

INFORME 2023: Las personas refugiadas en España y Europa RESUMEN EJECUTIVO



CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

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

© ACNUR/Edris Lutfi

Foto de portada: Miembros de una familia se abrazan en la estación de tren de Pokrovsk momentos antes de separarse y dejar la región en un tren de evacuación a un lugar más seguro en el oeste del país. Pokrovsk, Oblast de Donetsk, Ucrania. 22 de marzo de 2023.

© Ignacio Marín



Resumen ejecutivo

Informe 2023

Las personas refugiadas
en España y Europa





1. Introducción

El XXI Informe Anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la situación de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España. Un año más, la cifra global de desplazamiento forzado alcanzó un nuevo récord, con 103 millones de personas en junio de 2022. Siria, Ucrania, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar, además de Palestina, son los principales países de origen de las personas refugiadas. El impacto del cambio climático y la degradación medioambiental siguió aumentando los desplazamientos internos en países como República Democrática del Congo o Somalia a lo largo del primer semestre de 2022.

En el seno de la Unión Europea, el Pacto sobre Migración y Asilo no ha presentado los avances esperados en 2022. Las principales divergencias siguen produciéndose en las cuestiones relativas a la solidaridad y la responsabilidad compartida. En este sentido, la Presidencia española de la Unión Europea en 2023 representa una oportunidad única y necesaria para poner a las personas en el centro de las políticas migratorias y de asilo.

España volvió a ser el tercer país de la UE que atendió a un mayor número de personas solicitantes de asilo, siendo Venezuela y Colombia los principales países de origen. No obstante, solo el 16,4% de las 86 997 personas cuyo expediente se resolvió obtuvo protección internacional. Aunque este porcentaje refleja un incremento con respecto al año anterior, se aleja notablemente de la media de la UE que asciende a un 38,5%. Además, un 22,9% logró una autorización de residencia por razones humanitarias.

La tragedia de Melilla el 24 de junio de 2022 provocó la pérdida de al menos 37 vidas humanas, 77 desapariciones y 470 devoluciones ilegales y sumarias. Estos graves hechos aún no han sido esclarecidos, impidiendo a las víctimas y sus familias obtener justicia, verdad y reparación.

Finalmente, cabe destacar la respuesta del Gobierno español a la llegada de las personas desplazadas forzosamente como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania. Tras la activación, a nivel europeo, de la Directiva de Protección Temporal, el trabajo articulado y profesionalizado de respuesta conjunta con la sociedad civil ha demostrado la capacidad del sistema estatal para responder rápida y eficazmente ante emergencias repentinas siendo una buena práctica a extender a otras experiencias.

Por último, un año más, CEAR recoge sus principales propuestas dirigidas a fortalecer la protección de las personas refugiadas desde un firme compromiso con el derecho de asilo y el respeto a los derechos humanos •



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

2. El éxodo global

En junio de 2022 existían en el mundo 103 millones de personas desplazadas de manera forzada, una cifra récord que representa “el mayor aumento registrado en años” según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): 58,4 millones se encontraban desplazadas internamente; 32,5 millones eran refugiadas, de las cuales 26,7 millones estaban bajo el mandato del ACNUR y 5,8 millones eran personas refugiadas palestinas bajo la protección de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA); 1,3 millones eran apátridas Rohinyá; 4,9 millones solicitantes de asilo y 5,3 millones de personas eran originarias de Venezuela desplazadas en el extranjero.

A mediados de 2022, los cinco principales países de origen de las personas forzadas a cruzar fronteras en búsqueda de protección fueron: Siria (6,8 millones), Venezuela (5,5 millones), Ucrania (5,4 millones), Afganistán (2,8), Sudán del Sur (2,3 millones) y Myanmar (1,2). Por su parte, Turquía (3,7 millones), Colombia (2,5 millones), Alemania (2,2), Pakistán (1,5 millones) y Uganda (1,5 millones) eran los países que acogían a un mayor número de ellas. En su conjunto, el 74 % de las personas desplazadas forzosamente son acogidas en los países más empobrecidos, un porcentaje ligeramente inferior al del año anterior por la acogida en países europeos de las personas desplazadas de Ucrania.



