

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

¿CUÁL ES EL PAPEL DE ESPAÑA EN EL DESARROLLO DE BUENAS PRÁCTICAS A NIVEL INTERNACIONAL?

El Estado español tiene un papel muy importante en el establecimiento de buenas prácticas a nivel internacional y europeo en materia de protección internacional. Por su peso político y económico pero a la vez por su pasado, no tan lejano, de exilio que afectó a todo el espectro político del país.

Es especialmente en el marco europeo en el que este impacto puede ser mayor pues se encuentra en pleno proceso de construcción de un **Sistema Europeo Común de Asilo**¹ que tiene por objetivo **establecer altos estándares de protección y asegurar que casos similares será tratados de igual manera y tendran el mismo resultado independientemente del Estado miembro en el que se solicite asilo.**

La presentación se centrará en evidenciar las buenas prácticas en relación a las prácticas de otros socios europeos. Este ejercicio no pretende ser exhaustivo pero sí que hay la intencionalidad de abordar lo que en opinión de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat són los aspectos más relevantes de todo el proceso: acceso al procedimiento, procedimiento y acogida. Así mismo, a lo largo de la presentación se definirán algunos de los retos y oportunidades que tiene el Estado español en la materia.

¹ El último paquete legislativo en materia de asilo adoptado en junio de 2013 marca el inicio de una nueva fase en el establecimiento del sistema europeo común de asilo. El paquete incluye una revisión 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); 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; Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo; y 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.

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

Un ejemplo paradigmático en el establecimiento de buenas prácticas a nivel internacional por parte del Estado español resultó la **incorporación expresa en la definición de persona refugiada** de la ley 12/2009 las persecuciones por orientación sexual e identidad de género y las persecuciones por motivos de género. Proceso al que poco a poco se han ido sumando otros países. En este sentido, cabe insistir en la necesidad de reconocer explícitamente la trata de seres humanos pues consideramos que actualmente, la tramitación por el régimen de extranjería, se está revictimizando a las víctimas de un delito en el que la amenaza no finaliza en el país de acogida sino que en un buen número de ocasiones existe un riesgo para la víctima y familiares en el país de origen. Así mismo, también empieza a ser necesario, por las magnitudes que el fenómeno está adquiriendo especialmente en Centro América, el reconocimiento de la persecución por grupos de pandillas organizadas².

España también tiene una oportunidad en establecer una buena práctica a nivel europeo **facilitando el acceso al procedimiento de asilo por vía diplomática**. Actualmente, para poder acceder al procedimiento de asilo en cualquiera de los Estados miembros de la UE hay que estar en territorio europeo.

El aumento, la diversificación y la externalización de los **mecanismos de control de fronteras** impuestos por los gobiernos de la Unión Europea³ provoca que miles de personas al año ante la desesperación y necesidad de tener una vida digna se pongan en manos de traficantes de personas, poniendo sus vidas en grave peligro. En este sentido, es importante resaltar la necesidad de retirar las llamadas concertinas, alambres con cuchillas, en las vallas de Ceuta y Melilla por ser su instalación una medida inhumana y contraria al Estado de Derecho. Atenta contra la integridad física y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Además de tratarse de una medida inútil que no disuadirá de los saltos a la valla, fruto de la desesperación, y que sólo contribuirá a aumentar el dolor y el sufrimiento de personas migrantes y

² Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas, marzo 2010, ACNUR. Disponible en <http://www.refworld.org/pdfid/4bf4e2232.pdf>

³ Dispositivos FRONTEX, políticas restrictivas de visados, sanciones a los transportistas, ausencia de canales de entrada legales y seguros para las personas que quieren solicitar la protección internacional, entre otros.

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

refugiadas.

Como decíamos, el cierre, la militarización y la externalización de fronteras está impidiendo acceder al procedimiento de protección internacional a miles de personas, especialmente en la **frontera sur de la UE**. Ésta ha visto reducir el número de solicitantes de asilo de forma drástica cuando las necesidades de protección internacional en el mundo, y en concreto en la región del mediterráneo no han descendido sino al contrario, han aumentado (Tunez, Libia, Egipto y Siria, sin olvidar que es la zona de paso de los migrantes y refugiados más vulnerables provenientes de África subsahariana).

Nos encontramos con una Italia en que vió reducido el número de solicitantes de protección internacional en 2012 (respeto al 2011) en un 53% y España en un 25%. España ese año llegó a su mínimo histórico, tan solo se recibieron 2.565 solicitudes de protección internacional⁴.

