra, se les deniega en su amplia mayoría el *estatuto de refugiado* y la *protección subsidiaria* (en 2018, solo 30 ciudadanos venezolanos obtuvieron el *estatuto de refugiado*, mientras que 1.495 peticiones fueron rechazadas y ninguno obtuvo la *protección subsidiaria*) (CEAR, 2018). Preocupa igualmente el alarmante número de solicitudes de protección internacional denegadas a ciudadanos hondureños y salvadoreños, a cuyo análisis se han dedicado los siguientes apartados, empezando por el estudio de caso de solicitantes originarios de Venezuela.

5.2.1. La denegación de la protección internacional como requisito previo al permiso de residencia por razones humanitarias otorgado a ciudadanos venezolanos

Dada su proximidad lingüística y cultural, España es el principal destino de las personas originarias de Venezuela que solicitan protección internacional en Europa (Dekocker, 2019). Según datos de la OAR, los ciudadanos venezolanos encabezan por cuarto año consecutivo la lista de países de origen de demandantes de asilo en España, con 4.196 peticiones presentadas en 2016, 10.629 en 2017, 20.053 en 2018 y 40.886 en 2019. El aumento de llegadas de personas venezolanas para solicitar la protección internacional inició a partir de 2015, a raíz del contexto socio-político caracterizado por la inseguridad, pérdida de ingresos, persecución política y escasez de alimentos y medicinas en Venezuela. El gráfico 6 ilustra la evolución de las solicitudes de protección internacional registradas por población venezolana en España durante los últimos cinco años.

Gráfico 6.- Evolución de las solicitudes de protección internacional registradas por población venezolana en España



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.*

Ante la inactividad de los órganos administrativos y el desplome de la tasa de reconocimiento como respuesta al auge de peticiones de personas de origen venezolano, la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional impulsó un cambio de

criterio dictando cinco Sentencias de fecha 26 de junio de 2018, en las que concedía por primera vez autorizaciones de residencia por razones humanitarias a solicitantes de protección internacional procedentes de Venezuela. Estas Sentencias (rec. núm.: 328/2017, 417/2017, 457/2017, 456/2017 y 628/2017), de similar fundamentación, se basaron en las recomendaciones y dictámenes del ACNUR (2017), que instaban a acoger por razones humanitarias y garantizar la no devolución de los ciudadanos venezolanos a su país de origen. En el conjunto de supuestos analizados en las cinco Sentencias, la Audiencia reconoce abiertamente la situación de “*riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de las personas*”¹⁴⁰. Concretamente, en las *Sentencias de la Audiencia Nacional, rec. núm. 456/2017 y 457/2017*, el Tribunal estima autorizar la residencia por razones humanitaria justificándose en el difícil acceso a medicamentos, vivienda y comida, impidiéndose la cobertura de las necesidades básicas de los recurrentes y de la menor recién nacida, que pondría en riesgo su vida en caso de retorno al país de origen.

Meses después de las decisiones de la Audiencia Nacional, en enero de 2019 el Ministerio del Interior anuncia que concederá permisos de residencia por razones humanitarias de un año, prorrogables a otro año más, a aquellos ciudadanos venezolanos a los que se les hubiera denegado la solicitud de protección internacional y cuya petición se hubiese formalizado con posterioridad al 1 de enero 2014. El 5 de marzo de 2019, la *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio* emitió la *Nota sobre la propuesta de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias* y, el 9 de marzo, el Ministerio del Interior emitió una segunda nota informativa para la expedición de los documentos de identidad de extranjero una vez haya sido concedida la autorización de residencia temporal. En gran parte, esta fórmula se adoptó con el fin de acelerar la resolución de expedientes de ciudadanos venezolanos y mejorar la situación de colapso sufrida en la OAR. Desde la adopción de esta medida, de los 14.933 expedientes resueltos entre febrero y junio de 2019, más de la mitad (7.623) fueron solicitudes de ciudadanos venezolanos (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019).

¹⁴⁰ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, rec. núm. 456/2017, de 26 de junio de 2018.

El 15 de marzo de 2019, el *Director General de Migraciones* y el *Comisario General de Extranjería y Fronteras* acordaron que la instrucción de los procedimientos de extranjería tramitados a favor de ciudadanos venezolanos deberá motivarse con base a la doctrina de la Audiencia Nacional anteriormente mencionada, de fecha 26 de junio de 2018 (Villegas, 2019). ACNUR aplaudió la decisión del gobierno español sobre la concesión del permiso de residencia por razones humanitarias a ciudadanos venezolanos, dado que la medida responde al llamamiento que en su día hizo ACNUR a la comunidad internacional pidiendo la acogida de ciudadanos venezolanos para evitar su retorno forzoso. En el documento de ACNUR “*Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*¹⁴¹”, actualizado a 21 de mayo de 2019, se insta a los Estados europeos a permitir el acceso de ciudadanos venezolanos a su territorio, garantizándoles el acceso a los procedimientos de protección internacional u otros mecanismos de protección que garanticen la estancia temporal en el país de acogida a fin de evitar el riesgo real de sufrir daños graves en su retorno a Venezuela (Villegas, 2019).

Tras el análisis de los resultados, se entrevistó que la medida adoptada por el Ministerio del Interior ha generado cierta polémica entre los distintos sectores entrevistados. Por un lado, algunos entrevistados aplauden esta fórmula como instrumento eficaz para otorgar una pronta respuesta y garantizar la estancia temporal en España a solicitantes que, en caso contrario, se verían obligados a regresar a sus países en precarias condiciones. No obstante, otros sectores, principalmente el de las organizaciones no gubernamentales especializadas en asilo, denuncian el trato discriminatorio de esta medida respecto a otras nacionalidades, preguntándose por qué no se otorga en igual medida el permiso de residencia por razones humanitarias a solicitantes procedentes de otras nacionalidades - por ejemplo, Colombia (segundo país de origen con más solicitudes de protección internacional en España)- o por qué en ningún otro país de la UE se ha optado por aplicar esta misma medida con ciudadanos venezolanos.

Asimismo, aunque sin duda esta medida ha contribuido a acelerar la resolución de expedientes de solicitantes venezolanos en la OAR, algunas fuentes lamentan que, si bien se ha acordado que no cabe reconocer el *estatuto de refugiado* ni la *protección subsidiaria*

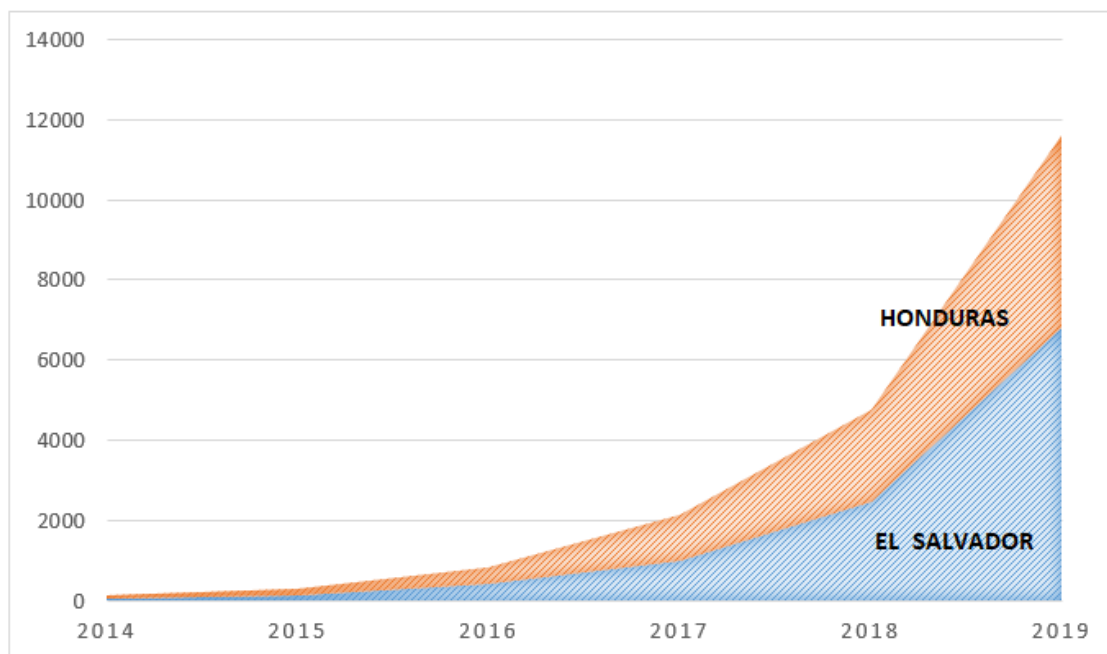
¹⁴¹ ACNUR (2019) Documento: “*Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*”. Retomado de: <https://blogextranjeriaprogestion.org/2019/05/22/nota-acnur-proteccioninternacional-venezolanos-2019/>

con carácter general a ciudadanos venezolanos, no debería establecerse la denegación de la solicitud de protección internacional como condición previa al acceso al permiso de residencia por razones humanitarias, pues su sola condición de migrante venezolano opositor al régimen o sin acceso a medicamentos, alimentos, vivienda y que reúna los requisitos contemplados en los artículos 37 y 46.3 de la *Ley de asilo de 2009* y en el artículo 125 del *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000* harían aplicable la concesión de dicha autorización para su estancia legal en España por razones humanitarias. La eliminación de esta condición previa permitiría a la persona dirigirse directamente a la vía de extranjería, sin necesidad de tramitar primero su solicitud por la vía de asilo, aliviando enormemente la carga y saturación de las oficinas de la OAR y permitiendo la revisión de otros miles de expedientes de personas de otras nacionalidades en espera de resolución. No obstante, un segundo grupo de entrevistados defiende que la medida en ningún caso debe sustituir el estudio individualizado de las peticiones de protección internacional, ya que muy probablemente algún ciudadano venezolano sea merecedor del reconocimiento del *estatuto de refugiado* o de la *protección subsidiaria*, e iría en contra de la normativa comunitaria y nacional negarle este derecho.

5.2.2. Replanteamiento de la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales en Centroamérica

El número de solicitudes presentadas en España por población salvadoreña y hondureña en los últimos cinco años ha crecido exponencialmente, según los datos recabados de la OAR. De las 38 solicitudes de hondureños y 23 de salvadoreños reportadas en 2013, contamos en 2019 con 6.803 solicitudes de hondureños y 4.784 de salvadoreños. Esto supone un aumento aproximado del 19.000% en comparación con el 2013 y del 140% en comparación con el 2018. El análisis de los distintos informes anuales de la OAR muestra un aumento constante de las solicitudes de ciudadanos provenientes de estos dos países centroamericanos, posicionándose en 2019 en la tercera y quinta posición de países de origen que registran mayores solicitudes de protección internacional en nuestro país, detrás de Venezuela y Colombia. El gráfico 7 ilustra la evolución de las solicitudes de protección internacional registradas por población hondureña y salvadoreña en España durante los últimos cinco años.

Gráfico 7.- Evolución de las solicitudes de protección internacional registradas por población hondureña y salvadoreña en España



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.*

A diferencia de lo que sucede en otros países de la UE como Bélgica, que sí otorga protección internacional a salvadoreños y hondureños huidos de la violencia de las pandillas, en España la tasa de aprobación de las peticiones de asilo presentadas por ciudadanos de estas nacionalidades es inferior al 1% (en 2018 no se concedió el derecho de asilo ni la *protección subsidiaria* a ningún nacional salvadoreño y tan solo 8 a ciudadanos hondureños, según datos de la OAR).

Consultada la jurisprudencia sobre esta cuestión¹⁴² y analizadas las aportaciones tanto de los solicitantes de asilo como de los profesionales entrevistados, se concluye, en primer lugar, que a pesar de encontrarse el solicitante perseguido por una pandilla o mara, en un país que no garantiza las mínimas condiciones de seguridad para permanecer en él, y siendo notoria la incapacidad de las respectivas fuerzas de seguridad del Estado de atajar la oleada de criminalidad que se extiende por todo el territorio, España no reconoce la

¹⁴² Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. rec. 911/2013, de 27 de septiembre de 2012.

protección internacional por motivo de persecución por carecer, generalmente, de elementos probatorios suficientes de los hechos descritos.

En este punto, cabe resaltar lo dispuesto en el artículo 4.5 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, al establecer que: *“Si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones: a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición; b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes; c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso; d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así, y e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante”*.

No obstante, atendiendo al estudio jurisprudencial sobre el posible otorgamiento a los perseguidos por “las maras centroamericanas” elaborado por Estepa (2016), aun concurriendo las circunstancias anteriormente descritas y las condiciones para la obtención del derecho de asilo, la mayoría de peticiones formuladas son denegadas sistemáticamente por la OAR, juzgándose insuficientes las pruebas que acreditan la certeza de las amenazas por parte de las pandillas y alegando la ausencia de denuncias a las autoridades de El Salvador u Honduras de los que resultara la pasividad de las mismas para combatir los delitos denunciados por las víctimas.

En la mayoría de los casos, el obstáculo de la prueba conduce a la Sala competente de la Audiencia Nacional primera y la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo a desestimar el derecho de asilo por motivos de persecución en los términos previstos en los artículos 3, 6 y 7 de la Ley española de asilo de 2009, por considerar que el solicitante no acredita convenientemente la inactividad de las autoridades del país frente a las actuaciones criminales.

En la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2014*¹⁴³, se decide desestimar el recurso de denegación de la protección internacional por persecución de las pandillas, al considerar, en primer lugar, que: *“cuando los actos de persecución fueran atribuidos a agentes no estatales, será preciso justificar la pasividad o imposibilidad de tutela por las autoridades del país de que se trate. Y ello puesto que, aun cuando existiera en efecto aquella persecución, la ley española impide acceder al derecho de asilo si las autoridades de su país están en condiciones de dispensar la pertinente protección al solicitante”*. La fundamentación de dicho razonamiento se encuentra en lo dispuesto en el artículo 13.c) de la Ley de asilo 2009, que limita la protección internacional cuando los causantes de los daños graves sean agentes de persecución no estatales, en aquellos casos en que las autoridades estatales y organizaciones internacional *“no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves”*. De este artículo se desprende la obligación del solicitante de demostrar la incapacidad de las autoridades del país de origen de brindar la necesaria protección, concluyendo, tras el análisis jurisprudencial, que en la práctica no se aportan pruebas suficientes que acrediten tal pasividad.

Por su parte, el artículo 14.2 establece que: *“Se entenderá que existe protección cuando los agentes mencionados en el apartado primero adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección”*. En la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional del 14 de septiembre de 2017 (nº de recurso 340/2016)*, el Tribunal señala la existencia de diversos mecanismos puestos en marcha por el gobierno salvadoreño de lucha activa contra las pandillas y maras, dando lugar a diversa legislación, citando entre otras: *“la Ley antimaras (2003); la Ley para el combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (2004); Reformas a la Ley del Menor infractor (Ley Penal Juvenil, 2004); Plan Mano Dura (2003); Plan Super Mano Dura (2004); Creación del Grupo Tarea Antipandillas GTA*

¹⁴³ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. rec. 1658/2013, de 24 de febrero de 2014.

dentro de la policía (2005); Creación de la Transnational Antigang Unit) en coordinación con el FBI y la Policía Nacional de El Salvador, etc.”. No obstante, diversas investigaciones, entre ellas la de Falkenburger y Thale (2008) califican de contraproducentes las políticas represivas y de “mano dura” implementadas por el gobierno para enfrentar el problema de las pandillas, las cuales, lejos de disminuir los índices de violencia ocasionados por las bandas organizadas, han contribuido a aumentarlos notoriamente.

En el conjunto de Sentencias analizadas (*Sentencias de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo: de 3 de marzo de 2014, n° de recurso 189/2012, del 15 de febrero de 2016, respuesta al recurso n° 2821/2015 y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 14 de noviembre de 2019, n° de recurso 483/2018*) se deniega reiteradamente el derecho a la protección internacional por motivos de persecución a ciudadanos salvadoreños y hondureños a manos de pandillas basándose las decisiones, en primer lugar, en la naturaleza criminal de los actos narrados, definiéndolos como un fenómeno de *inseguridad ciudadana* ajenos a las causas que podrían amparar el asilo.

En segundo lugar, aun cuando se advierte la existencia de actos de persecución imputables a agentes no estatales que pudieran dar lugar a la concesión de la protección internacional, la *Sentencia del Tribunal Supremo del 15 de febrero de 2016 (Rec. 2821/2015)* es muy clara al respecto, al advertir que: “*el dato relevante para dar lugar a la concesión de la protección internacional es si puede considerarse suficientemente acreditada una situación de aquietamiento, pasividad, desidia o impotencia de las autoridades de su país a la hora de investigar los hechos y otorgarle protección*”. En efecto, las decisiones del Tribunal consultadas se fundamentan en la no acreditación de la pasividad de las autoridades estatales ante los hechos delictivos descritos, alegando que “*no consta de forma alguna que las autoridades se aquieten o permanezcan pasivas ante dicho fenómeno de las maras*”, no constando tampoco que el fenómeno de las maras “*esté amparado o consentido por las autoridades del país, que han legislado y adoptado iniciativas para combatir esa lacra social*”. Todo ello a pesar de que en el conjunto de las Sentencias consultadas, además de en la *Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección Octava de la misma Sala, de 28 de mayo de 2012, n° de recurso 1318/10*, así como en la *Sentencia de 25 de enero de 2013*, de la misma sección y sala, dictada en el *recurso n°*

1127/2011, afirmaran los recurrentes perseguidos por las pandillas que “*es un hecho notorio y acreditado, no necesitado de prueba que el Estado salvadoreño se ve imposibilitado para hacer frente a esta delincuencia común generalizada*”. Todas estas peticiones de asilo de contenido similar fueron denegadas por considerar insuficientemente probada la inactividad e incapacidad de las autoridades estatales de garantizar la debida protección a la ciudadanía haciendo frente a la delincuencia procedente de las pandillas.

A esto se suma el temor de las víctimas a denunciar a sus agresores ante la policía, argumento que han corroborado y reiterado los protagonistas de los relatos de vida procedentes de El Salvador y Honduras, así como los peticionarios de la jurisprudencia consultada. En la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 14 de noviembre de 2019, n° de recurso 483/2018*, el solicitante afirma que “*no denunció las amenazas porque [las pandillas] se percatarían de ello y teme que le hagan daño*”. La investigación de Goubaud (2008) advierte sobre la desfavorable opinión y generalizada percepción de corrupción de las autoridades policiales de Centroamérica. Además del alto grado de insatisfacción expresado por la población salvadoreña y hondureña, el autor afirma que “*existe una percepción amplia de que las pandillas actúan sin que la policía genere una respuesta adecuada*”, quedando reflejada en su investigación la impunidad de los delitos cometidos por estas bandas. Pastor (2016) se suma a esta afirmación, advirtiendo que solo uno de cada diez casos de homicidios ha llegado a los tribunales salvadoreños durante el 2016. Algunos informantes clave alertan incluso de la desconfianza generalizada ante un posible vínculo entre los fiscales y jueces encargados del caso con estas estructuras criminales, siendo una de las principales consideraciones a la hora de no presentar denuncia. Pese a ello, la ausencia de denuncia es un argumento recurrente empleado por los tribunales españoles a la hora de denegar el derecho de asilo, alegando que difícilmente una persona puede recibir protección si no se ha dirigido a las autoridades de su país para ponerles en conocimiento de la persecución sufrida.

En la Sentencia anteriormente citada, el Tribunal añade que “*la situación de violencia que existe en algunas zonas de El Salvador no se extiende a la totalidad del territorio de dicho país, ni afecta a toda la población [...] y que los informes de la situación socio-política de El Salvador se desprende que es posible que el recurrente pueda regresar y*

establecerse en su país de origen, ya que al menos en una parte de su territorio no hay temores fundados de que pueda sufrir daños". Existen otras Sentencias, como la *Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección Octava de la Sala Contencioso-administrativo de 25 de enero de 2013, dictada en el recurso n° 1127/2011*, que reiteran este argumento, alegando que *"el fenómeno de inseguridad ciudadana no abarca el total de la geografía del país"*, erigiéndose como un motivo adicional en el que se basa el Tribunal para denegar la protección internacional.

Según el estudio de Estepa (2016), los solicitantes de asilo perseguidos por pandillas tienden a fundar su petición en la *generalización* de la violencia a manos de pandillas en su país de origen, alegando que no existen áreas seguras a las que poder desplazarse ni zonas donde esté garantizada la protección efectiva por parte del Estado. El artículo 8 de la *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011*, indica que *"al evaluar la solicitud de protección internacional, los Estados miembros podrán establecer que un solicitante no necesita protección internacional si en una parte del país de origen este no tiene fundados temores a ser perseguido o no existe un riesgo real de sufrir daños graves"*. De modo que, en aquellos casos en que el peticionario no acredita convenientemente la inseguridad y amenazas sufridas en otras zonas más seguras del país, su solicitud quedaría denegada.

No obstante, de acuerdo con los entrevistados y con la investigación realizada por López, Quintanilla y Gómez (2017) las maras y pandillas en El Salvador *"han pasado de estar presentes en algunos barrios de las principales ciudades en los años 1990's, a tener presencia en prácticamente todo el país, tanto en el ámbito urbano como rural. Para el año 2014 se calculaba que las maras/pandillas habían extendido su influencia a lo largo de 214 municipios, 1054 colonias, 368 cantones, 180 barrios y 422 territorios (lotificaciones, residenciales o comunidad), que suman 2.238 territorios en total"*. En esta misma investigación, los autores explican que el control del territorio es un requisito previo esencial para la conducción eficiente de las operaciones y actividades ilícitas de las pandillas, principalmente la extorsión y el narcomenudeo, que constituyen sus principales fuentes de ingreso. Este control territorial se ejerce a través de una extensa red de miembros, colaboradores y familiares de las pandillas y maras.