En 2022, la persecución contra las mujeres y las niñas bajo el régimen talibán en Afganistán ha puesto en peligro su salud, libertad y dignidad, pero también la ayuda humanitaria que necesitan 28 millones de personas en el país. Tras 11 años de guerra, Siria sigue sin ser un país seguro para el regreso de 6,8 millones de personas refugiadas acogidas en 130 países. Venezuela continúa sumida en una grave crisis humanitaria que desplaza alrededor de 5 000 personas cada día. En Somalia, la peor sequía del Cuerno de África en los últimos 40 años confluyó con décadas de conflicto implacable, obligando a abandonar sus hogares a tres millones de personas. También preocupa el recrudecimiento de la violencia en Sudán, donde buscaron refugio sin éxito personas desplazadas de toda África, muchas de las cuales acabaron atrapadas en redes de trata y tráfico de personas en la ruta migratoria de Libia hacia Europa.

Finalmente, más de cuatro años después de la aprobación de los Pactos Mundiales de Migración y Refugiados, y debido a su naturaleza no vinculante, el progreso en la implementación de los mismos ha sido insuficiente.

En relación con el Pacto Mundial de Refugiados, de los 1 626 compromisos adquiridos por los Estados parte, en 2019 solo 164 se habían marcado como completados. De cara al próximo Foro de Revisión de la implementación de los objetivos del mismo, en diciembre de 2023, España debe hacer frente a retos como la proliferación de los discursos de odio, los obstáculos en el acceso al asilo en la Frontera Sur o ampliar las vías legales y seguras y las soluciones duraderas como el reasentamiento.

Respecto del Pacto Mundial de Migraciones es destacable que la relación entre el cambio climático y la migración estuvo muy presente en el último Foro de Revisión de mayo de 2022. Otros retos pendientes para la implementación plena de este instrumento en España son apostar por una cooperación al desarrollo centrada en el desarrollo humano y no en la externalización de las fronteras, aumentar el compromiso sobre vías legales y seguras, o defender la adopción de un acuerdo de desembarco seguro con posterior reubicación en el ámbito de la Unión Europea •



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

3. La Unión Europea y las personas refugiadas

En 2022, los países de la Unión Europea recibieron 963067 solicitudes de protección internacional, lo que supone un aumento del 53% con respecto a 2021 (630630) y la cifra más alta registrada desde 2016. Este aumento se correspondería con el fin de las restricciones impuestas durante la pandemia de la covid-19 y con el incremento global del desplazamiento forzado. Adicionalmente, más de cinco millones de personas procedentes de Ucrania se registraron como solicitantes de protección temporal en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Alemania (243835), Francia (156455), España (118842), Austria (108755) e Italia (84290), fueron los países que atendieron un mayor número de solicitudes, un 78% del total. Un año más, Siria (135465) y Afganistán (124125) fueron los principales países de origen, seguidos de Turquía (52585), Venezuela (50730) y Colombia (43020).

La mayoría de las llegadas de manera irregular a la Unión Europea (189620) en 2022 lo hicieron por vía marítima (149659), a través del Mediterráneo Central hacia Italia (105131), lo que supone para este país un 35% más

con respecto al año anterior. España se mantiene como el segundo país de la Unión Europea con mayor número de llegadas, siendo las islas Canarias (15 682) el principal punto de entrada por esta vía marítima.

En el conjunto de la Unión Europea, la tasa de reconocimiento de la protección internacional alcanzó el 38,5% en 2022, tres puntos porcentuales más que en 2021 y la mayor en cinco años. Este aumento en la tasa de reconocimiento se debió principalmente a un incremento en el número de concesiones de protección subsidiaria, un 65% más con respecto al 2021. Ahora bien, el número de solicitudes pendientes de resolución aumentó en 2022, quedando sin resolver 877 785 solicitudes en el conjunto de los Estados miembros y alcanzando su nivel más alto desde 2017.