Ante este escenario, marcado por dramas humanos como el de Lampedusa (no podemos olvidar que en los últimos 10 años se calcula que 17.300 personas han muerto en el Mediterráneo⁵); el Estado español, como país de la frontera sur de la UE, tiene un papel fundamental en esta cuestión y tiene la oportunidad de establecer una serie de buenas prácticas **retomando la posibilidad de solicitar protección internacional por vía diplomática a través del reglamento de la Ley 12/2009**, pues esta deja una puerta abierta a esta posibilidad; **estableciendo puestos de identificación de personas refugiadas en sus principales puertas de entrada** como pueden ser vía aérea los aeropuertos, vía marítima los puertos y vía terrestre Ceuta, Melilla, CETIS y CIEs. Respeto a estos últimos enfatizar que abogamos por su cierre pues para la CCAR su existencia es incompatible con el Estado democrático y de derecho. Es una grave vulneración de los derechos humanos, no se puede privar de libertad a personas por el mero hecho de en situación irregular según las normas administrativas.

Así mismo, como alternativa a estas políticas tan feroces de control de los flujos migratorios en los

4 Informe 2013 sobre la situación de las personas refugiadas en España, elaborado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado CEAR. Disponible en <http://www.ccar.cat/publicacions-i-recursos/informes-ccar/>

5 <http://mondediplo.com/blogs/mapping-europe-s-war-on-immigration>

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

que las personas refugiadas vuelven una vez más a ser víctimas hace falta establecer, además de las medidas anteriormente mencionadas, especialmente para los grupos más vulnerables, **aumentar el compromiso con el programa de reasentamiento** incrementando progresivamente el número de personas refugiadas reasentadas en consonancia con el peso económico y político del Estado español en la Comunidad Internacional (Alemania este mismo año se ha comprometido a reasentar a 5000 refugiados sirios). Cabe manifestar que el reasentamiento no es una política substitutiva de la política actual, sino que es una alternativa más para garantizar los derechos humanos a las personas refugiadas.

A pesar de estas bajas cifras en el número de solicitudes de protección internacional que se realizaron en 2012 hay que reconocer una buena práctica española, compartida por Alemania, Francia e Italia de **recogida de solicitudes de protección internacional en territorio de forma descentralizada** y **no** con una única o pocas oficinas en el territorio como puede ser el caso de Gran Bretaña o Irlanda⁶.

Sin embargo, en el **procedimiento en frontera** consideramos que hay la posibilidad de establecer procedimientos y medidas más garantistas que favorezcan el acceso de las organizaciones no gubernamentales a las dependencias fronterizas, centros de internamiento y barcos, en los casos en los que se detectan polizones, en cumplimiento del artículo 19.4 de la Ley de Asilo, a fin de facilitar la detección y el asesoramiento a las personas susceptibles de solicitar la protección internacional en el Estado Español.

Hay países europeos como Francia, Italia, Bulgaria o Gran Bretaña en los que por varios motivos, principalmente de carácter administrativo, las personas que solicitan la protección internacional ven retrasada la presentación de su solicitud de asilo añadiendo así un obstáculo más al acceso de sus derechos como demandantes de asilo. Por ejemplo, en Francia previa presentación de la solicitud el o la solicitante debe obtener un permiso de residencia temporal de la "prefecture". En el

⁶ Not there Yet: an NGO Perspective on Challenges to Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report 2012/2013; elaborado por Asylum Information Database. Disponible en: <http://www.asylumineurope.org/>

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

caso de España no hay ningún mecanismo de esta naturaleza⁷.

Un elemento que, en nuestra opinión, está dañando la imagen del Estado español y que es inaceptable desde el punto de vista de derechos humanos, y que España podría corregir y establecer una buena práctica al respecto es la situación en la que se encuentran los **solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla** que ven restringida su libertad de circulación desde estos territorios a la península. No se pueden utilizar a los solicitantes de protección internacional como un mecanismo más en la política de control de los flujos migratorios como demuestra esta práctica, denunciada por el Defensor del Pueblo y por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas connexas de intolerancia. El número de solicitudes ha sufrido un descenso alarmante: en Melilla se pasó de las 42 solicitudes en 2011 a 22 en 2012, y en Ceuta de 505 en 2011 a 184 en 2012⁸.

Así mismo, creemos que otra buena práctica sería **la creación de un mecanismo de audiencia de las organizaciones no gubernamentales** en el estudio de los casos sometidos a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

Por otro lado, hay que resaltar como una buena práctica española el **acceso a una asistencia jurídica gratuita** del o la solicitante de protección internacional. Este acceso es absolutamente imprescindible más cuando los procedimientos van adquiriendo complejidad y la jurisprudencia europea va en aumento. Es realmente preocupante que países como Alemania, Austria, Italia, Polonia o el Reino Unido, entre otros no esten garantizando esta asistencia y tengan que ser las ONG quienes asuman esta responsabilidad con fondos propios⁹.