A este respecto, cabe citar igualmente el artículo publicado por ACNUR en 2016¹⁴⁴, alertando de que las pandillas continúan amenazando y persiguiendo a salvadoreños y hondureños que han huido de sus países y buscado refugio en Guatemala, ya que sus redes tienen alcancen internacional. El jefe de la oficina del ACNUR en Guatemala, Enrique Valles-Ramos, advierte que estas organizaciones criminales cruzan fronteras y han iniciado una guerra silenciosa en el *Triángulo Norte Centroamericano*. Dada la sofisticada coordinación y redes existentes entre pandillas, no cabe entender la posibilidad de desplazamiento de las víctimas a zonas más seguras del país, pues se entiende que su integridad física seguiría en peligro (Martínez y Navarro, 2018).

Cabe citar a su vez el diagnóstico elaborado en 2012 por ACNUR, titulado: “*Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalización*”¹⁴⁵, que critica la denegación de la protección internacional por parte de los Estados receptores por considerar a la víctima de las pandillas un migrante socio económico huido de una situación de delincuencia común. Denuncia asimismo que en muchas de las solicitudes de asilo el Estado receptor no considera el *crimen organizado* como agente de persecución, sino como un mero “*agente delincuencia común*” y que, en aquellos casos en los que sí son considerados agentes de persecución, se entiende como “*delincuencia común nacional o local, invisibilizando su carácter de Crimen Organizado Transnacional*”, impidiendo una clara vinculación entre el desplazamiento forzado y las violaciones a los derechos humanos del peticionario.

De la *Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, de 24 de agosto de 2015, n° 22-2007*¹⁴⁶, se deduce que la calificación de *delincuencia común* es desconocedora de la realidad centroamericana si tenemos en cuenta que las pandillas tienen la capacidad de realizar actividades que les son propias al Estado (control territorial, control del tránsito de personas, suspensión del transporte público, impedimento del ejercicio de la libertad religiosa, control de las actividades

¹⁴⁴ ACNUR (2016). Las maras amenazan a centroamericanos que buscan refugio en Guatemala. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2016/07/1360131>

¹⁴⁵ ACNUR (2012). Desplazamiento forzado y necesidades de protección generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica”. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932>

¹⁴⁶ Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sala de lo Constitucional, número de recurso 22-2007, de 24 de agosto de 2015.

económicas, control de la administración penitenciaria, etc.) e incluso capacidad de someterlo a las reglas que pretenden implementar en el país. Se trata de una organización debidamente estructurada, donde existe una jerarquía y una permanencia. Operan con armas de grueso calibre y cuentan con capacidad suficiente para infundir terror y generar inseguridad de manera permanente entre la población civil (James, 2016). Este conjunto de características son recogidas en la mencionada Sentencia, que acaba reconociendo a la pandilla como *grupo terrorista*, acentuando el hecho de que no se trata de un simple grupo que perturba la tranquilidad pública cometiendo actos de delincuencia común, sino de un grupo que reiteradamente atenta contra los derechos fundamentales de la vida, el patrimonio, la integridad, la libertad de sufragio, la circulación, la libertad religiosa, la salud, y una larga serie de derechos constitucionales dejados a la merced de lo que estos grupos dispongan. Por último, es importante resaltar del informe que *“las autoridades de los 8 países del triángulo norte reconocen la necesidad de protección internacional de sus propios ciudadanos cuando estos manifiestan su intención de abandonar el país o cruzan una frontera internacional a causa del accionar del Crimen Organizado, y que muchos de los casos que buscan protección en el exterior son referidos y canalizados por sus propias autoridades consulares a las instancias nacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiados en los países receptores”*.

Otra de las circunstancias que deberá justificar el solicitante de asilo al invocar una persecución a cargo de agentes no estatales es que los actos hagan referencia a motivos de persecución protegibles, en el sentido de los artículos 3, 6 y 7 de la Ley de asilo de 2009. Esto es: *“por fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual”*. En la gran mayoría de supuestos, los peticionarios no reúnen las características que legalmente definen la categoría de *“grupo social”*, ni ninguna otra en el contexto de la institución de asilo, por lo que los tribunales descartan rápidamente el otorgar la protección internacional por juzgar no protegibles los motivos de persecución, considerándolos motivos puramente económicos (*Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo de fecha 14 de noviembre de 2019, nº de recurso 483/2018*).

Asimismo, según el artículo 6 de la Ley de asilo 2009, *“los actos en que se basen los fundados temores a ser objeto de persecución [...] deberán ser suficientemente graves*

por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales". Solo así se resolverán favorablemente las solicitudes donde se recojan indicios suficientes de persecución o de daños graves (art. 26.2 Ley de asilo 2009). Es por ello que cuando la jurisprudencia del Tribunal Supremo analiza los acontecimientos narrados, centrados fundamentalmente en la extorsión económica del sujeto y/o de sus familiares por miembros de pandillas, deciden denegar la protección internacional por apreciar que no existe persecución en los hechos alegados, sino una mera decisión personal del solicitante de migrar por motivos económicos, exenta de ejercicio de violencia física.

No obstante, a partir de los documentos "*Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*" y "*Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras*", elaborados por ACNUR en 2016, la Audiencia Nacional empezó a fallar a favor de solicitantes de asilo salvadoreños perseguidos por la *Mara Salvatrucha*, doctrina que se extendió a ciudadanos hondureños afectados por la misma mara.

En las *Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso)*, de 14 de septiembre de 2017, núm. rec. 340/2016, de 8 de septiembre de 2017, núm. rec. 342/2016, de 21 de septiembre de 2017, núm. rec. 339/2016, de 22 noviembre 2017, núm. rec. 602/2016 y de 22 noviembre 2017, núm. rec. 599/2016, el Tribunal establece que: "*nuestra posición en la valoración de la situación del país debe ser revisada a la vista de las Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador, de ACNUR de marzo de 2016*", extrayendo las siguientes conclusiones: A) *Existe una gran parte de la población salvadoreña que se ve afectada por la situación de violencia que vive el país y busca protección internacional, B) La violencia existente en el país que enfrenta a diversos actores armados, reviste tal intensidad, que, en el momento actual, la situación que se vive en el país puede calificarse de conflicto interno. C) El Estado no se encuentra en condiciones de suministrar protección a la población, tanto por la fuerza de las Maras, como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal.*"

Estas conclusiones suponen una ruptura respecto de los argumentos mantenidos en las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo anteriores a 2016, donde se denegaba la protección internacional por motivos de persecución a manos de pandillas por entender que no quedaba suficientemente acreditada la pasividad de las autoridades por parte del peticionario, así como por reconocer una intensa labor de las autoridades gubernamentales en la lucha contra este fenómeno.

En noviembre de 2017, la Audiencia Nacional extiende la doctrina de las anteriores Sentencias a las causas de persecución de la misma *Mara (MS-13)* en Honduras. Las *Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 20 de noviembre de 2017, recurso número 600/2016; de 22 de noviembre de 2017, recurso número 601/2016; y de 22 de noviembre de 2017, recurso número 604/2016* vuelven a recurrir a las “*Directrices del ACNUR sobre elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional para solicitantes de asilo*”, esta vez de Honduras¹⁴⁷, apreciando que las conclusiones alcanzadas en las Sentencias respecto a la persecución por parte de pandillas en El Salvador son igualmente replicables respecto de las sufridas por los recurrentes en Honduras en las citadas Sentencias.

¹⁴⁷ Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58dceb5b4>

6. Recapitulación

La confrontación de los hallazgos obtenidos en el apartado de resultados con la bibliografía científica ha permitido visibilizar las múltiples agresiones de las que es objeto el derecho de asilo en nuestro país. De los aspectos analizados se deduce la imperante necesidad de reivindicar el asilo como un derecho dentro del SECA y de establecer vías legales y seguras que den acceso a la protección internacional, asegurando el derecho de acceso al procedimiento en los puestos fronterizos y respetando el principio de *non refoulement*. En territorio nacional, es fundamental salvar los obstáculos que afectan a la calidad del procedimiento y al cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para la formalización y resolución del expediente administrativo, siendo de vital importancia la implementación de un procedimiento eficaz y justo que asegure, por un lado, el acceso al procedimiento de aquellos colectivos más vulnerables con necesidades específicas de protección y, por otro lado, la pronta identificación de las personas no necesitadas de protección internacional para ser derivadas a otros mecanismos de protección ajenas al sistema de protección internacional.

En definitiva, el capítulo identifica en detalle las disfuncionalidades del sistema nacional de asilo y la vulneración de derechos de aquellos que solicitan protección internacional en España, para después ser capaces de ofrecer una serie de propuestas concretas que deriven en la mejora del sistema de protección desde un enfoque garantista de derechos humanos que salvaguarde y haga efectivos los derechos de los demandantes de protección internacional.

CAPÍTULO SEXTO
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La presente investigación nos ha permitido evaluar, en primer lugar, las consecuencias del permanente enfrentamiento entre el enfoque intergubernamental y la perspectiva comunitaria en la elaboración de las políticas de asilo. A pesar del esfuerzo cualitativo de estos últimos diez años por armonizar las legislaciones nacionales en materia de protección internacional, lo cierto es que continúan existiendo importantes desavenencias entre los Estados miembros en su gestión del fenómeno migratorio, un hecho que ha provocado una desconfianza generalizada que fácilmente pudiera derivar en el resquebrajamiento de los valores europeos.

Los acontecimientos de estos últimos años exigen, sin duda, una respuesta conjunta y coordinada, basada en la solidaridad y en la asunción de una responsabilidad compartida para plantear soluciones reales a la situación de necesidad de los solicitantes de asilo. La coherencia de los ordenamientos internos con la política comunitaria se presenta imprescindible a la hora de enfrentar estos desafíos de la protección internacional.

En el segundo epígrafe del capítulo de análisis e interpretación de resultados, se ha constatado el auge de un discurso securitario insertado con éxito en un escenario ficticio de emergencia y crisis, el cual facilita la adopción de medidas difícilmente compatibles con el respeto de los derechos fundamentales que en otras circunstancias serían altamente cuestionadas. El complejo nexo entre *seguridad* y *asilo* responde a este marcado enfoque securitario que considera las migraciones como una amenaza a la salvaguarda de la seguridad identitaria de la comunidad europea.

La irrupción de estas políticas eminentemente restrictivas en la Agenda Europea de Migración permite al lector comprender la creciente subordinación de la ayuda al desarrollo al servicio de los objetivos de frenar las llegadas de flujos migratorios mixtos y aumentar las repatriaciones. En este sentido, la cooperación al desarrollo se ofrece como un apoyo financiero dirigido al fortalecimiento del control fronterizo y al aumento de la colaboración policial, configurándose como un complejo sistema de bonificaciones y penalizaciones impuesto a los países de origen y tránsito de migrantes –no establecidos como prioritarios en términos de desarrollo- para lograr su adhesión a los objetivos

establecidos. Por ende, la estrategia de la condicionalidad migratoria en las políticas de desarrollo de la UE está implicando una alteración de las prioridades sectoriales y geográficas receptoras de fondos de cooperación –los países de África subsahariana suelen quedar excluidos–, con un impacto negativo en el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda. Esto no solo impide el avance en la consecución de los objetivos de desarrollo centrales de la cooperación, sino que imposibilita el desarrollo de medidas capaces de resolver las causas estructurales que provocan la migración hacia Europa.

Dado que la política securitaria es la que predomina en la frontera Sur de España, la presente investigación constata que el acceso a las oficinas de asilo situadas en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla es prácticamente inexistente para las personas originarias de África subsahariana, impidiendo el ejercicio efectivo de su derecho de asilo. Esta práctica constituye un claro ejemplo de externalización de fronteras, donde España y Europa tienen la capacidad de impedir en la práctica, mediante tácitos acuerdos con Marruecos, la entrada de personas procedentes de determinadas regiones africanas a suelo europeo. El marco narrativo vigente, que asocia a la criminalidad a la persona negra migrante, ha otorgado un estatus de superioridad a la gendarmería marroquí para impedir el acceso seguro a territorio español y europeo.

La imposibilidad de acceso legal y el auge de políticas restrictivas que penalizan a quienes buscan protección internacional relegan a los solicitantes a una situación de irregularidad y total vulnerabilidad, con el consiguiente aumento de la peligrosidad en la búsqueda de nuevas vías de acceso. El salto de las vallas instaladas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla ha ocasionado, por un lado, la implementación generalizada de las devoluciones sumarias y “en caliente” por parte de la Guardia Civil española, aun cuando esta práctica ha sido calificada en más de una ocasión como contraria a la legislación internacional, comunitaria y nacional, por vulneración del *principio de no devolución*. Recordemos que la celeridad de las devoluciones impide detectar situaciones de especial vulnerabilidad, expulsando a Marruecos y a otros de países de origen y tránsito no declarados seguros a posibles víctimas de trata, menores no acompañados, colectivos perseguidos por motivos de identidad de género u orientación sexual, así como víctimas de cualquier otro motivo de persecución susceptible de recibir protección internacional.

En definitiva, para salvar los obstáculos que frenan el avance hacia la armonización de las legislaciones nacionales y el acceso al procedimiento de asilo en puestos fronterizos, es urgente, en primer término, dejar atrás la visión securitizadora de la migración, permitiendo una reinterpretación del nexo *desarrollo-migración* que integre la identidad heterogénea del actual contexto de movilizaciones globales. Sería conveniente, en segundo lugar, establecer una adecuada distribución de la responsabilidad entre los Estados miembros, de manera que pudiera ofrecerse una respuesta integral basada en el principio de cooperación internacional. De lo contrario, la falta de asunción de responsabilidades a nivel comunitario contribuye a acentuar las disparidades en la unificación de estándares para la valoración del procedimiento de asilo y el reconocimiento del estatuto jurídico al que accede el solicitante.

Esta situación ha generado que, en contraste con el aumento de las demandas registradas, continúen existiendo grandes disparidades en la tasa de reconocimiento del *estatuto de refugiado* y de la *protección subsidiaria* entre los distintos Estados miembros. A pesar de que la proximidad lingüística, histórica y cultural hacen de España el principal destino europeo de las personas originarias de Venezuela, Colombia y Centroamérica, lo cierto es que la tasa de concesión de las peticiones registradas en nuestro país es inferior al 1%, por debajo de la media europea. La inadecuada *evaluación de la credibilidad* del relato del solicitante, la falta de recursos humanos, la celeridad con la que se revisan los expedientes o la ausencia de información actualizada sobre el país de origen, han sido identificadas como algunas de las causas de denegación más recurrentes de las solicitudes de asilo presentadas desde el 2015.

En el caso de los solicitantes procedentes del *Triángulo Norte Centroamericano*, el presente estudio constata que el Estado español no reconoce la protección internacional por motivo de persecución a manos de las pandillas por carecer, generalmente, de elementos probatorios suficientes que acrediten la pasividad de las autoridades, a pesar de ser público y notorio que los Estados salvadoreño y hondureño carecen de la capacidad de brindar seguridad a sus habitantes. Tampoco han sido acertadas las Sentencias de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional al definir la naturaleza criminal de los actos narrados como un fenómeno de *inseguridad ciudadana*, en lugar de identificarlos como estructuras criminales de alcance internacional que reúnen todas las características de grupos terroristas. Las recomendaciones en esta línea giran en torno a reconocer el

derecho a la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales a ciudadanos procedentes de El Salvador y Honduras en línea con las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2017, que reconocen que la violencia existente en El Salvador y Honduras enfrenta a diversos actores armados y reviste tal intensidad que la situación vivida en el país puede calificarse de *conflicto interno*, tanto por la fuerza de las pandillas como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal.

El conjunto de elementos analizados denota asimismo una merma en la calidad de las entrevistas, que se ve fuertemente comprometida en aras de la agilización del procedimiento, una traba acuciante teniendo en cuenta su enorme papel en la posterior *evaluación de la credibilidad* del relato y en la que se fundamentará la decisión de conceder o denegar el *estatuto de refugiado* o la *protección subsidiaria*. Para brindar una oportunidad justa al solicitante de expresar sus motivos de persecución en la declaración, es imprescindible dotar de mayores recursos humanos para garantizar la calidad de las mismas, asegurándose que el entrevistador cuenta con una formación adecuada para la correcta identificación de los distintos perfiles vulnerables y del complejo contexto sociocultural de los países de origen de los entrevistados. A la luz del análisis de las entrevistas mantenidas con miembros de la Policía Nacional y solicitantes de protección internacional, es de vital importancia interrumpir la práctica generalizada de derivar a agentes de otros cuerpos no especializadas en asilo, principalmente el de la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, cuya *mala praxis*, propia de interrogatorios dirigidos a criminales, termina afectando negativamente al relato del entrevistado. Un primer paso en esta materia sería la aprobación del tan esperado Reglamento de asilo que desarrollase la *Ley 12/2009* y trasponga las Directivas europeas 2013/32/UE y 2013/33/UE, asegurando que la persona que vaya a celebrar la entrevista tenga capacidad suficiente para valorar adecuadamente las circunstancias personales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su identidad de género o su vulnerabilidad.

Es igualmente urgente asegurar la presencia de abogados durante las entrevistas de formalización para detectar cualquier irregularidad y facilitar la exteriorización y verbalización de las razones de persecución, evitando la revictimización de los peticionarios. Esta medida debe ir acompañada de una mayor profesionalización de los

servicios de traducción e interpretación, que en ningún caso deberán provenir del mismo país de origen que el peticionario para evitar la transmisión de estigmas de género u otros prejuicios a través de la traducción del relato.

Recordemos que, en esta fase de formalización y acceso al procedimiento de protección internacional, es imprescindible acertar en la identificación de las necesidades específicas de protección de aquellos peticionarios con un mayor grado de vulnerabilidad. Esta detección precoz en ningún caso puede depender de las *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, sino más bien de los profesionales encargados de la recepción y posterior acompañamiento de los solicitantes. Sin la designación de una autoridad competente y profesionalizada encargada de dicha identificación, se vulnera el derecho de ser informado sobre la posibilidad de solicitar protección internacional en España y las garantías que ello conlleva, imposibilitando el acceso a los centros de acogida e itinerarios de inserción.

La presente investigación ha detectado asimismo la insuficiente capacidad del sistema nacional de asilo de hacer frente a la demanda creciente de solicitudes. Una situación que no ha hecho más que agravarse con el paso del tiempo y que actualmente enfrenta demoras superiores a dieciocho meses para la formalización de las peticiones de protección internacional, un tiempo de espera muy superior al contemplado en la ley nacional de asilo y normativa comunitaria. Se trata de un colapso en parte motivado por la falta de previsión y la falta de personal interino de la OAR, que en ningún caso debiera ir a cargo de los solicitantes de asilo. Con el fin de evitar el limbo legal al que se ven relegados los peticionarios durante el tiempo de espera, unido a la imposibilidad de cobertura de sus necesidades básicas por falta de acceso al sistema de protección internacional, las sugerencias en esta línea giran en torno a dotar de autorización laboral y permiso de residencia al solicitante en el momento de expresar su voluntad de pedir asilo, permitiendo su ingreso en un centro de acogida y recibiendo el debido acompañamiento en esta primera fase de espera. Estas medidas deben ir acompañadas de una mayor dotación económica en vista de agilizar el procedimiento ante el todavía incesante incremento de las demandas de protección internacional. Se comprueba a su vez que el colapso del sistema nacional de asilo no se limita exclusivamente a esta primera fase de formalización, sino que continúa en las siguientes etapas de instrucción y resolución del expediente, pudiendo tardar hasta tres años en generarse una respuesta

denegatoria o de concesión de la protección internacional. Estas demoras generan una grave situación de indefensión e inseguridad jurídica en el solicitante, impidiendo su adecuada integración en la sociedad de acogida.

El incumplimiento de las múltiples obligaciones exigidas por las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión de la protección internacional respaldaría la necesidad del desarrollo reglamentario de la *Ley 12/2009* e incluso la aprobación de una nueva Ley que se adecue al acervo comunitario y favorezca el avance en la unificación de criterios mínimos comunes. Esto permitiría revertir muchas de las causas de las principales deficiencias detectadas a lo largo de la presente investigación, evitando la dispersión de criterios en el acceso al procedimiento de protección internacional y posterior instrucción y resolución del expediente administrativo, además de limitar la arbitrariedad por parte de la Administración pública en su toma de decisiones.

No debemos olvidar que lo jurídico es una expresión congelada de un tiempo político, que a medida que pasa el tiempo entra en incongruencia con la mutabilidad del contexto y acontecimientos políticos actuales. Por ello, el sistema nacional y europeo de asilo está llamado a reformularse para brindar una adecuada protección a aquellos que así lo precisen y evitar la degradación absoluta del derecho de asilo.