En cuanto al Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, el progreso en las negociaciones a falta de un año para el fin de la legislatura (2019-2024) sigue siendo escaso. Mientras que en 2021 solo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la tarjeta azul y el Reglamento por el que se crea la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea, en 2022 queda pendiente de negociar el resto del paquete legislativo: Reglamento de control (*Screening*), Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM), Reglamento de crisis, la Directiva sobre procedimientos y la Directiva de

retornos. En septiembre de 2022 el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo adoptaron una hoja de ruta para concluir todas las negociaciones antes de febrero de 2024. En línea con lo previsto, en diciembre de 2022 se desbloquearon las negociaciones sobre el Reglamento de Eurodac y se alcanzó un acuerdo sobre la Directiva de acogida y el Reglamento para un Marco de Reasentamiento de la Unión Europea.

Las principales divergencias siguen produciéndose en las cuestiones relativas a la solidaridad y la responsabilidad compartida que exigen los países del sur. La externalización de fronteras y el refuerzo de los retornos siguen en el centro de las propuestas. En este sentido, preocupa especialmente la posible introducción de una ficción jurídica de “no entrada”, la expansión de posibles derogaciones a las normas de asilo, así como la ampliación de procedimientos fronterizos acelerados de asilo y retorno que amenazan el principio de no devolución y el tratamiento individualizado de las solicitudes de asilo. En el segundo semestre de 2023, España asumirá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, una oportunidad única para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros •



Una pareja ucraniana camina entre las calles destruidas de Mykolaiv, Ucrania. 8 de abril de 2022. © Diego Ibarra Sánchez

4. El acceso al derecho de asilo en España

En 2022, 118842 personas solicitaron asilo en España, un 81,5% más que el año anterior. Se mantiene así la tendencia al alza desde el 2012, solo interrumpida por la pandemia de la covid-19. Este año, además, España concedió protección temporal a 161 037 personas desplazadas por la invasión rusa de Ucrania.

Todo ello a pesar de las dificultades existentes para acceder al procedimiento de asilo. El primer obstáculo siguió siendo el acceso al territorio español, tanto por la persistencia de devoluciones ilegales y sumarias en la Frontera Sur como por la exigencia de visados de tránsito a nacionales de países en conflicto como Siria, Palestina o Yemen. Asimismo, la escasez de citas telemáticas para formalizar la solicitud de protección internacional no solo provocó demoras en el acceso al procedimiento de asilo, sino que resultó en la aparición de redes ilegales de venta de citas que se aprovechan de personas en situación de desprotección.

Siete de las diez principales nacionalidades solicitantes de protección internacional durante el año 2022 en España procedían de América Latina. Venezuela, por séptimo año consecutivo, es el principal país de origen, concentrando un 38,5% del total de las solicitudes formalizadas. Colombia se sitúa en segundo lugar, seguida de Perú, Marruecos, Honduras, Nicaragua, Mali, Afganistán, El Salvador y Cuba. El perfil mayoritario de las personas solicitantes de protección internacional cambió en 2022: aumentó el número de mujeres (46%), reduciendo la brecha de género a un 8%, y se registró un 15% más de solicitudes realizadas por niños y niñas, entre los cuales 1 585 se encontraban sin referentes familiares.

Las cinco comunidades autónomas donde más solicitudes se registraron en 2022 fueron Madrid, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Canarias. En los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) se registraron 963 solicitudes de asilo, casi el doble que en 2021. Desde CEAR lamentamos la reapertura de estos centros tras la experiencia positiva de su cierre durante la pandemia y defendemos el uso de medidas alternativas a estos, tal y como contempla la Ley de Extranjería.

En cuanto a las resoluciones, durante el año 2022 se resolvieron 86 997 expedientes, lo que supone un incremento del 21% respecto del año anterior, siendo Colombia y Venezuela las principales nacionalidades. Sin embargo, al finalizar el año, 122 035 expedientes seguían pendientes de resolución.