Sobre las **condiciones de acogida** que incluiría el alojamiento, manutención y acceso al mercado de trabajo debemos afirmar que en el contexto europeo el Estado Español tiene un buen modelo

7 Ibid

8 Informe 2013 sobre la situación de las personas refugiadas en España, elaborado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado CEAR. Disponible en <http://www.ccar.cat/publicacions-i-recursos/informes-cear/>

9 Op Cit.

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

y podemos definirlo de buena práctica. Sin embargo, hace falta reforzarlo, mejorarlo y consolidarlo a fin de que los estándares no se vean reducidos como consecuencia de las políticas de contención del gasto público y de las altas tasas de desempleo que sufre el país y que obviamente afectan al proceso de inclusión social de los solicitantes de asilo y refugiados. Sin embargo, es de nuestra preocupación la **reducción del número de plazas de acogida** pues en los últimos dos años se han eliminado 250 plazas¹⁰

Es también de nuestra preocupación la **reducción del número de meses de estancia** en las plazas de acogida de 12 meses a 6 meses, por indicación temporal del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como la denegación a las solicitudes de prórrogas de estancia en casos excepcionales y a las personas denegadas de la protección internacional. Esta situación es muy preocupante pues aboca a las personas solicitantes, refugiadas y denegadas a la exclusión social significando en muchos casos situaciones de calle.

Por lo que se refiere a las **prestaciones económicas con carácter social**, aunque los últimos años los importes se han matenido, significando así una reducción *de facto* al reducirse la capacidad económica de los y las beneficiarias, podemos afirmar que el sistema constituye en sí una buena práctica en relación algunos socios europeos. Por ejemplo, el constitucional alemán emitió en 2012 una sentencia en la que estableció que la aportación económica realizada a los solicitantes de asilo es insuficiente e inconstitucional y no evita que los solicitantes de asilo tengan una vida digna¹¹.

Por lo que se refiere al **acceso al mercado de trabajo** este viene determinado principalmente por los permisos de trabajo a los y las solicitantes de asilo. La Directiva 2013/33 establece hasta un período de nueve meses antes de ser concedido. En el Estado español es de 6 meses. En Suecia se concede el día después de haber presentado la solicitud de protección internacional. En

¹⁰ Número de plazas de acogida para solicitantes de protección internacional incluyendo los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los centros gestionados por entidades sociales fue en 2011 de 1132; 1039 en enero de 2012 que a partir de junio de 2012 pasó a 909 y en 2013 es de 882 plazas.

¹¹ Op Cit.

www.ccar.cat

OFICINA CENTRAL

c/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel: 93 3012539
FAX: 933170343

OFICINA SABADELL

Av Barberà, 175
08203-Sabadell
Tel. 93 7272975

CEA(R)

Comissió Catalana
d'Ajuda al Refugiat

Alemania, Francia o Hungría se otorga a los 12 meses. Así pues, nos encontramos dentro lo que podríamos decir buenas prácticas europeas, aunque teniendo en cuenta que actualmente los solicitantes de protección internacional que residen en centros de acogida sólo pueden estar 6 meses sin posibilidad a la práctica de prórroga. Se debería tener en cuenta facilitar la autorización de trabajo temporal en el mismo momento que su solicitud es admitida a trámite a fin de facilitar al máximo sus condiciones de vida cuando salga del centro de acogida.

Así mismo, no podemos olvidar que los y las solicitantes de protección internacional tienen que hacer frente a una serie de dificultades adicionales como: que su permiso de residencia y trabajo son provisionales y temporales; que en la mayoría de casos tienen un conocimiento limitado del idioma o idiomas de la sociedad de acogida, que deben hacer frente a la convalidación de los títulos y reconocimientos profesionales (aspecto que en la mayoría de los casos se ve truncado por la imposibilidad de contacto con las autoridades del país), y que como personas de origen extranjero desgraciadamente sufren discriminación en muchos casos en los procesos de selección para acceder a un empleo.

En conclusión, el Estado español tiene un papel muy importante en el establecimiento de buenas prácticas a nivel internacional pero sobre todo a nivel europeo. El Sistema Europeo Común de Asilo pretende armonizar las políticas nacionales de asilo. Sin embargo, ha empezado estableciendo una serie de normas mínimas que, en muchos casos, si se comparan con la normativa y la práctica española están muy por debajo de los estándares nacionales. Los dos principales retos que debe afrontar el Estado español en la materia son: por un lado que sus políticas de control de fronteras respeten y garanticen los derechos humanos y el derecho de asilo y el mantenimiento, consolidación y ampliación de sus políticas en materia de acogida a solicitantes de protección internacional, refugiados y apátridas en momentos de recesión económica en los que el principal "mantra" es el control y la reducción del gasto público.