A continuación, se expone de manera resumida las principales propuestas identificadas en materia de asilo con el ánimo de trasladarlas al ámbito de las políticas públicas, cuyo objetivo último es la salvaguarda de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional y su traslado a la agenda política española, tanto gubernamental (normativa y ejecutiva), como académica:

- Propuestas a nivel nacional:
 - ✓ *Establecer vías seguras y legales de acceso al procedimiento de protección internacional.* Las actuales formas irregulares de ingreso en territorio español son sinónimas de privación de derechos, juzgándose por ello imprescindible insistir, por un lado, en la necesidad de habilitar la posibilidad legal de formalizar solicitudes de asilo en embajadas y

consulados españoles desde terceros países. Para ello, es necesario desarrollar reglamentariamente el artículo 38 de la *Ley de asilo 12/2009*, determinando las condiciones de acceso de las personas necesitadas de protección internacional a las representaciones diplomáticas y apoyando los traslados a España cuando la persona se encuentre en situación de persecución en su país de origen. Por otro lado, se recomienda contemplar excepciones respecto a la exigencia de visado de tránsito aeroportuario a personas procedentes de países en conflicto, cuya población es susceptible de recibir protección internacional por la situación de violencia generalizada y violación flagrante de sus derechos humanos en el país de origen.

- ✓ *Asegurar el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla suprimiendo las restricciones discrecionales y discriminatorias.* Se insta a las autoridades españolas a investigar la desigualdad de condiciones y el trato discriminatorio de personas naturales de países de África subsahariana en su acceso a las oficinas de asilo de los puestos fronterizos de Beni-Enzar y el Tarajal. Es de vital importancia que las autoridades fronterizas reciban mayor formación en materia de asilo y derechos humanos para garantizar en la práctica el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional, incluido el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, etnia, nacionalidad o religión o cualquier otra condición personal o social. Las políticas de asilo no deben entenderse como políticas de control migratorio, por lo que se sugiere avanzar hacia el fin del uso de las detenciones como mecanismo generalizado de control fronterizo.

- ✓ *Garantizar el cese de las devoluciones “en caliente” en las fronteras de Ceuta y Melilla y respetar del principio de non refoulement.* Las devoluciones sumarias impiden detectar situaciones de especial vulnerabilidad merecedoras de protección internacional. Por ello, se debería proceder a poner fin de las devoluciones “en caliente” y la implantación de un sistema en frontera capaz de servir al propósito de

identificación individualizada y protección de personas en situación de vulnerabilidad, garantizando en todo momento su derecho a solicitar protección internacional, así como su derecho a asistencia letrada, a un proceso debido y a un recurso efectivo contra la devolución.

- ✓ *Repensar el empleo de las ayudas de cooperación al desarrollo supeditadas al control de flujos migratorios y a la externalización fronteriza.* Revisar la supeditación e instrumentalización de la AOD española destinada al fortalecimiento de las fronteras exteriores, control de flujos migratorios mixtos, aumento de cuotas policiales y control fronterizo. La prevalencia de la lógica securitaria sobre el interés solidario en el diseño de las políticas de cooperación al desarrollo pervierte el verdadero propósito que debe guiar la distribución y destinación de la AOD española en línea a elevar el índice de desarrollo humano sostenible del continente africano.

- ✓ *Garantizar la inmediatez del sistema de citas para la formalización de la solicitud de protección internacional.* Aumentar la capacidad del personal interino para hacer las entrevistas en vistas a agilizar el sistema de citas ante al aumento previsible de las demandas de protección internacional. Dado que los retrasos por parte de la Administración de ningún modo deben ir a cargo de los solicitantes, se sugiere oportuno dotar al solicitante de autorización laboral y permiso de residencia, permitiendo igualmente su ingreso en los centros de acogida del sistema de protección hasta lograr la formalización de su solicitud, evitando que el peticionario quede relegado en un limbo legal y en una situación de total exclusión que imposibilita la cobertura de sus necesidades básicas. Se recomienda asimismo que, mientras tanto, el Estado delegue competencias y una mayor dotación presupuestaria a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para la gestión de alojamientos temporales de emergencia para aquellos solicitantes que permanecen a la espera de la formalización de la solicitud. Por último, se debería proceder a la supresión de la exigencia del documento de empadronamiento como requisito previo de la petición de protección internacional en la ciudad de València, por no

estar contemplado en la ley y suponer una vulneración flagrante del ejercicio adecuado del derecho de asilo.

- ✓ *Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional a colectivos vulnerables con necesidades específicas de protección.* En primer lugar, se recomienda designar a una autoridad competente y profesionalizada encargada de identificar las necesidades específicas de protección de aquellos solicitantes con un mayor grado de vulnerabilidad. En el caso de menores no acompañados susceptibles de recibir protección internacional, se insta al gobierno a brindarles la posibilidad de poder acceder a centros de acogida e integración derivados del sistema protección internacional para una mayor cobertura de sus necesidades básicas. También a ser considerados, en el caso de menores acompañados, como sujetos de derechos independientes a quien poder estudiar su solicitud de protección internacional de manera individualizada y no como mera extensión de la formalización de la solicitud de sus progenitores.

En el caso de personas víctimas de trata, se deberían habilitar, en primer lugar, más recursos especializados de atención a víctimas de trata solicitantes de protección internacional y/o se amplíen las plazas de los recursos ya existentes. En segundo lugar, se recomienda admitir a trámite las solicitudes donde aparezcan indicios de trata de seres humanos con el objeto de profundizar en el estudio de las circunstancias como práctica garantista de los derechos de las demandantes. Por último, se sugiere que la detección no dependa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Tanto en el caso de personas víctimas de trata como del colectivo LGTBIQ+, se recomienda que la identificación sea concebida como un proceso en el cual la persona pueda reconocerse e identificarse como víctima de trata o perteneciente al colectivo LGTBIQ+ meses después de su llegada a España. En cualquiera de los casos, es de vital importancia que las autoridades proporcionen información clara sobre su posibilidad de solicitar protección internacional en España y sus derechos y garantías como solicitantes.

En relación al colectivo LGTBIQ+, las recomendaciones giran en torno a una mayor capacitación y sensibilización de los profesionales que participan en la entrevista de formalización de la solicitud y de aquellos que posteriormente tramitan y resuelven el expediente administrativo. Una formación que no se limite al conocimiento de la normativa vigente sancionadora de la identidad de género y orientación sexual del país de origen, sino también de la realidad socio-cultural y nivel de violencia derivada de la LGTBIQfobia en el país. La formación debe trascender la perspectiva occidental de género e incorporar el enfoque de diversidad sexual desde una mirada transcultural que trate de entender las situaciones vividas en los países de origen y tránsito. Se recomienda asimismo el establecimiento de mecanismos más efectivos de identificación donde se tenga en cuenta la especificidad del motivo de persecución del solicitante.

- ✓ *Reconsiderar la idoneidad de la Policía Nacional como autoridad competente encargada de formalizar la solicitud de protección internacional mediante entrevista.* Se recomienda revisar la competencia de llevar a cabo la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional por parte de la Policía Nacional, dado que esto puede llegar a suponer una revictimización en los casos de solicitantes que han sido torturados por las autoridades policiales y cuerpos de seguridad del Estado en sus países de origen, entorpeciendo la exposición de los motivos de su persecución. En cualquier caso, el entrevistador no debe ir vestido con uniforme militar ni de las fuerzas del orden a la hora de realizar la entrevista. Esta deberá celebrarse por una persona del mismo sexo del solicitante, sobre todo en los supuestos de persecución por motivos de identidad de género, orientación sexual, mujeres víctimas de trata y/o violencia de género. Se recomienda realizar las entrevistas fuera de las comisarías de policía, dado que éstas no siempre disponen de los medios apropiados para una adecuada confidencialidad ni son consideradas espacios seguros para los demandantes. Se sugiere que las entrevistas se lleven a cabo por funcionarios de la OAR del Ministerio del Interior debidamente formados en asilo, derechos humanos y género.

- ✓ *Dotar de mayores recursos humanos suficientemente cualificados para garantizar la calidad de las entrevistas.* En primer lugar, se recomienda dotar de mayores recursos humanos y económicos con el fin de acortar los plazos de espera para la realización de la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional y suprimir la necesidad de derivar a agentes de otros cuerpos no especializados en asilo. En segundo lugar, se precisa que el entrevistador cuente con una capacitación adecuada y especializada de base y una formación continua para una correcta identificación sobre las distintas problemáticas y contextos socioculturales de los países de origen de los entrevistados. Es necesario que el entrevistador desarrolle una especial sensibilidad hacia las situaciones vividas y motivos de persecución de colectivos que enfrentan mayores vulnerabilidades, debiendo tener presente las raíces culturales del solicitante y sus necesidades de protección.

- ✓ *Asegurar la presencia de abogados durante la entrevista de formalización de la solicitud y mejorar la profesionalidad de los servicios de traducción e interpretación.* Al igual que sucede en las dependencias de puestos fronterizos y CIEs, se recomienda instaurar el derecho a la asistencia letrada gratuita y de manera preceptiva durante la entrevista de protección internacional en territorio nacional. La posibilidad de audiencia previa y presencia de abogados durante la entrevista permite proporcionar una mayor confianza y seguridad al solicitante, detectar cualquier irregularidad e insistir en la ampliación de determinadas respuestas. Los abogados pueden formular preguntas durante el transcurso de la entrevista, manifestar las objeciones que consideren oportunas y completar el expediente ampliando los informes del entrevistador.

Asimismo, es fundamental mejorar la profesionalidad de los servicios de interpretación prestados durante las entrevistas. Estos deben recibir formación adecuada en materia de derechos humanos, protección internacional y género, y no provenir del mismo país de origen del solicitante para evitar la transmisión de posibles estigmatizaciones en su

traducción. La mera presencia de un intérprete procedente de la misma región del solicitante puede dificultar la narración de sus motivos de persecución.

- ✓ *Dotar de mayores medios materiales y humanos a la OAR.* Para solventar el atasco en el sistema nacional de asilo y evitar las excesivas demoras en la formalización, instrucción y resolución del expediente administrativo, se recomienda dotar de mayores medios materiales y humanos a la OAR con el fin de garantizar la resolución del expediente en el plazo legalmente establecido y cumpliendo con unos estándares de calidad adecuados.

- ✓ *Implementar un procedimiento eficaz y justo que asegure la correcta identificación de las personas no necesitadas de protección para ser derivadas a otros mecanismos de protección ajenos al sistema de protección internacional.* Dada la situación de colapso de las oficinas de la OAR, se recomienda eliminar *la denegación de la solicitud de protección internacional* como condición previa para que los ciudadanos venezolanos puedan obtener directamente el permiso de residencia por razones humanitarias por la vía de extranjería, sin necesidad de tramitar su solicitud por la vía de asilo. Esta medida contribuiría a aliviar la carga y saturación del sistema nacional de asilo, permitiendo la revisión de miles de expedientes acumulados de ciudadanos de otras nacionalidades. Dado que esta medida en ningún caso pretende negar o sustituir el derecho a recibir protección internacional, se recomienda implementar un procedimiento eficaz y justo capaz de asegurar la correcta identificación de las personas no necesitadas de protección, para ser derivadas a la mayor brevedad posible bien a la vía de extranjería bien a otros mecanismos de protección que garanticen la estancia temporal en el país de acogida a fin de evitar el riesgo real de sufrir daños graves en su retorno a Venezuela. La instrucción del procedimiento de extranjería y tramitación de la autorización de residencia por razones humanitarias a favor de ciudadanos venezolanos deberá motivarse con base a la reciente doctrina de la Audiencia Nacional, garantizando la no devolución a sus países de origen. Se recomienda igualmente valorar si esta medida puede

extrapolarse a solicitantes procedentes de otras nacionalidades, entre ellos Colombia, por ser el segundo país de origen con más solicitudes de protección internacional registradas en España y presentar algunas similitudes con el caso venezolano.

- ✓ *Reconocer el derecho a la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales en Centroamérica.* En línea con sendas Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador y Honduras, elaboradas por ACNUR en 2016, y ateniéndonos a las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2017, que supusieron una ruptura respecto de los argumentos mantenidos hasta la fecha, se insta a reconocer el derecho a la protección internacional por motivos de persecución por organizaciones criminales a ciudadanos procedentes de El Salvador y Honduras. Desde esa fecha, la Audiencia Nacional reconoce de manera pública y notoria que la violencia existente en El Salvador enfrenta a diversos actores armados y reviste tal intensidad que la situación que se vive en el país puede calificarse de conflicto interno, tanto por la fuerza de las Maras como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal, una situación de violencia generalizada que afecta a gran parte de la población salvadoreña. En noviembre de 2017, la Audiencia Nacional extiende esta doctrina a las causas de persecución de la *Mara Salvatrucha* a ciudadanos hondureños, apreciando que las conclusiones alcanzadas en las Sentencias respecto a la persecución por parte de pandillas en El Salvador es igualmente replicable respecto de la sufrida por los recurrentes en Honduras.

- ✓ *Aprobación del Reglamento de asilo que desarrolle la Ley 12/2009 y trasposición de las Directivas europeas.* El incumplimiento de las múltiples obligaciones exigidas por las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión de la protección internacional y normas para la acogida de solicitantes de

protección internacional (*Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE*) respaldaría la necesidad de desarrollo reglamentario de la *Ley 12/2009*.

Esta demora de más de una década se ha identificado como una de las principales causas de las deficiencias detectadas en los apartados anteriores, propiciando situaciones de inseguridad jurídica, arbitrariedad por parte de la Administración y dispersión de criterios tanto en el acceso al procedimiento de protección internacional, como en la formalización de la solicitud, instrucción y resolución del expediente administrativo. No obstante, sobre este punto los entrevistados sugieren más conveniente reformar primero la Ley de asilo, adecuándola al acervo comunitario y, posteriormente, llevar a cabo el debido desarrollo reglamentario.

- Propuestas a nivel comunitario para avanzar hacia una nueva política común de asilo:
 - ✓ *Establecimiento de una adecuada distribución de la responsabilidad entre los Estados miembros de la UE.* Esta línea de acción debe abordarse desde la lógica regional europea, ofreciendo una respuesta integral basada en el principio de cooperación internacional y distribución responsable de la carga, atendiendo al derecho internacional y al enfoque de derechos humanos. Para asegurar la viabilidad del sistema, la distribución de la responsabilidad deberá respetar la soberanía nacional a la par de la armonización legislativa y el fortalecimiento del principio de solidaridad europeo. Las propuestas actuales de determinación del Estado responsable de la tramitación de las solicitudes siguen criterios semejantes a los mecanismos de reubicación: tamaño de la población, PIB total, tasa de desempleo, capacidad de absorción, etc., evitando que la responsabilidad recaiga sistemáticamente en los Estados de primera línea y desincentivando los temidos movimientos secundarios. Para asegurar la sostenibilidad de esta propuesta, se recomienda prever mecanismos sancionadores para aquellos Estados miembros que no estén dispuestos a participar en la distribución equitativa acogiendo a solicitantes en su territorio.

Una distribución justa también debe tomar en consideración las *preferencias* de los solicitantes de asilo, pues de lo contrario será difícil asegurar la eficiencia del sistema y la supresión de los movimientos secundarios. A pesar de existir numerosas propuestas y directrices del ACNUR que abogan por otorgar un mayor peso a los criterios familiares y culturales por encima del criterio más extendido del primer país de llegada, esto no equivale a incluir al solicitante en la toma de decisión. La entrada a un primer Estado miembro suele ser fruto de un conjunto de factores fortuitos, entre los que prima su posición en la geografía europea como país fronterizo, sin implicar necesariamente una conexión o vínculo especial del solicitante con dicho país. Es por ello que existe un movimiento creciente entre las organizaciones del tercer sector que abogan por un modelo de distribución basado en la libre elección de los solicitantes, sustituyendo el inapropiado criterio del primer país de llegada por el del país de elección del peticionario. Si esto resultara en una distribución desigual, se ofrecería una compensación económica a los países que soportaran una mayor carga. Otras propuestas, como la de Rapoport & Moraga (2014) apuntan a un sistema de cuotas negociables que recoja tanto las preferencias de los Estados miembros como la de los solicitantes de protección internacional.

- ✓ *Unificación de estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción y en el reconocimiento del estatuto jurídico al que accede el solicitante.* La primera recomendación sobre este punto sería instar a todos los Estados miembros, entre ellos España, a trasponer en su normativa interna las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión de la protección internacional y normas para la acogida de solicitantes. La armonización legislativa hacia una nueva política común de asilo exige un verdadero compromiso de solidaridad entre los Estados miembros, que defienda una posición garantista y reconozca el derecho de asilo como una obligación internacional que debe ser abordada desde una perspectiva común europea y no desde las prerrogativas nacionales.

Para ello, es fundamental sustentar los fundamentales del derecho de asilo en el pilar humanitario, reflejando su imperativo ético del deber de responder desde la dimensión comunitaria a la necesidad de refugio. En este punto, es de vital importancia repensar el concepto de seguridad en las propuestas de reforma del SECA, incentivando la desconexión del erróneo vínculo entre asilo y seguridad que rigen las actuales políticas comunitarias de asilo. Los nuevos cimientos del sistema de Dublín deben estar atravesados en todo momento por la lógica de los derechos humanos.

- Propuestas de nuevas líneas de estudio en el sistema de investigación español, comunitario e internacional:

Finalmente, es de gran relevancia que la presente investigación no suponga el fin de la inmersión sobre los desafíos diagnosticados. Siempre partiendo del paradigma de la interseccionalidad, resulta fundamental continuar examinando las distintas experiencias de persecución que sufren los solicitantes de asilo llegados a territorio español y europeo. El análisis plural y transversal de estas realidades nos permite reconocer a la población refugiada como un colectivo heterogéneo que emplea distintas lógicas en su proyecto de movilidad. Es por ello primordial que las nuevas aproximaciones continúen sumergiéndose en la realidad del conflicto y de los motivos de persecución, acercándonos a la percepción de los protagonistas desde sus propias experiencias. Así, las posibles nuevas líneas de investigación podrían centrar su atención en:

a) *Enmendar la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados o los ordenamientos jurídicos internos para garantizar la protección de las personas desplazadas por causa de la emergencia climática.* Algunos países empobrecidos de Centroamérica o la región del Sahel son objeto de especial atención en esta materia, reconociéndose los desastres naturales como un activador directo de los desplazamientos humanos. El no reconocimiento de los *refugiados climáticos* o *desplazados medioambientales* bajo el paraguas de la Convención de Ginebra u otros instrumentos normativos que pudieran actuar como mecanismos de protección supone una degradación añadida al derecho de asilo y al régimen jurídico internacional de las personas refugiadas. Es por ello conveniente ampliar las investigaciones en este campo, generando una mayor

incidencia en el nexo causal entre cambio climático y necesidad de protección fundado en el deterioro de las condiciones de vida de determinadas poblaciones desplazadas. Todo ello teniendo en cuenta que la problemática deberá tratarse desde una distancia mínimamente global, como la regional europea, no desde la perspectiva renacionalizadora.

b) *Repensar a qué responde hoy la institución jurídica del derecho de asilo.* Abrir el debate sobre si continuar vinculando el derecho de asilo únicamente a la persecución política y a la existencia constatable de un perseguidor o bien ampliar los parámetros de la *Convención de Ginebra* para introducir la noción de *estado de necesidad*. Recordemos que, en teoría del derecho y derecho penal, el *estado de necesidad* viene definido como circunstancia eximente de responsabilidad, por lo que cabría reflexionar sobre la posible analogía entre la *persecución* y la *movilidad forzada por estado de necesidad*, valorando situaciones en las que la persona no huye por ser perseguida sino porque en caso de permanecer en su país fallecería de hambre, pobreza y/o falta de acceso a las necesidades básicas. Los vuelcos sociales experimentados en las últimas décadas han dado pie a la presencia de población *refugiada* no reconocida como tal por ser categorizada administrativamente como *migrante*, una realidad generalizada estrechamente relacionada con lo que algunos investigadores, como Espinar-Ruiz (2010), denominan *the asylum-migration nexus*. Este debate puede suponer un reto para la definición legal convencional de la figura de *refugiado* recogida en la *Convención de Ginebra de 1951* que en la actualidad viene calificándose de excesivamente limitada.

CONCLUSIONS

La présente recherche nous a permis d'évaluer, en premier lieu, les conséquences de la confrontation permanente entre l'approche intergouvernementale et la perspective communautaire dans l'élaboration des politiques d'asile. En dépit de l'effort qualitatif de ces dix dernières années pour harmoniser les législations nationales en matière de protection internationale, il est certain que des désaccords importants subsistent entre les États membres dans leur gestion du phénomène migratoire, un fait qui a provoqué une méfiance généralisée qui pourrait facilement conduire à la rupture des valeurs européennes.

Les événements de ces dernières années exigent, sans aucun doute, une réponse conjointe et coordonnée, fondée sur la solidarité et sur la prise en charge d'une responsabilité partagée pour proposer des solutions réelles à la situation de besoin des demandeurs d'asile. La cohérence des ordres juridiques internes avec la politique communautaire apparaît indispensable pour relever ces défis de la protection internationale.

Dans la deuxième partie du chapitre consacré à l'analyse et à l'interprétation des résultats, on a constaté la montée d'un discours sécuritaire qui a été insérée avec succès dans un scénario fictif d'urgence et de crise, qui facilite l'adoption de mesures difficilement compatibles avec le respect des droits fondamentaux qui, dans d'autres circonstances, seraient fortement contestées. Le lien complexe entre *sécurité* et *asile* répond à cette approche sécuritaire marquée qui considère les migrations comme une menace à la sauvegarde de la sécurité identitaire de la communauté européenne.

L'irruption de ces politiques éminemment restrictives dans l'Agenda européen en matière de migration permet au lecteur de comprendre la subordination croissante de l'aide au développement au service des objectifs de freiner les flux migratoires mixtes et d'accroître les rapatriements. À cet égard, la coopération au développement est proposée en tant qu'aide financière visant à renforcer le contrôle aux frontières et à accroître la collaboration policière, en se présentant comme un système complexe de bonifications et de pénalités imposées aux pays d'origine et de transit de migrants, -non établis comme prioritaires en termes de développement- pour atteindre leur adhésion aux objectifs fixés.

Ainsi, la stratégie de conditionnalité migratoire dans les politiques de développement de l'UE implique une modification des priorités sectorielles et géographiques bénéficiaires de fonds de coopération -les pays d'Afrique subsaharienne sont souvent exclus-, avec un impact négatif sur le respect des principes d'efficacité de l'aide. Cela empêche non seulement les progrès dans la réalisation des objectifs de développement de la coopération, mais rend également impossible le développement de mesures capables de résoudre les causes structurelles qui provoquent la migration vers l'Europe.

Étant donné que la politique sécuritaire prédomine à la frontière sud de l'Espagne, la présente recherche constate que l'accès aux bureaux d'asile situés aux postes frontières de Ceuta et Melilla est pratiquement inexistant pour les personnes originaires d'Afrique subsaharienne, ce qui empêche l'exercice effectif de leur droit d'asile. Cette pratique est un exemple clair de l'externalisation des frontières, où l'Espagne et l'Europe ont la capacité d'empêcher en pratique, par des accords tacites avec le Maroc, l'entrée sur le sol européen de personnes originaires de certaines régions africaines. Le cadre narratif en vigueur, qui associe à la criminalité la personne noire migrante, a accordé un statut de supériorité à la gendarmerie marocaine pour empêcher l'accès sûr au territoire espagnol et européen.

L'impossibilité d'accéder à la justice et la multiplication des politiques restrictives qui pénalisent les demandeurs de protection internationale relèguent les demandeurs dans une situation d'irrégularité et de vulnérabilité totale, avec pour conséquence une augmentation de la dangerosité dans la recherche de nouvelles voies d'accès. Le saut des clôtures installées dans les périmètres frontaliers de Ceuta et Melilla a entraîné, d'une part, la mise en œuvre généralisée des retours sommaires par la Garde civile espagnole, même si cette pratique a été qualifiée à plusieurs reprises de contraire au droit international, communautaire et national, pour violation du *principe de non-refoulement*. Rappelons que la célérité des renvois sommaires empêche d'identifier des situations de vulnérabilité particulière, en expulsant au Maroc et à d'autres pays d'origine et de transit non déclarés sûrs à des éventuelles victimes de la traite, des mineurs non accompagnés, des groupes persécutés en raison de leur identité de genre ou de leur orientation sexuelle, ainsi que des victimes de tout autre motif de persécution susceptible d'obtenir une protection internationale.

En définitive, pour surmonter les obstacles qui freinent les progrès vers l'harmonisation des législations nationales et l'accès à la procédure d'asile aux postes frontière, il est urgent, en premier lieu, de dépasser la vision sécuritaire de la migration, en permettant une réinterprétation du lien *développement-migration* qui intègre l'identité hétérogène du contexte actuel de mobilisations globales. Deuxièmement, il serait souhaitable d'établir une répartition appropriée des responsabilités entre les États membres, de manière à ce qu'une réponse globale fondée sur le principe de la coopération internationale puisse être apportée. Autrement, l'absence de prise de responsabilités au niveau communautaire contribue à accentuer les disparités dans l'unification des normes pour l'évaluation de la procédure d'asile et la reconnaissance du statut juridique auquel accède le demandeur.

Cette situation a engendré de grandes disparités dans le taux de reconnaissance du *statut de réfugié* et de la *protection subsidiaire* entre les différents États membres. Bien que la proximité linguistique, historique et culturelle fasse de l'Espagne la principale destination européenne des personnes originaires du Venezuela, de la Colombie et d'Amérique centrale, il est certain que le taux d'octroi des pétitions enregistrées dans notre pays est inférieur à 1 %, en dessous de la moyenne européenne. L'inadéquation *évaluation de la crédibilité* du récit du demandeur, le manque de ressources humaines, la rapidité avec laquelle les dossiers sont examinés ou l'absence d'informations à jour sur le pays d'origine; ont été identifiés comme faisant partie des motifs de refus les plus récurrents des demandes d'asile enregistrées depuis 2015.

Dans le cas des demandeurs originaires du *Triangle Nord de l'Amérique centrale*, la présente étude constate que l'État espagnol ne reconnaît pas la protection internationale en raison de persécutions commises par les gangs ou bandes de jeunes en raison de l'absence des éléments probants suffisants pour attester la passivité des autorités, bien qu'il soit public et notoire que les États salvadorien et hondurien n'ont pas la capacité d'assurer la sauvegarde de leurs habitants. Les arrêts de la Chambre du contentieux de l'Audiencia Nacional ont incorrectement défini la nature criminelle des actes relatés, les qualifiant comme un phénomène d'*insécurité citoyenne*, au lieu de les identifier comme des structures criminelles de portée internationale qui réunissent toutes les caractéristiques des groupes terroristes. Les recommandations à cet égard portent sur la reconnaissance du droit à la protection internationale en cas de persécution par des

organisations criminelles de citoyens d'El Salvador et du Honduras, conformément aux arrêts de l'Audiencia Nacional de 2017, qui reconnaissent que la violence qui sévit au Honduras et au El Salvador oppose différents acteurs armés et revêt une telle intensité que la situation vécue dans le pays peut être qualifiée de *conflit interne*, en raison de la force des gangs, de l'insuffisance des effectifs de police et de l'inefficacité du système judiciaire pénal.

L'ensemble des éléments analysés dénote également une diminution de la qualité des entretiens, qui est fortement compromise par l'accélération de la procédure, un problème urgent compte tenu de son rôle considérable dans l'ultérieure *évaluation de la crédibilité* du récit et base sur laquelle la décision d'accorder ou de refuser le *statut de réfugié* ou la *protection subsidiaire* sera prise. Pour offrir au demandeur une chance équitable d'exprimer ses motifs de persécution dans la déclaration, il est indispensable de disposer davantage de ressources humaines pour garantir la qualité de celle-ci, en veillant à ce que l'enquêteur dispose d'une formation adéquate pour identifier correctement les différents profils vulnérables et le contexte socioculturel complexe du pays d'origine des personnes interrogées. À la lumière de l'analyse des entretiens avec des membres de la Police nationale et des demandeurs d'asile, il est essentiel de mettre fin à la pratique généralisée consistant à renvoyer des agents d'autres services non spécialisés dans le domaine de l'asile, principalement celui de l'Unité contre les réseaux d'immigration illégale et les falsifications documentaires, dont la *faute professionnelle*, propre aux interrogatoires visant des criminels, finit par affecter négativement le récit de l'interviewé. Un premier pas dans ce domaine serait l'adoption du règlement sur l'asile, qui mettrait en œuvre la *loi 12/2009* et transposerait les directives européennes 2013/32/UE et 2013/33/UE, en veillant à ce que la personne qui mène l'entretien ait la capacité suffisante pour apprécier correctement les circonstances personnelles qui entourent la demande, y compris les racines culturelles du demandeur, son identité de genre ou sa vulnérabilité.

Il est également urgent d'assurer la présence d'avocats lors des entretiens formels afin de détecter toute irrégularité et de faciliter l'extériorisation et la verbalisation des motifs de persécution, en évitant la revictimisation des pétitionnaires. Cette mesure doit s'accompagner d'une professionnalisation des services de traduction et d'interprétation, qui ne doivent en aucun cas provenir du même pays d'origine que le pétitionnaire pour éviter la transmission de préjugés sexistes ou autres à travers la traduction du récit.

Rappelons qu'à ce stade de la formalisation et de l'accès à la procédure de protection internationale, il est indispensable d'identifier avec précision les besoins spécifiques de protection des pétitionnaires les plus vulnérables. Cette détection précoce ne peut en aucun cas dépendre des *Forces et Corps de sécurité de l'État*, mais plutôt des professionnels chargés de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs. Sans la désignation d'une autorité compétente et professionnalisée chargée de cette identification, il est porté atteinte au droit d'être informé de la possibilité de demander une protection internationale en Espagne et aux garanties qui en découlent, en rendant impossible l'accès aux centres d'accueil et aux itinéraires d'insertion.

La présente recherche a également mis en évidence l'insuffisance de la capacité du système national d'asile à faire face à la croissante demande de protection internationale. Une situation qui s'est aggravée au fil du temps et qui est actuellement confrontée à des retards de plus de dix-huit mois pour la formalisation des demandes de protection internationale, un temps d'attente bien supérieur à celui prévu par la loi nationale du droit d'asile et la réglementation communautaire. Il s'agit d'un effondrement en partie dû au manque de prévoyance et au manque de personnel intérimaire au bureau de l'asile et du refuge. Afin d'éviter l'incertitude juridique dans laquelle se trouvent les pétitionnaires pendant le temps d'attente, conjuguée à l'impossibilité de satisfaire leurs besoins fondamentaux faute d'accès au système de protection internationale, les recommandations dans cette ligne portent sur l'octroi d'une autorisation de travail et d'un permis de séjour au moment où le pétitionnaire exprime sa volonté de demander l'asile, en permettant son admission dans un centre d'accueil et en recevant un accompagnement approprié dans cette première phase d'attente. Ces mesures doivent s'accompagner d'une augmentation des ressources financières afin d'accélérer la procédure face à l'augmentation des demandes de protection internationale. On constate à son tour que l'effondrement du système national d'asile ne se limite pas exclusivement à cette première phase de formalisation, mais se poursuit aux étapes suivantes de l'instruction et de l'évaluation du dossier. La réponse au refus ou à l'octroi de la protection internationale peut prendre jusqu'à trois ans. Ces retards privent de toute défense et créent une grave situation d'insécurité juridique pour le demandeur, entravant son intégration dans la société d'accueil.

Le non-respect des multiples obligations imposées par les directives du Parlement européen et du Conseil sur les procédures communes pour l'octroi de la protection internationale renforcerait la nécessité d'un développement réglementaire de la *loi 12/2009* et même de l'adoption d'une nouvelle loi qui soit conforme à l'acquis communautaire et qui favorise l'unification de critères minimaux communs. Cela permettrait de remédier certaines des principales lacunes relevées au cours de la présente recherche, en évitant la dispersion des critères dans l'accès à la procédure et l'instruction et la résolution ultérieures du dossier administratif, en plus de limiter l'arbitraire de l'administration publique dans sa prise de décisions.

Nous ne devons pas oublier que le droit est une expression figée d'un temps politique qui, au fil du temps, entre en contradiction avec la mutation du contexte et des événements politiques actuels. C'est pourquoi le système national et européen d'asile est appelé à être reformulé pour offrir une protection adéquate à ceux qui en ont besoin et éviter ainsi la dégradation absolue du droit d'asile.

Dans le but de les transposer dans le domaine des politiques publiques, les principales recommandations identifiées en matière d'asile sont résumées ci-après, dont l'objectif ultime est la sauvegarde des droits des demandeurs de protection internationale et leur transfert à l'agenda politique espagnol, tant au niveau gouvernemental (normatif et exécutif) qu'universitaire :

- Recommandations au niveau national :
 - ✓ *Mettre au point des voies sûres et légales permettant aux personnes d'accéder à la procédure de protection internationale.* Les formes irrégulières d'entrée sur le territoire espagnol sont synonymes de privation de droits. Il est donc indispensable d'insister, d'une part, sur la nécessité de rendre possible légalement la présentation des demandes d'asile auprès des ambassades et consulats espagnols de pays tiers. À cette fin, il est nécessaire de développer l'article 38 de la *loi 12/2009 sur l'asile*, en déterminant les conditions d'accès des personnes ayant besoin d'une protection internationale aux représentations diplomatiques et en

soutenant les transferts vers l'Espagne lorsque la personne se trouve en situation de persécution dans son pays d'origine. En outre, il est recommandé de prévoir des dérogations à l'imposition de visa de transit aéroportuaire pour les personnes venant de régions en conflit; dont la plupart est susceptible de bénéficier d'une protection internationale en raison de la situation de violence généralisée et de violation de ses droits fondamentaux dans son pays d'origine.

- ✓ *Garantir le droit d'accès à la procédure de protection internationale aux postes frontière de Ceuta et Melilla en supprimant les restrictions discrétionnaires et discriminatoires.* Les autorités espagnoles sont encouragées à enquêter sur l'inégalité des conditions et le traitement discriminatoire des personnes originaires de pays d'Afrique subsaharienne dans leur accès aux bureaux d'asile des postes frontière de Beni-Enzar et Tarajal. Il est essentiel que les autorités frontalières reçoivent une formation plus spécialisée en matière d'asile et de droits humains afin de garantir le droit d'accès à la procédure de protection internationale, y compris le droit de ne pas être victime de discrimination fondée sur la naissance, l'origine ethnique, la nationalité, la religion ou toute autre situation personnelle ou sociale. Les politiques d'asile ne doivent pas être considérées comme des politiques de contrôle des migrations et il est donc suggéré de mettre fin au recours à la détention en tant que mécanisme généralisé de contrôle des frontières.

- ✓ *Garantir la fin des retours sommaires aux frontières de Ceuta et Melilla et respecter le principe de non refoulement.* Les retours sommaires empêchent de déceler des situations particulièrement vulnérables méritant une protection internationale. C'est pourquoi il faut garantir la fin de cette pratique et mettre en place un système frontalier capable de servir l'objectif d'identification individualisée et de protection des personnes en situation de vulnérabilité, tout en garantissant leur droit de demander une protection internationale, ainsi que leur droit à une assistance juridique, à un procès équitable et à un recours effectif contre le refoulement.

- ✓ *Repenser la destination des aides au développement subordonnées au contrôles des flux migratoires et à l'externalisation des frontières.* Mettre fin à la subordination et à l'instrumentalisation de l'APD espagnole destinée au renforcement des frontières extérieures, au contrôle des flux migratoires mixtes, à l'augmentation des quotas de police et au contrôle frontalier. La prédominance de la logique sécuritaire sur l'intérêt solidaire dans la conception des politiques de coopération au développement pervertit le véritable objectif qui doit guider la distribution et l'affectation de l'APD espagnole en ligne à élever l'indice de développement humain durable du continent africain.

- ✓ *Garantir l'immédiateté du système de rendez-vous pour la formalisation de la demande de protection internationale.* Renforcer la capacité du personnel fonctionnaire chargé de mener les entretiens afin d'accélérer le système de rendez-vous face à l'augmentation prévisible des demandes de protection internationale. Étant donné que les retards de la part de l'administration ne doivent en aucun cas être supportés par les demandeurs, il est suggéré de doter le pétitionnaire d'une autorisation de travail et d'un permis de séjour, en permettant également leur admission dans les centres d'accueil jusqu'à la formalisation de leur demande, en empêchant sa relégation dans un vide juridique et dans une situation d'exclusion totale qui rend impossible la satisfaction de ses besoins fondamentaux. En attendant, il est également recommandé que l'État délègue des compétences et une plus grande dotation budgétaire aux communautés autonomes et aux municipalités pour la gestion de logements temporaires d'urgence pour les demandeurs qui attendent la formalisation de sa demande. Finalement, il faudrait supprimer l'exigence du justificatif de domicile comme condition préalable à la demande de protection internationale dans la ville de Valence, puisqu'il n'est pas prévu par la loi et constitue une violation flagrante du droit d'asile.

- ✓ *Garantir l'accès à la procédure de protection internationale aux groupes vulnérables ayant des besoins spécifiques de protection.* En premier lieu, il est recommandé de désigner une autorité compétente et professionnalisée chargée d'identifier les besoins spécifiques de protection des demandeurs les plus vulnérables. Dans le cas de mineurs non accompagnés susceptibles de bénéficier d'une protection internationale, le gouvernement est encouragé à leur donner la possibilité d'accéder aux centres d'accueil et d'intégration issus du système de protection internationale pour une meilleure couverture de leurs besoins fondamentaux. Les mineurs accompagnés doivent également être considérés comme des sujets de droits indépendants auxquels leur demande de protection international peut être étudié de manière individualisé et non comme une simple extension de la formalisation de la demande de leurs parents.

Dans le cas des personnes victimes de la traite, des ressources spécialisées supplémentaires devraient être mises à la disposition des victimes de la traite qui demandent une protection internationale et/ou élargir l'offre de places dans les recours existants. En deuxième lieu, il est recommandé d'accepter les demandes où apparaissent des indices de traite des êtres humains afin d'approfondir l'étude des circonstances en tant que pratique garantissant les droits des pétitionnaires. Finalement, il est suggéré que la détection ne relève pas des forces de sécurité de l'État. Dans le cas des personnes victimes de la traite et des personnes LGTBIQ+, il est recommandé que l'identification soit conçue comme un processus dans lequel la personne peut se reconnaître et s'identifier comme victime de la traite ou appartenant à la communauté LGTBIQ+ plusieurs mois après son arrivée en Espagne. Dans tous les cas, il est essentiel que les autorités fournissent des informations claires sur leur possibilité de demander une protection internationale en Espagne et sur leurs droits et garanties en tant que demandeurs.

En ce qui concerne la communauté LGTBIQ+, les recommandations portent sur une meilleure formation des professionnels intervenants dans l'entretien de formalisation de la demande et de ceux qui traitent ensuite le dossier administratif. Une formation qui ne doit pas se limiter à la connaissance de la législation en vigueur sanctionnant l'identité de genre et l'orientation sexuelle du pays d'origine, mais aussi de la réalité socio-culturelle et du niveau de violence découlant de la LGTBIQphobie dans le pays. La formation doit aller au-delà de la perspective occidentale de genre et intégrer l'approche de la diversité sexuelle dans le cadre d'une perspective transculturelle visant à comprendre les situations vécues dans les pays d'origine et de transit. Il est également recommandé de mettre en place des mécanismes d'identification plus efficaces qui tiennent compte de la spécificité du motif de persécution du demandeur.

- ✓ *Réexaminer l'adéquation de la Police nationale en tant qu'autorité compétente chargée de la formalisation de la demande de protection internationale par un entretien.* Il est recommandé de revoir la compétence de la Police nationale pour mener l'entretien de formalisation de la demande de protection internationale, étant donné que cela peut conduire à une nouvelle victimisation des requérants qui ont été torturés par les autorités de police et de sécurité de l'État dans leur pays d'origine, ce qui entrave l'exposé de leurs motifs de persécution. En tout cas, l'enquêteur doit veiller à ne pas porter d'uniforme militaire ou des forces de l'ordre au moment de l'entretien. Celui-ci doit être mené par une personne du même sexe du demandeur, notamment dans les cas de persécutions fondées sur l'identité de genre, l'orientation sexuelle, ainsi que les femmes victimes de traite et/ou de violence sexiste. Il est recommandé de procéder à des entretiens en dehors des commissariats de police, étant donné qu'ils ne disposent pas toujours des moyens appropriés pour assurer la confidentialité et qu'ils ne sont pas toujours considérés comme des espaces sûrs pour les pétitionnaires. Il est également suggéré que les entretiens soient conduits par des fonctionnaires du Bureau de l'asile et du refuge du Ministère de l'intérieur correctement formés dans les domaines de l'asile, des droits humains et de l'égalité des sexes.

- ✓ *Renforcer les ressources humaines pour garantir la qualité des entretiens.*
En premier lieu, il est recommandé de prévoir des ressources humaines et financières supplémentaires afin de raccourcir les délais d'attente pour la réalisation de l'entretien de formalisation de la demande de protection internationale et de supprimer la nécessité de renvoyer des agents d'autres corps non spécialisés en matière d'asile. Deuxièmement, il faut que l'enquêteur dispose d'une formation adéquate et spécialisée de base et d'une formation continue pour une identification correcte des différents problématiques et contextes socioculturels des pays d'origine des personnes interrogées. L'enquêteur doit faire preuve d'une sensibilité particulière aux situations vécues et aux motifs de persécution des groupes les plus vulnérables, en tenant compte des racines culturelles des demandeurs et de ses besoins de protection.

- ✓ *Assurer la présence d'avocats lors de l'entretien de formalisation de la demande de protection internationale et améliorer le professionnalisme des services de traduction et d'interprétation.* Comme c'est le cas dans les dépendances des postes frontière et centres d'internement, il est recommandé d'instaurer le droit à l'assistance judiciaire gratuite et obligatoire lors de l'entretien de protection internationale sur le territoire national. La possibilité d'une audition préalable et de la présence d'avocats au cours de l'entretien permet d'accroître la confiance et la sécurité du demandeur, ainsi que de détecter toute irrégularité et d'insister sur l'extension de certaines réponses. Les avocats peuvent poser des questions au cours de l'entretien, formuler les objections qu'ils jugent appropriées et compléter les rapports de l'enquêteur.

Il est également essentiel d'améliorer le professionnalisme des services d'interprétation fournis pendant les entretiens. Ceux-ci doivent recevoir une formation appropriée en matière de droits humains, de protection internationale et d'égalité de genre, et ne pas provenir du même pays d'origine du demandeur, afin d'éviter la transmission d'éventuelles stigmatisations dans leur traduction. La simple présence d'un interprète

originaires de la même région que le pétitionnaire peut entraver l'exposé de ses motifs de persécution.

- ✓ *Fournir au Bureau de l'asile et du refuge de plus grands moyens matériels et humains.* Afin de résoudre l'engorgement du système national d'asile et d'éviter les retards excessifs dans la formalisation, l'instruction et la résolution du dossier administratif, il est recommandé de fournir au Bureau de l'asile et du refuge de plus grands moyens matériels et humains afin de garantir le règlement du dossier dans les délais légaux et en maintenant les critères de qualité.

- ✓ *Mettre en place une procédure efficace et équitable permettant d'identifier correctement les personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale et les orienter vers d'autres mécanismes de protection en dehors du système d'accueil.* Compte tenu de l'effondrement des bureaux chargés de l'asile, il est recommandé de supprimer *le refus de la demande de protection internationale* comme condition préalable pour que les citoyens vénézuéliens puissent obtenir directement le permis de séjour pour des raisons humanitaires par la voie des étrangers, sans qu'il soit nécessaire de traiter leur demande par la voie de l'asile. Cette mesure contribuerait à alléger la charge et la saturation du système national d'asile en permettant la révision de milliers de dossiers accumulés de citoyens d'autres nationalités. Étant donné que cette mesure ne vise en aucun cas à nier ou à remplacer le droit à une protection internationale, il est suggéré de mettre en place une procédure efficace et équitable permettant d'identifier correctement les personnes qui n'ont pas besoin de protection pour être renvoyées dès que possible, soit par la voie des étrangers, soit par d'autres mécanismes de protection garantissant le séjour temporaire dans le pays d'accueil, afin d'éviter le risque réel de subir des préjudices graves en cas de retour au Venezuela. L'instruction de la procédure concernant les étrangers et le traitement de l'autorisation de séjour pour des raisons humanitaires en faveur de citoyens vénézuéliens doit être motivée sur la base de la doctrine récente de l'Audiencia Nacional, garantissant le non-refoulement à leur pays d'origine. Il est également

recommandé d'examiner si cette mesure peut être extrapolée à des demandeurs d'autres nationalités, dont la Colombie, étant le deuxième pays d'origine ayant enregistré le plus grand nombre de demandes de protection internationale en Espagne et présentant certaines similitudes avec le cas vénézuélien.

- ✓ *Reconnaître le droit à la protection internationale en cas de persécution par des organisations criminelles en Amérique centrale.* Conformément aux lignes directrices sur l'éligibilité pour l'évaluation des besoins de protection internationale des demandeurs d'asile provenant d'El Salvador et du Honduras, élaborées par l'UNHCR en 2016, et aux décisions de l'Audiencia Nacional de 2017, qui ont constitué une rupture par rapport aux arguments avancés jusqu'à présent, il est suggéré de reconnaître le droit à la protection internationale en cas de persécution par des organisations criminelles de citoyens originaires d'El Salvador et du Honduras. Depuis cette date, l'Audiencia Nacional reconnaît publiquement que la violence en El Salvador oppose divers acteurs armés et son intensité est telle que la situation du pays peut être qualifiée de conflit interne, tant par la force des bandes criminelles que par l'insuffisance des effectifs de police et l'inefficacité du système judiciaire pénal, une situation de violence généralisée qui touche une grande partie de la population salvadorienne. En novembre 2017, l'Audiencia Nacional a étendu cette doctrine aux causes de persécution de la *Mara Salvatrucha* à des citoyens honduriens, constatant que les conclusions des arrêts concernant la persécution par des bandes en El Salvador sont également identiques à celles des requérants au Honduras.

- ✓ *Adoption du règlement sur l'asile qui développe la loi 12/2009 et transpose les directives européennes.* Le non-respect des multiples obligations imposées par les directives du Parlement européen et du Conseil relatives aux procédures communes pour l'octroi d'une protection internationale et aux règles pour l'accueil des demandeurs d'une protection internationale (*Directives 2013/32/UE et 2013/33/UE*)

soutiendrait la nécessité d'un développement réglementaire de la *loi 12/2009*.

Ce retard de plus de dix ans a été identifié comme l'une des principales causes des déficiences identifiées dans les paragraphes précédents, entraînant des situations d'insécurité juridique, l'arbitraire de l'administration et dispersion des critères tant dans l'accès à la procédure de protection internationale que dans la formalisation de la demande, l'instruction et la résolution du dossier administratif. Toutefois, sur ce point, les personnes interrogées suggèrent qu'il serait préférable de réformer d'abord la loi sur l'asile, en l'adaptant à l'acquis communautaire, puis de procéder au développement réglementaire.

- Recommandations au niveau communautaire pour progresser vers une nouvelle politique commune en matière d'asile :
 - ✓ *Mise en place d'un partage équitable de responsabilités entre les États membres.* Cette ligne d'action doit être abordée dans la logique régionale européenne, en offrant une réponse globale fondée sur le principe de la coopération internationale et du partage équitable de la responsabilité de la charge, dans le respect du droit international et de l'approche fondée sur les droits humains. Pour assurer la viabilité du système, le partage des responsabilités doit respecter la souveraineté nationale tout en harmonisant la législation et en renforçant le principe de solidarité européenne. Les propositions actuelles pour déterminer l'État responsable du traitement des demandes suivent des critères similaires aux mécanismes de *relocalisation*: taille de la population, PIB total, taux de chômage, capacité d'absorption, etc., en évitant que la responsabilité ne retombe systématiquement sur les États membres situés en première ligne et en décourageant les mouvements secondaires. Afin d'assurer la durabilité de cette proposition, il est recommandé de prévoir des mécanismes de sanction pour les États membres qui ne sont pas disposés à participer à la répartition équitable en accueillant des demandeurs sur leur territoire.

Une répartition équitable doit également tenir compte les *préférences* des demandeurs d'asile, faute de quoi il sera difficile d'assurer l'efficacité du système et la fin des mouvements secondaires. Bien qu'il existe de nombreuses propositions de l'UNHCR préconisant d'accorder plus de poids aux critères familiaux et culturels au-delà du critère plus large du premier pays d'arrivée, cela ne revient pas à inclure le demandeur dans la prise de décision. L'entrée dans un premier État membre est généralement le résultat d'un ensemble de facteurs fortuits, parmi lesquels prime sa position dans la géographie européenne en tant que pays frontalier, sans nécessairement impliquer un lien particulier du demandeur avec ce pays. C'est pourquoi il existe un mouvement croissant parmi les organisations du tiers-secteur qui prônent un modèle de distribution basé sur le libre choix des candidats, en remplaçant le critère inapproprié du premier pays d'arrivée par celui du pays d'élection du pétitionnaire. Si cela se traduisait par une répartition inégale, les pays les plus lourdement touchés recevraient une compensation financière. D'autres propositions, comme celle de Rapoport & Moraga (2014), visent un système de quotas négociables qui tiennent compte à la fois des préférences des États membres et des demandeurs de protection internationale.

- ✓ *Uniformisation des normes tant dans les procédures d'asile que dans les conditions d'accueil et dans la reconnaissance du statut juridique auquel accède le demandeur.* La première recommandation sur ce point serait d'inviter tous les États membres, dont l'Espagne, à transposer dans son droit interne les directives du Parlement européen et du Conseil de 2013 sur les procédures communes pour l'octroi de la protection internationale et les normes pour l'accueil des demandeurs. L'harmonisation législative vers une nouvelle politique commune d'asile exige un véritable engagement solidaire entre les États membres, capable de reconnaître le droit d'asile comme une obligation internationale qui doit être abordée dans la logique européenne et non dans les prérogatives nationales.

Pour ce faire, il est essentiel de soutenir les fondements du droit d'asile dans le pilier humanitaire, en reflétant son impératif éthique du devoir de répondre au besoin de refuge. Sur ce point, il est nécessaire de repenser le concept de sécurité dans les propositions de réforme du régime d'asile européen commun, en encourageant la déconnexion du lien erroné entre asile et sécurité qui régit les actuelles politiques communautaires d'asile. Les nouveaux fondements du système de Dublin doivent toujours être traversés par la logique des droits humains.

- Recommandations de nouvelles lignes d'étude dans le système de recherche espagnol, communautaire et international

Enfin, il est très important que la présente recherche ne marque pas la fin de l'immersion sur les défis diagnostiqués. Toujours en partant du paradigme de l'intersectionnalité, il est fondamental de continuer à examiner les différentes expériences de persécution que subissent les demandeurs d'asile. L'analyse plurielle et transversale de ces réalités nous permet de reconnaître la population réfugiée comme un collectif hétérogène qui utilise des logiques différentes dans son projet de mobilité. Il est donc primordial que les nouvelles approches continuent de s'immerger dans la réalité du conflit et des motifs de persécution, en nous rapprochant de la perception des protagonistes à partir de leurs propres expériences. De nouvelles voies de recherche pourraient ainsi être axées sur :

a) *Modifier la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ou les systèmes juridiques nationaux pour assurer la protection des personnes déplacées en raison de la situation d'urgence climatique.* Certains pays appauvris d'Amérique centrale ou de la région du Sahel font l'objet d'une attention particulière dans ce domaine, les catastrophes naturelles étant reconnues comme un déclencheur direct des déplacements humains. La non-reconnaissance des *réfugiés climatiques* ou des *déplacés environnementaux* sous l'égide de la Convention de Genève ou d'autres instruments normatifs pouvant servir de mécanismes de protection entraîne une dégradation supplémentaire du droit d'asile et du régime juridique international des réfugiés. Il convient donc de développer des recherches dans ce domaine, ce qui aura pour effet d'accroître le

lien de causalité entre le changement climatique et la nécessité d'une protection fondée sur la détérioration des conditions de vie de certaines populations déplacées. Tout cela en tenant compte du fait que la problématique devra être traitée à une distance globale, comme celle régionale européenne, et non dans une perspective renationaliste.

b) *Revoir à quoi répond aujourd'hui l'institution juridique du droit d'asile.* Ouvrir le débat sur la question de savoir s'il faut continuer à lier le droit d'asile uniquement à la persécution politique et à l'existence vérifiable d'un persécuteur ou bien d'élargir les paramètres de la *Convention de Genève* pour introduire la notion d'*état de nécessité*. Rappelons que, dans la théorie du droit et dans le droit pénal, l'*état de nécessité* est défini comme un motif d'exonération de responsabilité, et que l'on pourrait réfléchir à une éventuelle analogie entre la *persécution* et la *mobilité forcée en raison de la nécessité*, en appréciant les situations dans lesquelles la personne ne fuit pas parce qu'elle est persécutée, mais parce que si elle reste dans son pays, elle mourra de faim, de pauvreté et/ou de manque d'accès aux besoins essentiels. Les bouleversements sociaux survenus au cours des dernières décennies ont conduit à la présence de populations *réfugiées* non reconnues comme telles parce qu'elles sont classées administrativement parmi les *migrants*, une réalité généralisée étroitement liée à ce que certains chercheurs, comme Espinar-Ruiz (2010), appellent *the asylum-migration nexus*. Ce débat remet en question la définition juridique conventionnelle de la notion de *réfugié* telle qu'elle figure dans la *Convention de Genève de 1951*, qui est actuellement jugée trop stricte.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1.- FUENTES DOCUMENTALES

Agudo, M. (2005). La protección de los derechos en la Unión Europea: claves para entender la evolución histórica desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 4, 373-430.

Aguelo, P., y Granero, H. V. (2017). La declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa. *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*, 45, 239-290.

Alarcón, N. (2017). El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y su aplicación en España TSN. *Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2, 155-161.

Alberdi, J. y Bidaurratzaga, E. (2008). El Plan Africa (2006-08). Cuestiones para el debate. *FRIDE: Foro Ayuda Oficial al Desarrollo*, 25, 6.

Albert, M. (2010). Governance and *Prima Facie* Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx. *Refugee Survey Quarterly*, 29, 61-91.

Albrecht, H. (2002). Fortress Europe – Controlling Illegal Immigration?. *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 10, 1-2.

Alcina, M., Lucea, A., Salicrú, M., & Turbón, D. (2015). Reliability of the Greulich & Pyle method for bone age estimation in a Spanish sample. *HSOA Journal of Forensic, Legal & Investigative Sciences*, 1, 003.

Alonso, F. (2007). Refugiados y desplazados: El derecho de asilo. En Rodríguez-Villasante, J. (Eds.), *Derecho Internacional Humanitario*. València: Tirant lo Blanch.

Alscher, S. (2017). Knocking at the doors of “Fortress Europe”: Migration and border control in southern Spain and eastern Poland. *The Center for Comparative Immigration Studies*. University of California, San Diego.

Alvarez, J. (1997). La política exterior y de seguridad común europea: de Maastricht a Ámsterdam. *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, 250, 51-75.

Alvira, F. (2002). *Perspectiva cualitativa y perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica*. México: Mc Graw Hill.

Andrade, K. (2015). Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 103-148.

Aparicio, J. R. (2012). Los desplazados internos: entre las positividades y los residuos de las márgenes. *Revista de estudios sociales*, 43, 108-119.

Appleby, K. (2018). Strengthening the Global Refugee Protection System: Recommendations for the Global Compact on Refugees. *Journal on Migration and Human Security*, 5, 780-799.

Apraez, A. J. (2017). *Análisis Socio-Jurídico del Derecho de Asilo: El caso de Colombia* (tesis doctoral dirigida por García Cívico J. y Aymerich Ojea, I.). Universitat Jaume I de Castellón.

Araujo, N. (2010). Procesos de integración de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en la ciudad de Alicante. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 5, 111-121.

Arce, C., de Lucas, J., Boza, D., Tyszler, E., Fuentes, C., y Lara, R. (2016). Derechos Humanos en la Frontera Sur. *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*, Sevilla.

Arias, J. M. (2012). El Programa de Estocolmo. *Diario La Ley*, 7812.

Avdan, N. (2014). Do asylum recognition rates in Europe respond to transnational terrorism? The migration-security nexus revisited. *European Union Politics*, 15, 445-471.

Azkona, N. (2013). El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la AOD española. *Investigaciones*, 11.

Ballinger, P. (2012). Entangled or “Extruded” Histories? Displacement, National Refugees, and Repatriation after the Second World War. *Journal of Refugee Studies*, 25, 366-386.

Barbadillo, M. (2013). *Traducción e interpretación en relación con el procedimiento de solicitud de protección internacional* (tesina dirigida por Pena, C.). Universidad de Alcalá.

Bem, K. (2004). The Coming of a “Blank Cheque” - Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol. *International Journal of Refugee Law*, 16, 609-627.

Benavides, M., y Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34, 118-124.

Benbekhti, N. (2008). Le Livre vert sur le futur régime d’asile européen commun: Les observations de l’UNHCR. *Migrations Société*, 116, 137-146.

Benito, L. (2018). La familia, también: integración y procedimientos de reunificación familiar para personas refugiadas en la Unión Europea. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, 36.

Bialasiewicz, L., & Maessen, E. (2018). Scaling rights: the “Turkey deal” and the divided geographies of European responsibility. *Patterns of Prejudice*, 52, 210-230.

Bidaguren, J. y Aurre, E. (2008). La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano: El asociacionismo interesado del Plan África. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 84, 201-220.

Biekša, L. (2014). *The refugee qualification problems in LGBT asylum cases*. Mykolas Romeris University: Vilnius, Lithuania.

Blitz, B. K. (2009). *Statelessness, protection and equality*. Refugee Studies Centre, Oxford: Inglaterra.

Bodelón, G. (2004). El derecho de asilo en España: compilación histórica. *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración*, Ministerio del Interior.

Borja, A. (2017). ¿Refugiados de primera o segunda clase?. *Relaciones Internacionales*, 36, 31-50.

Boswell, C. (2000). European values and the asylum crisis. *International Affairs*, 76, 537-557.

Brum, S. (2019). Violencias cruzadas e obstáculos para a proteção de refugiados LGBTI. *Revista Periódicus*, 1, 38-53.

Byrne, R., & Shacknove, A. (1996). The Safe Country Notion in European Asylum Law. *Harvard Human Rights Journal*, 9, 185.

Cadenas, A. (2016). Consideraciones sobre la integración de los refugiados en la UE y su tratamiento informativo. En *La pantalla insomne*. Universidad de La Laguna, Tenerife.

Caloz-Tschopp, M. C. (1997). La création de la démocratie et de l'asile par l'action politique contre le néo-libéralisme sécuritaire. En Carlier, J. Y. y Vanheule, D., *Europe and Refugees: A Challenge? L'Europe et les réfugiés: un défi?* London, Boston: Kluwer Law International, The Hague.

Carbó, C., y Sanz, E. (2016). Las devoluciones en caliente: ¿Una respuesta deshumanizada?. *Revista Jurídica*, 34, 373-381.

Carens, J. H. (2008). The Rights of Irregular Migrants. *Ethics & International Affairs*, 22, 163-186.

Carling, J., y Hernández-Carretero, M. (2011). Protecting Europe and protecting migrants? Strategies for managing unauthorised migration from Africa. *The British Journal of Politics and international relations*, 13, 42-58.

Carollo, V. (2008). Las perspectivas de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea. *Revista de derecho constitucional europeo*, 10, 333-346.

Carrera, S. (2020). The Strasbourg Court Judgement ND and NT v Spain. A Carte Blanche to Push Backs at EU External Borders? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, RSCAS 2020/21*.

Carrera, S. & Geddes, A. (2021). The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights. Italy, San Domenico di Fiesole: *European University Institute*.

Casero, A. (2007). Inmigración e ilegalidad: la representación mediática del “otro” como problema. *Cultura, lenguaje y representación*, 4, 33-47.

Castagnos-Sen, A. (2016). 1991-2003. La construction d’un droit européen en matière d’asile: à quel prix?. *Migrations Société*, 3, 91-106.

Castaño, M. J., Díez, I., & Barrio, C. I. (2019). Colectivos vulnerables en el sistema de asilo. Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata. *Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*.

Castillejo, C. (2017). *The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?* (No. 28/2017). Discussion Paper 28/2017

Castles, S. (2006). Global perspectives on forced migration. *Asian and Pacific Migration Journal*, 15, 1.

Castles, S. (2003). Towards a sociology of forced migration and social transformation. *Sociology*, 37, 13-34.

Castles, S. (2000). Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 2000, 165.

Christiansen, T., Duke, S., & Kirchner, E. (2012). Understanding and Assessing the Maastricht Treaty. *Journal of European Integration*, 34, 685-698.

Chueca, A. (2010). Un derecho migratorio europeo cada día más incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos. En Chueca, A. *Derechos Humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Zaragoza: Lex Nova.

Churrua, C. y Meertens, D. (2010). La prevención del desplazamiento y la protección de los desplazados en Colombia. En Churrua, C. y Meertens, D. *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar: cooperación internacional e iniciativas locales*. Medellín, Colombia: La Carreta.

Claro, I. (2009). El concepto de país de origen seguro: un nuevo obstáculo para los solicitantes de asilo subsaharianos. En Barrios, O. *Africanísimo: Una aproximación multidisciplinar a las culturas negroafricanas*. Verbum: Madrid.

Claro, I. y Blanquer, D. (1999). Asilo político en España. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 5.

Concepción, L. G.; Rodrigo, M.; Medina, P. (2008). Niveles semánticos de las representaciones sociales de la inmigración subsahariana. Los sucesos de Ceuta y Melilla según ABC. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 14, 129-148.

Concha, S. (2017). *El derecho estático de las personas en movimiento: derecho de asilo por motivo de género y orientación sexual* (tesis doctoral dirigida por Arrese Iriondo y Barbero González). Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad del País Vasco.

Conde, F. (1990). Un ensayo de articulación de las perspectivas cuantitativas y cualitativa en la investigación social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 91-120.

Cornejo, A. (2005). *El asilo jurídico. Análisis histórico y perspectivas de futuro* (tesis doctoral dirigida por Salazar, J. P.). Departamento de Derecho. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, México.

Corti, L., Day, A., & Backhouse, &. (2000). Confidentiality and Informed Consent: Issues for Consideration in the Preservation of and Provision of Access to Qualitative Data Archives. *Forum: Qualitative Social Research*, 1, 3.

Costello, C. (2016). Safe Country? Says Who?. *International Journal of Refugee Law*, 28, 601-622.

Crisp, J. (2010). Forced Displacement in Africa: Dimensions, Difficulties, and Policy Directions. *Refugee Survey Quarterly*, 29, 1-27.

Czaika, M., & Hobolth, M. (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?. *European Union Politics*, 17, 345-365.

D'Angelo, A. (2018). Flujos migratorios en el mediterráneo: cifras, políticas y múltiples crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 30-46.

Daujac, J. (1998). La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration. *Hommes & Migrations*, 1211, 120-126.

Davies, S. E. (2007). Redundant or essential? How politics shaped the outcome of the 1967 protocol. *International Journal of Refugee Law*, 19, 703-728.

Davitti, D., y La Chimia, A. (2017). A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control. *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 07/17*. University of Nottingham.

Dekocker, K. (2019). La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente. En Koechlin, J. y Eguren, J. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Colección OBIMID, 4.

Dembour, M. B., & Kelly, T. (2011). *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. London: Routledge.

Denzin, N.K. (1970). *Sociological Methods. A Sourcebook*. Chicago, IL: Aldine Publishing Company.

Díaz Lafuente, J. (2014). *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español* (tesis doctoral dirigida por Jimena Quesada, L.). Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València.

Díez de Velasco, M. (2007). El Derecho de Asilo como Institución protectora de la vida y libertad humanas. Asilo Territorial y refugiados. El asilo diplomático. La lucha contra las prácticas odiosas. En Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*.

Dimitriadi, A. (2015). The European Agenda For Migration: A new narrative for an old tale? *Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper*. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.

Doomernik, J. (2018). From Maastricht Treaty to Turkey Deal: How Refugees Exposed Europe's Lack of Solidarity. *NationEUrope: The Polarised Solidarity Community. Nomos*, 95-107.

Droege, C. (2008). Progresos en la protección jurídica de los desplazados internos. *Revista Migraciones Forzadas*, 8-9

Durán, F. J. (2011). Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros. *Trace. Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, 60, 9-24.

Edzodzomo, H. (2018). Reconocimiento, negación y exclusión de las identidades en *Le Pacte d’Afia* (2009) y *La Bastarda* (2016). XVI Congreso Nacional Educación Comparada Tenerife, 299.

Escribano, J. (2010). Temas de instrumentos y regímenes de cooperación internacional. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Aebius.

Espinar-Ruiz, E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales*, 5, 1.

Estepa, M. (2017). El Derecho de asilo en España: estudio jurisprudencial sobre su posible otorgamiento a los perseguidos por “las maras centroamericanas”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 50, 59-76.

Fakhoury, T. (2016). Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals. *The International Spectator*, 51, 67-79.

Falkenburger, E., & Thale, G. (2008). Maras centroamericanas: Políticas públicas y mejores prácticas. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 81, 45-66.

Ferrand, M. (2004). L’État, les lois du sexe et le genre. En Bard, C., Baudelot, C., & Mossuz-Lavau, J. *Quand les femmes s’en mêlent. Genre et pouvoir*. Paris: La Martinière.

Fernández, B. (2018). La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisiones de infracción de la Comisión Europea. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7, 257-269.

Fernández, B. (2018). Solicitudes de asilo patrocinadas presentadas en embajadas y consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de «private sponsorship». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 35, 7.

Fernández, J. C. (2015). La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente. *La Ley Unión Europea*, 29, 1-7.

Fernando, E. (2020). El Fondo Fiduciario de Emergencia para África: ¿Gestión de flujos migratorios o ayuda al desarrollo? En García C., Cuadrado J., y Arconada P., *Africa, un continente en transformación. Enfoques interdisciplinarios*. Universidad de Valladolid.

Ferrero-Turrión, R. & Pinyol-Jiménez, G. (2016). La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo en la Unión Europea. *Documentación Social*, 180, 49-69.

Fine, S. (2016). La Turquie: un pays sûr pour les réfugiés ou pour l'Europe? *Après-demain*, 3, 32-33.

Fitzpatrick, J. (1996). Revitalizing the 1951 refugee convention. *Harvard Human Rights Journal*, 9, 229.

Fontaine, P. M. (2007). The 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees: Evolution and Relevance for Today. *Intercultural Human Rights Law Review*, 2, 149.

Fratzke, S. (2015). Not adding up. *The fading promise of Europe's Dublin system*.

Gabrielli, L. (2010). La inmigración “informal” en las relaciones entre Europa y África subsahariana. En Chueca, A., *Derechos Humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Zaragoza: Lex Nova.

Gaïa, P. (2004). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Revue française de droit constitutionnel*, 58, 227-246.

Gamero, J. (2014). *Las migraciones humanas inducidas por el cambio climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de protección social* (tesis doctoral dirigida por Pardo, M.). Universidad Carlos III de Madrid.

Garamendi, P. M., Landa, M. I., Ballesteros, J., & Solano, M. A. (2003). Estimación forense de la edad en torno a 18 años: estudio en una población de inmigrantes indocumentados de origen marroquí. *Cuadernos de Medicina Forense*, 31, 25-35.

Garcés-Mascareñas, B. (2019). Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 214.

Garcés-Mascareñas, B. (2017). El sistema de asilo español. ¿Derecho de protección garantizado?. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 463.

Garcés-Mascareñas, B. (2016). Más externalización del control migratorio. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 450.

Garcés-Mascareñas, B. (2015). Por qué Dublín “no funciona”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 135.

Garcés-Mascareñas, B., & Pasetti, F. (2019). ¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114-126.

García-Cienfuegos, M. (2014). El asilo en España. *Crítica*, 994, 52.

García de Enterría, E. (1995). La Unión Monetaria Europea según el Tratado de Maastricht. *Anuario jurídico de La Rioja*. Universidad de La Rioja.

García Mahamut, R. (2010). El nuevo régimen del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid.

García Mahamut, R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el Sistema Común de Asilo. *Teoría y realidad Constitucional*, 38, 234.

García Mahamut, R., Galparsoro, J. (2010). Régimen jurídico del Derecho de Asilo en la Ley 12/2009. *Foro de inmigración y ciudadanía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

García Vitoria, I. (2018). Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 116-128.

Garlick, M. (2016). The Dublin System, Solidarity and Individual Rights. In *Reforming the Common European Asylum System*, 159-194. Países Bajos: Brill Nijhoff.

Gatrell, P. (2017). Refugee history and refugees in Russia during and after the First world war. *Вестник СПбГУ, История (Bulletin Saint Petersburg State University, History)*, 62, 3.

Gil-Bazo, M.T. (2003). La protección internacional del derecho del refugiado a recibir asilo en el derecho internacional de los derechos humanos. En Mariño, F. (dir.), *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

Gil-Robles, J.M. y Gil-Delgado, A. (2009). La eficacia de los mecanismos europeos de protección de los derechos humanos en la lucha antiterrorista. En especial la acción del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. En Cuerda, A. y Jiménez, F., *Nuevos desafíos del derecho penal internacional. Terrorismo, Crímenes internacionales y Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos.

Gilbert, G. (2015). Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis. *International Journal of Refugee Law*, 27, 4, 531-535.

Gil-Bazo, M. T. (2006). The practice of mediterranean states in the context of the European Union's justice and home affairs external dimension. The safe third country concept revisited. *International Journal of Refugee Law*, 18, 571-600.

Giménez, R. (1989). El proceso de construcción del mercado único agroalimentario. *Revista de Estudios Agrosociales*, 148, 171-179.

Giordano, A. (2018). De la protección a la securitización: los derechos humanos en la Declaración Unión Europea-Turquía. *El Genio Maligno: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 22, 2.

Giovanetti, A. (2010). Inmigrantes en situación irregular y la Organización Internacional para las Migraciones. En Chueca, A., *Derechos Humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Zaragoza: Lex Nova.

Giuffrida, R. (2017). *Subsidiary Protection in International and European Law. International Law and the Protection of Humanity*. Países Bajos: Brill Nijhoff.

Gkliati, M. (2017). The EU-Turkey Deal and the Safe Third Country Concept before the Greek Asylum Appeals Committees. *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3, 2.

Gómez, A. (1996). Unión Europea, inmigración y el nuevo reglamento de la ley de “extranjería” española: un comentario crítico. *Jueces para la democracia*, 26, 62.

Gómez Hecht, J. R. (2013). El crimen organizado en las cárceles: Las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-2009). *Revista Policía y Seguridad Pública*, 131-171.

Gómez, I., y Pérez, M. C. (2017). El asilo en situaciones de especial vulnerabilidad: Marco jurídico para la acogida e integración de menores refugiados. *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE. XIV Premio de Investigación sobre Europa*.

González, Á. (2015). Migraciones, seguridad y cooperación internacional: la ayuda oficial al desarrollo como herramienta de control migratorio. En *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*. Granada: Instituto de Migraciones.

González, J. V. (2015). Expulsiones “en caliente”, devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla. *Revista de Administración Pública*, 196, 309-32.

Goodman, S., Sirriyeh, A., & McMahon, S. (2017). The evolving (re)categorisations of refugees throughout the “refugee/migrant crisis”. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 27, 105-114.

Goodman, S., & Speer, S. A. (2007). Category Use in the Construction of Asylum Seekers. *Critical Discourse Studies*, 4, 165-185.

Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. *International Journal of Refugee Law*, 23, 443-457.

Goris, I., Harrington, J., & Köhn, S. (2009). Statelessness: What it is and why it matters. *Forced Migration Review*, 32, 4.

Gortázar, C. (1997). Derecho de Asilo y “no rechazo” del refugiado”. *Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*. Madrid: Dykinson.

Goubaud, E. (2008). Maras y pandillas en Centroamérica. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4, 35-46.

Gözkaman, A. (2016). La Turquie et la question des réfugiés. *Esprit*, 1, 24-25.

Grahl-Madsen, A. (1983). Identifying the World's Refugees. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 467, 11-23.

Graziani, F. (2017). The European Union external action on migration and asylum: the 2016 “Migration Partnership Framework” and its outcomes. *Research and Science Today*, 13, 30. University of Campania “Luigi Vanvitelli”, Italia.

Gregorio, A., y de Frutos, M. (2016). El papel del intérprete en la entrevista de asilo en la frontera sur de Europa. La protección internacional en Melilla. *Entreculturas. Revista de traducción y comunicación intercultural*, 9, 271-289

Guash, C. (2010). Menores no acompañados ante la protección internacional del asilo. *Revista de Educación Social*, 45, 78-92.

Guerrero-Ortiz, M., & Jaramillo-Cardona, M. C. (2015). Deportación y violación de los derechos del migrante en ambas fronteras. *Convergencia*, 22, 85-106.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V., & Carrera, S. (2015). Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin. *Study for the European Parliament, LIBE Committee*.

Gyulai, G., Kagan, M., Herlihy, J., Turner, S., Hárdi, L., & Tessza, E. (2013). La Evaluación de la Credibilidad en los Procedimientos de Asilo. Un manual de capacitación multidisciplinaria. *Comité Helsinki Húngaro. CREDO Initiative Improved Credibility Assessment in EU Asylum Procedures Project*.

Hadj-Abdou, L. (2021). From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum: The Status Quo Problem. *BRIDGE Network Working Paper, 11*

Havinga, T., & Böcker, A. (1999). Country of asylum by choice or by chance: Asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. *Journal of ethnic and migration studies*, 25, 43-61.

Hernández, N. (2018). La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. *Revista Deusto de Derechos Humanos*, 3, 99-124.

Holberg, R. K. (2011). Italy's Policy of Pushing Back African Migrants on the High Seas Rejected by the European Court of Human Rights in the Case of Hirsi Jamaa & Others v. Italy. *Georgetown Immigration Law Journal*, 26, 467.

Hurwitz, A. (1999). The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment. *International Journal of Refugee Law*, 11, 646–677.

Ibrahim, I., Blasi, I., García J., & Salgueirinho Osório de Andrade, J. B., (2017). Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, 84, 147-150

Ibourk, A., y Sahli, F. (2003). La Promotion des actions du mouvement associatif au Maroc: des réalisations appréciables à évaluer. *Euro-Med integration and the 'Ring of Friends': The Mediterranean's European challenge*, 4, 253-274.

Iglesias-Martínez, J., Rua, A. y Ares, A. (2020). Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España. *Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 46.

Iglesias-Martínez, J., Urrutla, G., Buades, J., Estrada, C. & Vicente, T. (2018). *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España*. Sevilla: Asociación Claver.

Iglesias-Martínez, J., Estrada, C. (2018). ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7, 144-167.

Izquierdo-Sans, C. (2000). Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen. *Anuario de derecho internacional*, 16, 133-190.

Jaimes, J. (2014). *Desplazamiento forzado y Derechos Humanos* (tesis doctoral dirigida por Serrano, J.). Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Granada.

James, D. (2016). ¿Tan mortal como un conflicto armado? La violencia por pandillas y el desplazamiento forzoso en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Agenda Internacional*, 23, 77-97.

Jimena Quesada, L. (2009). La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas. *Estudios de Economía Aplicada*, 27, 743-766.

Jiménez, P. (2003). Refugiados y apátridas. Su inserción laboral en España. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 72, 105-116.

Kahale, D. T. (2011). Derecho de asilo y persecución por motivos de género. *Investigación y género, logros y retos: III Congreso Universitario Nacional Investigación y Género*, 975-989.

Kariger, A. (2019). *Vers un Système Européen Commun d'Asile plus équitable? Adaptation de la portée du principe de solidarité au regard de la situation dans les grandes fédérations occidentales*. Faculté de Droit et de Criminologie, Université catholique de Louvain.

Karyotis, G. (2007). European migration policy in the aftermath of September 11: The security–migration nexus. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20, 1-17.

Kaunert, C., & Léonard, S. (2011). The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?. *Universitat Pompeu Fabra, GRITIM Working Paper Series*, 8, 8-11.

Kerwin, D. (2016). How robust refugee protection policies can strengthen human and national security. *Journal on Migration and Human Security*, 4, 83-140

Khachani, M. (2006). La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Serie Migraciones*, 10.

Knowles, J. G., y Holt-Reynolds, D. (1991). Shaping pedagogies through personal histories in preservice teacher education. *Teachers College Record*, 93, 87-111.

Kobelinsky, C. (2017). Exister au risque de disparaître. Récits sur la mort pendant la traversée vers l'Europe. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 33, 115-131.

Kourachanis, N. (2018). Asylum Seekers, Hotspot Approach and Anti-Social Policy Responses in Greece (2015–2017). *Journal of International Migration and Integration*, 19, 1153-1167.

La Spina, E. (2017). Las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de protección internacional: de la Unión Europea a España. *Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU*. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto.

La Spina, E. (2017). Sistemas de acogida e integración en España: Un examen multinivel. *I Congreso Internacional de Derechos Humanos, Libro de actas*, 105. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto.

Latorre, A. (2003). *Investigación – Acción. Investigar para cambiar la práctica educativa*. Barcelona: Grao.

Laursen, F. (2012). *The Treaty of Maastricht*. The Oxford Handbook of the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Lavoyer, J. P. (1998). Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país: algunas observaciones sobre la contribución del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 23, 509-522.

León-Pinilla, R., Jordà-Mathiasen, E., & Prado-Gascó, V. (2016). La interpretación en el contexto de los refugiados: valoración por los agentes implicados. *Sendebarr*, 27, 25-49.

Léonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, security and the European Union*. London: Routledge.

Liang, C. S. (2016). *Europe for the Europeans: The foreign and security policy of the populist radical right*. London: Routledge.

Lindstrøm, C. (2005). European Union policy on asylum and immigration. Addressing the root causes of forced migration: A justice and home affairs policy of freedom, security and justice?. *Social Policy & Administration*, 39, 587-605.

Llain, S., Guzmán, S. P. (2014). La protección internacional de los refugiados víctimas de trata de personas. *Revista de Derecho*, 42, 285-311.

Lo Iacono, V., Symonds, P., & Brown, D. (2016). Skype as a Tool for Qualitative Research Interviews. *Sociological Research Online*, 21, 2, 1-15.

Loescher, G. (2017). UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 33, 77-86.

Loescher, G. (1989). The European Community and refugees. *International Affairs*, 65 617-636.

Lohrmann, R. (2000). Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?. *International Migration*, 38, 3-22.

López, D., Quintanilla, S., & Gómez, J. R. (2017). *Las pandillas: su expansión territorial en El Salvador: 1992-2015*. San Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos de El Salvador.

López, M., Gil, E., y Montero, C. (2016). El sistema de asilo y su protección en España. *Servicios Sociales y Política Social*, 111, 105-115

López, P. (2007). La política de integración de la Unión Europea. *Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 22, 221-256.

López-Garrido, D. (2016). Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley. *Página abierta*, 244, 4-8.

López-Garrido, D. (1991). *El Derecho de Asilo*. Madrid: Trotta

López-Sala, A. (2015). La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014. Prácticas de control y debate público. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 170-191.

López-Sala, A. (2020). Los refugiados LGTBI en España. Buscar protección en tiempos de control migratorio. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 198-219.

Lucas, J. de (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Tirant Humanidades: València.

Maiani, F., & Hruschka, C. (2011). Le partage des responsabilités dans l'espace Dublin, entre confiance mutuelle et sécurité des demandeurs d'asile. *Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 26, 12-19.

Manchón, F. (2020). El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20, 654-671

Manchón, F. (2017). El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, 717-732.

Mariani, S. (2016). The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20, 55, 901-939.

Mariño, F. (2002). La singularidad del asilo territorial en el ordenamiento internacional y su desarrollo regional en el derecho europeo. En Mariño, F. *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI*. Madrid: Trotta, 463-472.

Mariño, F. (1995). El asilo y sus modalidades en Derecho Internacional. *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 507-527.

Martín, F. (2017). El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la iniciativa Nansen. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, 435-449.

Martín, I. (2012). ¿Qué “finalité politique” para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 45, 359-388.

Martín, J. (2000). *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*. Burgos: Dykinson.

Martín Cubas, J. (2012). La reordenación de las políticas sobre menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea y en España. En Cabedo, V. y Colquell, V., *Los menores extranjeros no acompañados en los sistemas de protección a la infancia de las Comunidades Autónomas*, Universitat de València: Tirant lo Blanch, 23, 183-206.

Martín Cubas, J. y Soler, M. (2015). Los derechos y garantías de los menores extranjeros no acompañados. En Cabedo, V., *Menores no acompañados: los otros inmigrantes*, Universitat de València: Tirant lo Blanch, 29, 23-52.

Martínez, A., y Navarro, J. J. (2018). ¿Atracción o reclutamiento? Causas que motivan el ingreso en las pandillas de los/as adolescentes salvadoreños/as. *Prisma Social: revista de investigación social*, 23, 18-45.

Martínez, S. (2018). Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 42, 452-469.

Martínez-Escamilla, M. (2014). “Devoluciones en caliente”. Guerra sucia en la Frontera Sur. *Crítica*, 994, 41.

Martínez-Escamilla, M., Sánchez, J. M. (2015). Devoluciones ilegales en la Frontera Sur. Análisis jurídico de las denominadas “devoluciones en caliente”. *Iusmigrante*. Universidad Complutense de Madrid.

Martínez-Escamilla, M., Sánchez, J.M., Segovia, J.L., Díez, J.L., García, E., Gimbernat, E., González, J., Pérez, E., Pérez, M., Pérez, P., Pérez, E., Revenga, M., Rey, F., Ríos,

J.C., Saiz, A., Villaverde, I. (2014). “Expulsiones en caliente”: Cuando el Estado actúa al margen de la Ley. *Iusmigrante*. Universidad Complutense de Madrid.

Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17, 613-619.

McAdam, J. (2005). The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*, 17, 461-516.

Mellah, S. (2017). La “Fortaleza Europea” comienza en África del Norte. *Cultura para la esperanza: instrumento de análisis de la realidad*, 107, 13-18.

Mestries, F. (2018). Políticas públicas y derechos de los desplazados internos forzados. *Cuicuilco. Revista de ciencias antropológicas*, 25, 99-131.

Michel, V. (2005). Décentralisation européenne et déconcentration nationale: les modalités d'européanisation des services territoriaux de l'état. *Revue française d'administration publique*, 2, 219-228.

Miles, R. (1993). *Racism after Race Relations*. Psychology Press.

Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, 5, 225-254.

Miñarro, M. (2018). Solicitud de asilo debida a persecución por orientación sexual: límites a los métodos de comprobación de la veracidad de la causa. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 47, 82-87.

Mitchell, K., & Sparke, M. (2020). Hotspot geopolitics versus geosocial solidarity: Contending constructions of safe space for migrants in Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38, 1046-1066.

Montilla, J.A., Boza, D., García, I., Rodríguez, J.L. (2016). Legislación, jurisprudencia y derechos de los inmigrantes. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 272 - 293.

Mooney, E. D. (2001). Principles of protection for internally displaced persons. *International Migration*, 38, 81-101.

Moratinos, M.A. (2006). España: una nueva política exterior hacia África. *Política Exterior*, 111, 57-63

Morehouse, C., & Blomfield, M. (2011). *Irregular Migration in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Moreno, C. (2015). *Topología del desplazamiento forzado: Una comprensión de los actores y prácticas de la figura del asilo y refugio en la Unión Europea y en el Estado español* (tesis doctoral dirigida por Gálvez, A. y Tirado, F.). Departamento de Psicología Social, Universitat Autònoma de Barcelona.

Moreno-Lax, V. (2008). Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Visas and Carriers' Sanctions with Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees. *European Journal of Migration and Law*, 10, 315-364.

Morse, J.M. (1991). Approaches to Qualitative-Quantitative Methodological Triangulation. *Nursing Research*, 40, 120-123.

Mosley, A. (2018). Re-Victimization and the Asylum Process: Jiminez Ferreira v. Lunch: Re-Assessing the Weight Placed on Credible Fear Interviews in Determining Credibility. *Law & Inequality: A Journal of Theory and Practice*, 36, 315.

Nail, T. (2015). *The Figure of the Migrant*. Stanford: Stanford University Press.

Naïr, S. (2016). Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real. *Crítica*. Barcelona: Planeta.

Naranjo, G. (2015). *El nexa migración-desplazamiento-asilo, entre el orden fronterizo de las cosas y su desafío: políticas migratorias/fronterizas de control y gestión y prácticas emergentes de ciudadanía transfronterizas en las fronteras España (Unión Europea) - Marruecos (África) y Colombia-Venezuela (CAN-Suramérica). 1990-2010* (tesis doctoral dirigida por Jiménez, F. y Koff, H.). Universidad de Granada.

Naranjo, G. (2014). Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos. *Estudios Políticos*, 45, 13-32.

Newman E., & van Selm, J. (2003). *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*. United Nations: University Press, Tokyo, Japan.

Noudjom, A. P. (2016). *Homosexualidad, identidad cultural y sexual en Camerún: ¿Homofobia o imperialismo gay? Hacia una civilización ética informada por la misericordia* (tesina dirigida por Massé, M. C.) Facultad de Derecho. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Oda-Ángel, F. (2007). España en el África Subsahariano: multilateralismo eficaz. *Revista Quorum de Pensamiento Iberoamericano*, 19, 87-93.

Olesti, A. (2008). Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 10, 13-48.

Onghena, Y. (2015). ¿Migrantes o refugiados?. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 35, 1-5.

Oppermann, M. (2000). Triangulation. A methodological discussion. *International Journal of Tourism Research*, 2, 141-146.

Orihuela, E. (2003). El derecho a solicitar asilo: un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 9, 57-113.

- Paludan, A. (1981). Refugees in Europe. *International Migration Review*, 15, 69-73.
- Parsons, S., Sherwood, G., & Abbott, C. (2016). Informed consent with children and young people in social research: is there scope for innovation? *Children & Society*, 30, 2, 132-145.
- Pasetti, F. y Sánchez-Montijano, E. (2018). Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. *Informe Nacional para España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. California: Thousand Oaks.
- Pedregosa, F. (2019). Análisis del enfrentamiento de la violencia ejercida a las personas migrantes en la frontera sur (Melilla-Nador) provocadas por las políticas migratorias. En *Actas del I Congreso Internacional Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia*. Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia. Universidad Autónoma de Madrid.
- Peláez, C. (2016). De la emergencia a la inclusión social y laboral: Derechos Humanos y personas refugiadas. *Revista de Educación Social*, 23.
- Peláez, J. M. (2001). La carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: somero análisis y alguna conjetura. *Anuario de derecho europeo*, 1, 270-290.
- Perego, A. (2017). *(Des)haciendo fronteras. Experiences of Latin American LGBTI asylum seekers in Spain during the process of credibility assessment* (tesis doctoral dirigida por Quinan, C.) Faculty of Humanities. Department of Media and Culture Studies. Universiteit Utrecht.
- Pérez Barahonda, S. (2003). El estatuto de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 1, 225-250.

Pérez de Nanclares, J.M., y López, M. (2000) *Derecho Comunitario Material*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.

Pérez Estevan, E. (2017). El papel del intérprete en las comunicaciones sociales en el contexto de asilo y refugio. *FITISPos International Journal*, 4, 174-182.

Pérez, J. A. (1982). La determinación del Estatuto de refugiado. *Anuario de derecho internacional*, 6, 173-216.

Pérez, N. (2011). El derecho de asilo y la condición de refugiado. *Revista de Derechos y Libertades*, 25, 2.

Peña, F. A. (2020). *Los derechos de los solicitantes de asilo LGTBI tras la Agenda Europea de Migración* (tesis doctoral dirigida por Salinas de Frías, A.) Facultad de Derecho. Universidad de Málaga.

Peña, F. A. (2019). Credibilidad de los solicitantes de asilo y estereotipos heterosexistas: en busca del “refugiado LGBTI por antonomasia”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Actas I Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos*, 39.

Peña, F. A. (2017). La Agenda Europea de Migración: últimos desarrollos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 33, 10.

Phuong, C. (2005). *The international protection of internally displaced persons*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Pickering, S. (2008). The New Criminals: Refugees and Asylum Seekers. *The Critical Criminology Companion*, 169-79.

Pijnenburg, A. (2017). Is ND and NT v. Spain the new Hirsi?. *EJIL Talk!* Tilburg University.

Pinyol, G. (2007). España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 79, 87-105.

Ponte, M. T. (2000). Un marco normativo e institucional para los desplazados internos en el Derecho Internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 52, 49.

Porras, J. M. (2020). El reto de construir una política migratoria común en la Unión Europea. *La Ley Unión Europea*, 82, 3.

Porras, J. M. (2020). Migraciones y asilo en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 24, 1171-1776.

Porras, J. M. (2017). El Sistema Europeo Común de Asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 211.

Posada, P. A. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. *Estudios Políticos*, 35, 131-152.

Prinson, M. L. (2020). Union Européenne: abolition du règlement de Dublin. *Civitas Europa*, 2, 425-430.

Pujadas, J.J. (2000). El método biográfico y los géneros de la memoria. *Revista de Antropología Social*, 9, 127-158.

Ramírez, J.M. (2013). El asilo diplomático: connotaciones actuales de un atavismo internacional. *Revista de derecho y ciencias sociales*, 5, 85-119.

Rapoport, H. & Moraga, J.F. (2014). Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy. *EUI Working Papers Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 101.

Reslow, N. (2017). Old wine in new wineskins? The EU's Migration Partnership Framework. *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht*, 14.

Richmond, M. (1917). *El diagnóstico social*. Madrid: Siglo XXI.

Rodera, S. (2010). La Labor de la organización de las Naciones Unidas en la protección internacional de los Derechos Humanos de los y las migrantes en situación irregular. De la Declaración Universal de Derechos Humanos a la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios. En Chueca, A., *Derechos Humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*, Universidad de Zaragoza: Lex Nova.

Rodier, C. (2015). Externaliser la demande d'asile. *Plein droit*, 2, 10-13.

Rodríguez-Villasante, J.L. (2017). *Derecho Internacional Humanitario*. València: Tirant lo Blanch.

Romano, A. (2018). Los programas de reasentamiento de refugiados en la UE: tendencias actuales y repercusiones en España. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 262-282.

Romero, E. (2006). *Quién invade a quién. El Plan África y la Inmigración*. Oviedo: Cambalache.

Rubio, M. J. & Varas, J. (2004). *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: CCS.

Ruiz (2011). Juntos pero no revueltos: sobre diversidad cultural, democracia y derechos humanos. *Maia*, 198-208.

Ruiz, A. & Brunet, P. (2018). *Building walls: Fear and securitization in the European Union*. Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

Sahli, F. (1995). L'Europe a-t-elle une politique africaine de coopération?. En *Annual conference-African Society of International and Comparative Law*, 7, 251-262.

Sales Ten, A. (2015). *Inmigración, integración cívica y obligación en la Unión Europea: el contrato de integración* (tesis doctoral dirigida por Aliena, R.). Programa de Doctorado en Cooperación al Desarrollo, Universitat de València.

Sánchez, A. (2020). Las devoluciones en caliente españolas ante el Tribunal de Estrasburgo: ¿Apuntalando los muros de la Europa fortaleza? *Revista Española de Derecho Internacional*, 72, 235-259.

Sánchez, A. (2017). El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 433-472.

Sánchez, A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva ley de asilo. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 18, 7.

Sandoval-Castro, C.A. (2002). *Investigación cualitativa: programa de especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social*. Colombia: ARFO.

Santolaya, P. (2001). *Derecho de Asilo en la Constitución Española*. Zaragoza: Lex Nova.

Santos, B. (2019). Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 144-166.

Santos Vara, J. (2017). La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿Un tratado disfrazado?. En Martínez Capdevila, C. y Martínez Pérez, E., *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Universitat de València: Tirant lo Blanch.

Schock, K., Rosner, R., & Knaevelsrud, C. (2015). Impact of asylum interviews on the mental health of traumatized asylum seekers. *European Journal of Psychotraumatology*, 6, 26286.

Schulze, J. (2016). On border subjects: Rethinking the figure of the refugee and the undocumented migrant. *Constellations*, 23, 46-57.

Schweitzer, R., Consterdine, E., & Collyer, M. (2018). A review and analysis of the recent literature on the Common European Asylum System. *Research on the Common European Asylum System*, 3.

Serón, G., y Gabrielli, L. (2019). África en la política migratoria de la Unión Europea: actualidad y desafíos. *Informe África*, 89.

Solanes, A. (2017). Contra la normalización de la ilegalidad: la protección judicial de los extranjeros frente a las expulsiones colectivas y las devoluciones “en caliente”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36.

Solanes, A. (2016). Otra política de asilo es posible en Europa. Una breve comparación entre la UE y Canadá. *Deusto Journal of Human Rights*, 1, 39-75.

Solanes, A. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario Facultad de Derecho*, 7, 181-210.

Solanes, A. (2013). Asilo: un derecho en cuestión. Análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas. *Revista Acadêmica*, 85, 2.

Soler, C. (2020). ¿La noción de «país seguro» es segura? Un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 559-600.

Sotelo, L. M. (2010). *L'harmonisation du droit d'asile dans l'Union Européenne: de Tampere à Stockholm*. Facultad de Derecho, Universidad de Montréal.

Spijkerboer, T. (2013). *Fleeing homophobia: Sexual orientation, gender identity and asylum*. London: Routledge.

Sterkx, S. (2008). The external dimension of EU asylum and migration policy: expanding fortress Europe?. *Europe's global role: External policies of the European Union*, 117-38.

Suazo, J. L. y Recalde, J. (2013). Informantes clave para una información caracterial. *Investigación criminal*, 17, 2, 165-179.

Swann, D. (1996). *European Economic Integration: The Common Market, European Union and Beyond*. Loughborough University, U.K.: Edward Elgar Publishing.

Sweeney, J. A. (2009). Credibility, proof and refugee law. *International Journal of Refugee Law*, 21, 700-726.

Teitgen-Colly, C. (2006). The European Union and Asylum: an illusion of protection, *Common Market Law Review*, 43, 1503-1566.

Tezanos, S., y Gutiérrez, D. (2011). *¿Altruismo o interés?: El papel de la inmigración en la asignación geográfica de la ayuda oficial española al desarrollo*. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Universidad de Cantabria.

Trives, A. (2017). Europa deja de lado a los refugiados. *Revista crítica*, 1025.

Trujillo, R. (2005). La política de asilo de la Unión Europea a la luz del actual paradigma de seguridad. *Revista de Estudios Políticos*, 127, 195-232.

Trujillo, R. (2003). *La Unión Europea y el Derecho de Asilo*. Madrid: Dykinson.

Tsourdi, L. (2013). Orientación sexual e identidad de género: avances en la legislación de la UE. *Revista Migraciones Forzadas*, 42, 20-22.

Uddin, N. (2019). The State, Vulnerability, and Transborder Movements: The Rohingya People in Myanmar and Bangladesh. En Uddin N., Chowdhory N., *Deterritorialised Identity and Transborder Movement in South Asia*. Springer, Singapore.

Valle, J. del (2000). La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En López y Pérez de Nanclares, J., López, M. *Derecho Comunitario*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.

Valles, M. (2016). ¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 226-245.

Van Ballegooij W., & Bakowski, P. (2018). *The cost of non-Europe in the fight against terrorism*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.

Van Veldhuizen, T. S., Horselenberg, R., Landström, S., Granhag, P. A., & van Koppen, P. J. (2017). Interviewing asylum seekers: A vignette study on the questions asked to assess credibility of claims about origin and persecution. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 14, 3-22.

Vergottini, G. de (2004). La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuestas de las democracias al terrorismo”, *Revista de Derecho Político*, 61, p. 35.

Vestri, G. (2012). Inmigración y extranjería: En camino hacia el Tratado de Ámsterdam. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 45, 689-714.

Viguri, J. A., (2020). La seguridad nacional y la excepción en el Sistema Europeo Común de Asilo. *Revista Derecho Político*, 107, 303-335.

Viguri, J. A. (2020). Los procedimientos fronterizos de protección internacional en Ceuta y Melilla: un balance Crítico. *Revista general de derecho constitucional*, 33, 10.

Villanueva, A. (2017). Aproximándonos al derecho al asilo en España. *Revista Lusófona de Educação*, 37, 117-130

Villaverde, P. y Cruz, I. E. (2019). El papel de las regiones en la acogida de refugiados. Comparativa entre España y Alemania. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 9, 197-230.

Villegas, J. L. (2019). Protección internacional de nacionales venezolanos en España: La justicia administrativa en desafío a la parálisis de la Administración migratoria. *Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo*. Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

Weiner, M. (1996). Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration. *International Migration Review*, 30, 171-197.

Weis, P. (1980). Refugees in orbit. In *Israel Yearbook on Human Rights*, 10, 157-166. Brill Nijhoff.

Weis, P. (1969). The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Canadian Yearbook International Law*, 7, 92.

Weis, P. (1962). The United Nations Convention on the reduction of statelessness, *International and Comparative Law Quarterly*, 1073-1096.

Weis, P. (1961). The Convention Relating to the Status of Stateless Persons. *International and Comparative Law Quarterly*, 10, 255.

Weissbrodt, D., & Collins, C. (2006). The human rights of stateless persons. *Human Rights Quarterly*, 245-276.

Woltjer, A. (1995). Schengen: the way of no return? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 3, 256-278.

Ynzenga, C. (2018). ¿Derecho Internacional de Asilo en peligro en la UE?: El concepto de “país de origen seguro” (tesina dirigida por Gortázar, C.). Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

Zimmermann, A., Dörschner, J., & Machts, F. (2011). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford University Press.

2.- FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES

2. 1. Declaraciones y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Asamblea General de las Naciones Unidas (1990). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1954). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Conferencia de Plenipotenciarios, Resolución 526 A (XVII), 28 de septiembre de 1954.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Ginebra, 28 de julio de 1951.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1961). Convención para reducir los casos de apatridia. Conferencia de Plenipotenciarios, 30 de agosto de 1961.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

2.2. Documentos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019). Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2019. Ginebra: ACNUR.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015). Country update, Spain, October 2015.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2013). Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012). Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención. Ginebra, Suiza.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2011). Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. Ginebra, Suiza.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2010). Protección de los derechos de los Apátridas. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Ginebra, Suiza.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2010). Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia. Documento HCR/EG/COL/15/1.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2008). Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2008). Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal. Ginebra.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2001). Nuevo examen del Convenio de Dublín. Reflexiones del ACNUR sobre el documento de trabajo de la Comisión.

3.- FUENTES NORMATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Documentos y Comunicaciones de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento

Comisión Europea (2016). Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: “Plan de acción conjunto UE-Turquía – Tercer informe de ejecución” (COM 2016/144). Bruselas, 4 de marzo de 2016.

Comisión Europea (2015). Recomendación 2015/914, de 8 de junio de 2015, sobre un programa europeo de reasentamiento (DOUE L 148/32).

Comisión Europea (2015). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE (COM 2015/452).

Comisión Europea (2011). Documento de trabajo de la Comisión: Relación entre salvaguarda de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección, 743 final, Bruselas, Bélgica.

Comisión Europea (2010). Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales escrito por Jan Niessen y Thomas Huddleston, del Migration Policy Group (tercera edición).

Comisión Europea (2007). Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales escrito por Jan Niessen y Yongmi Schibel, del Migration Policy Group.

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (2011). Cuarto informe sobre España, 4, 42-43.

Comisión Europea (2016). Comunicación: Nuevas medidas operativas de la Cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración (COM 2016/166). Bruselas, 16 de marzo de 2016.

Comisión Europea (2016). Comunicación: Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía (COM 2016/231). Bruselas, 20 de abril de 2016.

Comisión Europea (2015). Comunicación: Una Agenda Europea de Migración (COM 2015/240). Bruselas, 13 de mayo de 2015.

Comisión Europea (2014). Comunicación: Directrices de la aplicación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar (COM 2014/210). Bruselas, 3 de abril de 2014.

Comisión Europea (2014). Comunicación: Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad (COM 2014/154). Estrasburgo, 11 de marzo de 2014.

Comisión Europea (2011). Comunicación: Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países (COM 2011/455). Bruselas, 20 de julio de 2011.

Comisión Europea (2011). Comunicación: Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (COM 2011/743). Bruselas, 18 de noviembre de 2011.

Comisión Europea (2008). Comunicación: Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE (COM 2008/360). Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2008). Comunicación: Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos (COM 2008/359). Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2005). Comunicación: Programa de La Haya.- Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia” (COM 2005/184). Bruselas, 24 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (2004). Comunicación: Primer informe anual sobre inmigración e integración. (COM 2004/508). Bruselas, 16 de julio de 2004.

3.2. Conclusiones del Consejo Europeo

Consejo Europeo (2015). Conclusiones sobre la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, de 23 de abril de 2015 – Declaración.

Consejo Europeo (2014). Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014. Bruselas, 27 de junio de 2014.

Consejo Europeo (2008). Conclusiones del Consejo Europeo sobre las políticas de integración de la Unión adoptadas en la Tercera Conferencia Ministerial celebrada en Vichy el 3 y 4 de noviembre de 2008.

Consejo Europeo (2007). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 12 y 13 de junio, en las que se recogen los acuerdos sobre las políticas de integración de la Unión adoptadas en Potsdam el 10 y 11 de mayo. Bruselas, 20 de julio de 2007.

3.3. Decisiones del Consejo Europeo

Consejo Europeo (2015). Decisión 2015/1523, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DOUE L 239/146).

Consejo Europeo (2015). Decisión 2015/1601, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DOUE L 248/80).

Consejo Europeo (2000). Decisión 2000/750, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (DOCE L 303/23).

3.4. Directivas del Consejo Europeo

Consejo Europeo (2005). Directiva 2005/85, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DOUE L 326/13).

Consejo Europeo (2004). Directiva 2004/83, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DOUE L 304/12).

Consejo Europeo (2003). Directiva 2003/9, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban los requisitos mínimos para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DOUE L 31/18).

Consejo Europeo (2003). Directiva 2003/109, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE L 16/44).

Consejo Europeo (2003). Directiva 2003/86, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOUE L 251/12).

Consejo Europeo (2001). Directiva 2001/55, 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 L 212).

Consejo Europeo (2000). Directiva 2000/78, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE L 303/16).

Consejo Europeo (2000). Directiva 2000/43, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE L 180/22).

3.5. Reglamentos del Consejo Europeo

Consejo Europeo (2003). Reglamento 343/2003, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DOUE L 50/1).

Consejo Europeo (2000). Reglamento 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOCE L 316/1).

3.6. Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo

Parlamento Europeo y Consejo (2013). Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (DOUE L 180/60).

Parlamento Europeo y Consejo (2013). 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 (texto refundido) (DOUE L 180/96).

Parlamento Europeo y Consejo (2011). Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DOUE L 337/9).

3.7. Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo

Parlamento Europeo y Consejo (2016). Reglamento 1624/2016, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DOUE L 251/1).

Parlamento Europeo y Consejo (2014). Reglamento 516/2014, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n° 573/2007/CE y n° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo (DOUE L 150/168).

Parlamento Europeo y Consejo (2013). Reglamento 604/2013, 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 (Texto refundido) (DOUE L 180/31).

Parlamento Europeo y Consejo (2013). Reglamento 603/2013, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, 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, 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 modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (DOUE L 180/1).

Parlamento Europeo y Consejo (2010). Reglamento 439/2010, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DOUE L 132/11).

3.8. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Comité Económico y Social Europeo (2012). Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» (COM 2011/455) (2012/C 181/23).

Comité Económico y Social Europeo (2009). Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de política de asilo — Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE» (COM 2008/360) (2009/C 218/16)

3.9. Programas y Tratados de la Unión Europea

Unión Europea (2010). Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva al ciudadano Bruselas, 4 de mayo de 2010 (DOUE C115).

Unión Europea (2005). Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, 3 de marzo de 2005 (DOUE C 53/01).

Unión Europea (2012). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada del TFUE). Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de octubre de 2012 (DOUE C 326).

Unión Europea (2007). Tratado de Lisboa. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2007 (DOUE C 306/01)

Unión Europea (2002). Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24 de diciembre de 2002 (C325/33).

Unión Europea (1997). Tratado de Ámsterdam. Publicado en el Diario Oficial de 10 de noviembre de 1997 (DOUE 340).

Unión Europea (1992). Tratado de Maastricht. Publicado en el Diario Oficial de 29 de julio de 1992 (DOC 191).

3.10. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2020). Gran Sala. *Asunto N.D. y N.T. v. España*, de 13 de febrero de 2020. Demanda número 8675/15 y 8697/15.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2017). Sección Tercera. *Asunto N.D. y N.T. contra España*, de 3 de octubre de 2017. Demandas número 8675/15 y 8697/15.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2014). Sección Tercera. *Asunto A.C. y otros c. contra España*, de 22 de abril de 2014. Demanda número 6528/11.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012). Gran Sala. *Asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, de 23 de febrero de 2012. Demanda número 27765/09.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2020). Sala Tercera. *Asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 y Comisión/República Checa*, de 2 de abril de 2020.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2011). *Asunto Osman v. Dinamarca*, de 14 de junio de 2011. Demanda número 38058/09

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2010). *Asunto Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*, de 4 de marzo de 2010. Demanda número 578/08.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008). Gran Sala. *Asunto Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea*, de 6 de mayo de 2008. Demanda número 133/06.

3.11. Documentos de la Agencia EUROSTAT

Agencia Eurostat (2021). Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

Agencia Eurostat (2021). Persons subject of asylum applications pending at the end of the month by citizenship, age and sex. Recuperado de: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asypenctzm&lang=en

Agencia Eurostat. (2020). EU granted protection to almost 300.000 asylum seekers in 2019. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774018/3-27042020-AP-EN.pdf/b8a85589-ab49-fdef-c8c0-b06c0f3db5e6>

Agencia Eurostat (2020). Estadísticas de asilo. Recuperado de: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137

Agencia Eurostat (2016). EU Member States granted protection to more than 330.000 asylum seekers in 2015. Press release 75/2016- 20 April 2016. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/>

Agencia Eurostat (2016). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered en 2015. News release 44/2016 – 4 March 2016. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat /documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Agencia Eurostat (2015). EU Member States granted protection to more than 185.000 asylum seekers in 2014. News release 82/2015- 12 May 2015. Recuperado de :<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6827382/3-12052015-AP-EN.pdf/6733f080-c072-4bf5-91fc-f591abf28176>

3.12. Otras fuentes de la Unión Europea

Unión Europea (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000 (DOCE 2000/C 364/01).

4.- FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

4.1. Normativa española

España (2015). Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

España (2014). Ley 2/2014, 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

España (2009). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

España (2003). Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003.

España (2000). Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

España (1995). Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995), modificado por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio; por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre y por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

España (1994). Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. BOE. núm. 122, de 23 de mayo de 1994.

España (1984). Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado [Disposición derogada]. BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984.

España (1978). Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

España (1889). Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. BOE núm. 206, de 25 de julio de 1889.

4.2. Jurisprudencia española

España (2019). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 483/2018, de 14 de noviembre de 2019.

España (2018). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 628/2017, de 26 de junio de 2018.

España (2018). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 457/2017, de 26 de junio de 2018.

España (2018). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 456/2017, de 26 de junio de 2018.

España (2018). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 417/2017, de 26 de junio de 2018.

España (2018). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 328/2017, de 26 de junio de 2018.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 604/2016, de 22 de noviembre 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 602/2016, de 22 de noviembre de 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 601/2016, de 22 de noviembre 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 600/2016, de 20 de noviembre de 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 559/2016, de 22 de noviembre de 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 342/2016, de 8 de septiembre de 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número recurso 340/2016, de 14 de septiembre de 2017.

España (2017). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 339/2019, de 21 de septiembre de 2017.

España (2012). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 911/2013, de 27 de septiembre 2012.

España (2009). Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 1528/2007, de 13 de enero de 2009.

España (2002). Tribunal Constitucional. Sentencia número 53/2002, de 27 de febrero. Publicado en el BOE número 80, de 3 de abril de 2002.

España (2000). Tribunal Constitucional. Sentencia número 179/2000, de 26 de junio. Publicado en el BOE número 180, de 28 de julio de 2000.

España (1986). Tribunal Constitucional. Sentencia número 98/1986, de 10 de julio. Publicado en el BOE número 175, de 23 de julio de 1986.

España (1985). Tribunal Constitucional. Sentencia número 99/1985, de 30 de septiembre. Publicado en el BOE número 265, de 5 de noviembre de 1985.

España (1985). Tribunal Constitucional. Sentencia número 117/1985, de 11 de octubre. Publicado en el BOE número 268, de 8 de noviembre de 1985.

España (1984). Tribunal Constitucional. Sentencia número 107/1984, de 23 de noviembre. Publicado en el BOE número 305, de 21 de diciembre de 1984.

España (2018). Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, número 1168/2018, de 9 de julio de 2018.

España (2016). Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 2821/2015, de 15 de febrero de 2016.

España (2015). Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 3651/2015, de 21 de julio de 2015.

España (2015). Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 3898/2014, de 21 de julio de 2015.

España (2014). Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 1658/2013, de 24 de febrero de 2014.

España (2014). Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 189/2012, de 3 marzo de 2014.

España (2013). Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 1127/2011, de 25 de enero de 2013.

España (2012). Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-administrativo, número de recurso 1318/2010, de 28 de mayo de 2012.

4.3. Informes del Ministerio del Interior

Ministerio del Interior. (2019). Asilo en cifras 2019. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid, España. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf/15f04b97-06e9-4ab0-ba20-7d90ebec1f13

Ministerio del Interior. (2018). Asilo en cifras 2018. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid, España. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a

Ministerio del Interior. (2017). Asilo en cifras 2017. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*,

Madrid, España. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2017_126150899.pdf/aa987440-2d98-4c7b-947c-42fd223d0a84

Ministerio del Interior. (2016). Asilo en cifras 2016. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid, España. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2016_126150899.pdf/58bf4ed4-0723-4e84-afa8-265c52a4dbf7

Ministerio del Interior. (2015). Asilo en cifras 2015. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid, España. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9

Ministerio del Interior. (2014). Asilo en cifras 2014. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2014_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c

Ministerio del Interior. (2013). Asilo en cifras 2013. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2013_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959

Ministerio del Interior. (2012). Asilo en cifras 2012. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2012_126130552.pdf/9545a6b7-4f95-49a7-a28d-c0deafe35bf1

Ministerio del Interior. (2011). Asilo en cifras 2011. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2011+%28NIPO+126-12-011-9%29.pdf/aed61e93-988e-44c1-b6d0-4d83036805e7>

Ministerio del Interior. (2010). Asilo en cifras 2010. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2010+%28NIPO+126-11-048-8%29.pdf/2c494c4c-672f-483b-9dbd-17e834aaa417>

Ministerio del Interior. (2009). Asilo en cifras 2009. *Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid (España). Recuperado de: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2009+%28NIPO+126-10-001-8%29.pdf/d1fd4fc1-749f-4a25-b646-5b884ef890aa>

4.4. Informes de entidades defensoras de derechos humanos

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2020). *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2019). *Informe 2019: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2017). *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe_cear_2016_ok.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2015). *Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2014). *Informe 2014: La situación de las personas refugiadas en España*. Recuperado de: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-CEAR-2014.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2013). *Informe 2013: La situación de las personas refugiadas en España*. Recuperado de: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2014/09/InformeCEAR_2013-PDF.pdf

Írídia, Novact, Fotomovimiento (2017). *La frontera sur, accesos terrestres*. Ajuntament de Barcelona, España. Recuperado de: <http://ddhhfronterasur2017.org/es/>

Save the Children (2019). *Contando los pasos. Por una política migratoria responsable y con mirada de infancia*. Madrid, España. Recuperado de: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier_-_contando_los_pasos.pdf

UNICEF Comité Español. (2019). *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*. UNICEF Comité Español, Madrid. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=5750

ANEXOS

ANEXO I

Listado de personas entrevistadas

1. **Afkir el Majrissi, Khadija** • Licenciada en Trabajo Social en la Universidad Complutense de Madrid. Coordinadora del área psicosocial de la organización cívica y social “Kifkif, Migraciones y Refugio LGTBI+”.
2. **Albero Ruiz, María Pilar** • Licenciada en Derecho. Abogada especializada en extranjería y asilo colaboradora de la Asociación Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) de la Comunitat Valenciana.
3. **Alonso Rodríguez, José Antonio** • Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue Director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana; Vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha formado parte del *Committee for Development Policy* de ECOSOC, de Naciones Unidas (2007-2018); del *European Advisory Group* de la *Bill and Melinda Gates Foundation* (2012-2014) y del *High Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development* (2019). Actualmente es miembro experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.
4. **Amiñoso Martínez, Yolanda** • Responsable del Programa de Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional de Cruz Roja en la provincia de València.
5. **Anónimo** • Policía Nacional de la Comisaría de Policía de Ruzafa de València (Zapadores, 52). Trabaja en la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales. Ha solicitado expresamente no revelar su identidad para la presente investigación.
6. **Anónimo** • Funcionario de la unidad de *Migration management support* en la Dirección General de *Migration and Home Affairs*. Ha solicitado expresamente no revelar su identidad para la presente investigación.

7. **Arce Jiménez, Carlos** · Doctor en Derecho, profesor e investigador universitario. Coordinador del área de Migraciones de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA).
8. **Blanco Reyes, Edward Sidney** · Juez Quinto de Instrucción de San Salvador. Magistrado Suplente de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de Derecho Procesal Penal de la Universidad Centroamericana (UCA). Profesor de la Maestría de Derecho Penal Constitucional. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, (USAM). Doctorado en Derecho por la Universidad de Lleida, España.
9. **Bonafé Díez, Luis** · Policía Nacional de la Comisaría de Policía de Ruzafa de València (Zapadores, 52). Trabaja en la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales.
10. **Bonet Linares, Mercedes** · Diplomada en Trabajo Social (UNED). Experta Profesional en Integración Social de Migrantes. Técnica del Programa de Protección Internacional en *Valencia Acoge*.
11. **Boza Martínez, Diego** · Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Cádiz (Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal). Especialista en el ámbito de las migraciones y delegado provincial de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) en Cádiz.
12. **Cardona Llorens, Jorge** · Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de València. Miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas desde el 2010. Presidente de UNICEF Comunitat Valenciana.
13. **Ceriani Cernadas, Pablo** · Vicepresidente del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias y coordinador del Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Abogado y experto jurídico sobre Migraciones Internacionales, Extranjería y Personas en Movimiento Transnacional (Universidad Europea de Madrid). Doctor en el Programa de Derechos Humanos de la Universitat de València.

14. **De Castro López, María Purificación** · Jefa del Departamento de Inmigración y Refugio de la Dirección General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social (Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social) del Ayuntamiento de Madrid.
15. **De Lucas Martín, Francisco Javier** · Catedrático de Filosofía del Derecho. Dirige el Grupo de Estudios sobre Ciudadanía, Inmigración, Multiculturalidad y minorías (GECIMm) de la Universitat de València, por encargo de la Comisión Europea. Fundador y primer director del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València. Presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en 2008-2009 y miembro de la Comisión de seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos (2009-2012). Ha colaborado con buena parte de las ONGs y asociaciones de inmigrantes. Desde 2019 es senador por València durante la XIII Legislatura.
16. **Denis, Camille** · Coordinadora general del *Groupe Antiraciste d'Accompagnement et de Défense des Étrangers et Migrants* (GaDEM). Especialista en evaluación de programas de desarrollo orientados a la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes.
17. **Díaz Rodríguez, Francisco** · Superintendente y Presidente del Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia. Consultor e investigador en El Salvador en las áreas de transparencia, administración de justicia e impunidad para el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (2006-2011). Director del proyecto “Pro Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador –PROTEJES.” Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Sociales y Foro de Jueces Democráticos e Independientes (San Salvador, 2005-2007). Consultor en la investigación “Deficiencias policiales, fiscales y judiciales en la investigación y juzgamiento del delito de homicidio causantes de impunidad”, realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (El Salvador, 2006-2007).
18. **Díez Domínguez, Amparo** · Referente Provincial de Centros de Acogida Temporal del Programa de Asilo de Cruz Roja en València.

19. **Díez Velasco, Isabel** • Investigadora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas. Graduada en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública. Diplomada en Relaciones Internacionales por la Universidad Pontificia Comillas. Colaboración en diferentes proyectos de investigación y apoyo jurídico relacionados con migraciones, género e infancia en diferentes entidades sitas en Madrid y en la Frontera Sur. Ha trabajado como abogada con víctimas de trata de seres humanos, así como con personas solicitantes de protección internacional.
20. **Fanjul Suárez, Gonzalo** • Investigador y activista especializado en desarrollo, pobreza y migraciones. Involucrado en iniciativas de investigación y *asesoría de políticas relacionadas con el fenómeno de las migraciones, con un enfoque particular en las alternativas al sistema actual. Investigador asociado para migraciones del Overseas Development Institute de Londres, así como del think tank español CIECODE. Su trayectoria y publicaciones en esta área incluyen la colaboración con Lant Pritchett en la Universidad de Harvard, el Centre for Global Development, Oxfam Internacional o UNICEF. Es director del área de análisis de políticas del Instituto de Salud Global de Barcelona. Cofundó y dirige las investigaciones de la Fundación porCausa, un innovador proyecto de investigación y periodismo centrado en el debate migratorio.* Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.
21. **Favieres Ruiz, Paloma** • Abogada experta en derechos humanos, migraciones y asilo. Coordinadora del servicio jurídico estatal de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Es representante de la organización en la Red *European Council on Refugees Exiles (ECRE)*, miembro de la Comisión jurídica del Foro para la Integración de los Inmigrantes en España, representante de la organización en el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y redactora del Informe Anual CEAR sobre la situación de las personas refugiadas en España.
22. **García Cienfuegos, Marta** • Responsable de la unidad de protección en la oficina de *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* en España.

23. **Garrigues Walker, Antonio** · Presidente de Honor de la Junta Directiva del Comité Español de ACNUR. Asesor especial del alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados. Fundador del Capítulo Español de Transparencia Internacional (TI), organismo para la lucha contra la corrupción. Nombrado Abogado Mundial por el Centro de la Paz a través del Derecho.
24. **Granero Sánchez, Hipólito Vicente** · Abogado especializado en Derecho de Extranjería y Derecho Penal. Vicepresidente de la Sección de Extranjería y Derechos Humanos del Ilustre Colegio de Abogados de València, responsable de la Subsección de Extranjería (2011-2015). Colaborador en tareas de formación con el Seminario Intermigra.
25. **Hernández Primo, Rodrigo** · Director Save the Children Comunitat Valenciana.
26. **Hinic, Olivera** · Investigadora especializada en migración y violencia de género. Técnica de vivienda en el Programa Estatal de Protección Internacional de la organización Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) en Barcelona. Máster de Ciudadanía y Derechos Humanos: Ética y Política (Universitat de Barcelona).
27. **Khachani, Mohamed**. Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad Mohamed V-Agdal de Rabat (Marruecos) y presidente de la Asociación Marroquí de Estudios e Investigaciones sobre las Migraciones (AMERM).
28. **Mamadou-Blanco, Esther** · Licenciada en Derecho. Abogada especializada en extranjería y asilo. Coordinadora del Programa de Refugiados de Movimiento Por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) en València. Directora ejecutiva de *The European Network of People of African Descent*.
29. **Martínez Díaz, Enoan** · Catedrática en Psicología de la Universidad Simón Bolívar, Colombia. Asesora externa en extranjería y violencia de género del Consulado de Colombia en València. Ha participado en programas de retorno asistido, derechos humanos, trata de personas, menores tutelados, gestiones interinstitucionales y asistencia a víctimas del conflicto armado colombiano.

30. **Martínez Reyes, Alberto** · Licenciado en Relaciones Internacionales en la Universidad de El Salvador. Máster en Cooperación al Desarrollo con la especialidad de Planificación Integral de Desarrollo Local de la Universitat de València. Doctorado en el Programa de Desarrollo Local y Cooperación Internacional. Línea de investigación: “Pandillas salvadoreñas y su impacto político y social: un análisis global”.
31. **Narváez Villareal, Samantha** · Abogada de la Universidad de Nariño (Colombia). Asesora del Procurador General de la Nación en el seguimiento a la política pública de restitución de tierras y víctimas del conflicto armado colombiano. Profesional investigadora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de Nariño. Como asesora de la Procuraduría General de la Nación, hizo parte de la Comisión y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CMSLV) desde el año 2012 a 2018. Participó en la redacción de los informes de la CMSLV sobre la implementación y ejecución de la política pública de víctimas y restitución de tierras, así como en la elaboración de informes oficiales sobre el despojo masivo de tierras en Colombia.
32. **Nzambi, Angela** · Técnica de sensibilización social e incidencia política en la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en València. Escritora, feminista racializada y activista por los derechos humanos en el ámbito de la migración.
33. **Palomino García, Ramón** · Licenciado en Derecho. Director de gabinete del Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo del Ayuntamiento de Madrid (2015-2019). Coordinador general de Bienestar Social, Convivencia y Cooperación.
34. **Pinyol Jiménez, Gemma** · Ha sido directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *project manager* en el Consejo de Europa con el proyecto C4I – *Communication for Integration* y, con anterioridad, responsable del Programa Migraciones de CIDOB. Experta designada para distintos dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, ha estado vinculada a distintos proyectos europeos como la *European Task Force on Irregular Migration*, la Estrategia antirumores para prevenir el Racismo o el proyecto TEMPER, en el grupo de trabajo de migración altamente cualificada. Licenciada en Ciencias Políticas

por la Universidad Autónoma de Barcelona, MA en Estudios Internacionales y MA en Análisis Político por la UOC.

35. **Pozo Vera, Esther** · Coordinadora de *Neighbourhood countries and mediterranean issues* en la Comisión Europea. Jefa adjunta de la unidad de *Migration management support* en la Dirección General de *Migration and Home Affairs*. Directora de políticas migratorias y diversidad en *Instrategies* e investigadora asociada del GRITIM-UPF. Experta del Consejo de Europa en el marco del proyecto *Intercultural Cities* y coordinadora de la Red de Ciudades Interculturales.

36. **Ruiz González, Rafael** · Trabajador social y director de programas y equipamientos en la Asociación Lambda (colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales de la Comunitat Valenciana). Responsable del Servicio de Asesorías de Lambda y encargado de la primera entrevista de atención psicosocial y orientación al colectivo LGTBIQ+.

37. **Sanjuan Vázquez, Cristina** · Técnica de Sensibilización y Políticas de Infancia de Save the Children en la Comunitat Valenciana. Licenciada en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid.

38. **Solans Puyuelo, Francisco** · Vicepresidente y Portavoz de la Asociación de Abogados Extranjeristas. Abogado especializado en derecho de extranjería y asilo del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV).

39. **Villavicencio Mapy, Yolanda** · Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales. Desde 1997 dirige la asociación “América España, Solidaridad y Cooperación con Colombia” (AESCO). Fue diputada de la asamblea de Madrid.

40. **Yébenes González, Manuel Jesús** · Sociólogo y Trabajador Social. Se integra al equipo del Centro de Apoyo a la Inmigración del Ayuntamiento de València en 2006. En abril de 2009 asume la dirección del mismo ya como CAI-AMICS.

ANEXO II

Desarrollo de las entrevistas

N°	Fecha	Informante	Código	Medio	Duración
Grupo clave A					
Personal de ONGD y asociaciones especializadas en asilo y refugio					
1	Septiembre 2019	Personal ONG	ONG-1	Skype	1h10'
2	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-2	Presencial	1h20'
3	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-3	Presencial	1h15'
4	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-4	Presencial	1h25'
5	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-5	Presencial	55'
6	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-6	Presencial	1h20'
7	Octubre 2019	Personal ONG	ONG-7	Presencial	1h15'
8	Noviembre 2019	Personal ONG	ONG-8	Presencial	48'
9	Noviembre 2019	Personal ONG	ONG-9	Presencial	52'
10	Diciembre 2019	Personal ONG	ONG-10	Presencial	1h20'
11	Diciembre 2019	Personal ONG	ONG-11	Skype	52'
12	Diciembre 2019	Personal ONG	ONG-12	Skype	48'
13	Mayo 2020	Personal ONG	ONG-13	Skype	46'
Grupo clave B					
Personal investigador y académico					
14	Septiembre 2019	x	INV-1	Presencial	1h20'
15	Diciembre 2019	Investigador	INV-2	Skype	40'
16	Diciembre 2019	Investigador	INV-3	Presencial	32'
17	Diciembre 2019	Investigador	INV-4	Skype	42'
18	Enero 2020	Investigador	INV-5	Skype	44'
19	Enero 2020	Investigador	INV-6	Skype	38'
20	Febrero 2020	Investigador	INV-7	Skype	42'
21	Marzo 2020	Investigador	INV-8	Presencial	52'
22	Mayo 2020	Investigador	INV-9	Skype	46'
23	Mayo 2020	Investigador	INV-10	Skype	32'
24	Mayo 2020	Investigador	INV-11	Skype	1h10'
25	Octubre 2020	Investigador	INV-12	Presencial	35'

Grupo clave C					
Abogados y magistrados especializados en derecho de extranjería.					
26	Septiembre 2019	Abogado	AB-1	Presencial	1h25'
27	Noviembre 2019	Abogado	AB-2	Presencial	1h10'
28	Noviembre 2019	Abogado	AB-3	Telefónica	25'
29	Diciembre 2019	Abogado	AB-4	Skype	48'
30	Mayo 2020	Abogado	AB-5	Telefónica	50'
31	Mayo 2020	Magistrado	AB-6	Skype	1h05'
32	Mayo 2020	Juez	AB-7	Skype	1h05'
33	Octubre 2020	Abogado	AN-8	Presencial	38'
Grupo clave D					
Personal funcionario					
34	Septiembre 2019	Funcionario Ayuntamiento	FAY-1	Presencial	1h10'
35	Septiembre 2019	Funcionario Ayuntamiento	FAY-2	Skype	1h15'
36	Septiembre 2019	Funcionario Ayuntamiento	FAY-3	Telefónica	55'
37	Noviembre 2019	Funcionario Comisión Europea	FCE-1	Telefónica	48'
38	Noviembre 2019	Funcionario Comisión Europea	FCE-2	Telefónica	36'
39	Diciembre 2019	Policía Nacional	PN-1	Telefónica	25'
40	Diciembre 2019	Policía Nacional	PN-2	Telefónica	29'

ANEXO III

Desarrollo de los relatos de vida

Nº	Fecha	Nacionalidad	Edad	Sexo	Medio	Duración
Solicitantes de protección internacional en España						
1	Octubre 2020	Marruecos	32	♂	Presencial	1h52'
2	Octubre 2020	Gabón	26	♂	Presencial	1h13'
3	Septiembre 2020	Venezuela	40	♂	Presencial	1h21'
4	Septiembre 2020	El Salvador	28	♂	Presencial	1h49'
5	Septiembre 2020	Colombia	34	♂	Presencial	1h27'
6	Agosto 2020	Sierra Leona	26	♂	Presencial	1h19'
7	Julio 2020	Venezuela	31	♂	Presencial	1h34'
8	Febrero 2020	El Salvador	29	♂	Presencial	1h41'
9	Diciembre 2019	Nicaragua	24	♂	Presencial	1h02'
10	Noviembre 2019	El Salvador	34	♂	Presencial	1h09'
11	Noviembre 2019	El Salvador	47	♀	Presencial	2h02'
12	Octubre 2019	Sri Lanka	46	♂	Presencial	31'
13	Octubre 2019	Honduras	21	♂	Telefónico	42'
14	Septiembre 2019	Venezuela	35	♂	Presencial	53'
15	Septiembre 2019	El Salvador	42	♀	Telefónico	49'