Por último, destaca el aumento de la tasa de reconocimiento de protección, casi seis puntos porcentuales más que la registrada en 2021 (10,5%) situándose en 16,4%. Este incremento está vinculado con el mayor reconocimiento de la protección subsidiaria, especialmente a nacionales de Mali. Sin embargo, España continúa muy lejos de la tasa europea del 38,5% y se deniegan seis de cada diez solicitudes de protección internacional •





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

© Borja Suárez



5. Situación en la Frontera Sur

El 2022 ha sido testigo de un descenso generalizado del número de llegadas a la Frontera Sur, con la excepción de las islas Baleares, donde se ha consolidado el aumento de llegadas procedentes fundamentalmente de Argelia. También se ha apreciado un ligero aumento en las llegadas por tierra a Ceuta y Melilla.

Un hito clave para explicar este cambio de tendencia fue el restablecimiento de las relaciones de “vecindad” y cooperación en materia migratoria entre España y Marruecos, en marzo de 2022, a raíz de la nueva postura del Gobierno español de apoyo a Marruecos con respecto al Sáhara Occidental. Sin embargo, no se puede ignorar la

influencia de los acuerdos de cooperación de España con países como Senegal, Níger o Mauritania en el aumento del control migratorio y fronterizo, así como la proliferación en los últimos años de los establecidos para el mismo fin por la propia Unión Europea.

Como consecuencia, el Sáhara Occidental dejó de ser el punto de partida mayoritario de las rutas migratorias hacia Canarias y las llegadas a las islas descendieron un 30%, aunque el riesgo de la ruta sigue siendo el mismo según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que contabilizó 559 personas fallecidas en el Atlántico en 2022.



Una de las personas que cruzó la valla que separa la frontera entre Melilla (España) y Marruecos, el pasado 24 de junio, es detenida por la Guardia Civil española.

Durante aquel trágico suceso, al menos 23 personas murieron, 77 se encuentran aún desaparecidas y, según el Defensor del Pueblo, 470 fueron devueltas "sin las garantías previstas legalmente". Melilla, 24 de junio de 2022.

© Javier Bernardo

El fortalecimiento del control migratorio en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no impidió el aumento en las cifras de llegadas al final de 2022, pero dejó una terrible tragedia difícil de olvidar. El 24 de junio de 2022, en la tentativa de salto de la valla de Melilla, fallecieron al menos 37 personas, 77 se encuentran aún desaparecidas y se produjeron 470 devoluciones ilegales y sumarias. Estos graves hechos aún no han sido esclarecidos, impidiendo a las víctimas y sus familias obtener justicia, verdad y reparación.

Cabe destacar la realidad de los niños y niñas sin referentes familiares continuó siendo un reto en 2022, por la falta de políticas de distribución territorial más equilibradas y de recursos para su acogida en los principales puntos de llegada de la Frontera Sur. Se han producido algunos avances, entre los que destaca la aprobación del Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada en septiembre de 2022, así como el impacto de la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería en el proceso de inclusión de niños y niñas migrantes.

Por otro lado, en 2022 se ha afianzado la ruta hacia las islas Baleares desde Argelia. Entre los principales obstáculos identificados para la adecuada respuesta humanitaria ante el incremento de llegadas a Baleares destacan las demoras en los resultados de las pruebas de ADN de las familias y el destino de las personas que no cumplen algunos de los requisitos para su acogida en Mallorca o su derivación a península.

El manejo de expectativas de las personas solicitantes de asilo, así como el aumento de llegadas de personas en situación vulnerable o muy vulnerable, son elementos clave que demandan continuar trabajando en la respuesta humanitaria con un enfoque de derechos. Del mismo modo, la reconfiguración de las rutas migratorias y los nuevos retos identificados requieren respuestas dotadas de mayor flexibilidad y coordinación para garantizar la atención humanitaria adecuada y atender una realidad cambiante en la Frontera Sur, poniendo a las personas en el centro •

6. Acogida e Inclusión

La acogida y la inclusión de las personas refugiadas en el año 2022 han estado marcadas por la invasión rusa de Ucrania y por la consecuente salida del país de millones de personas buscando un lugar seguro. Gracias a la activación a nivel europeo de la Directiva de Protección Temporal y su rápida aplicación en España, se pudieron garantizar la acogida y la protección inmediata a 170 193 personas ucranianas.

La respuesta humanitaria del Gobierno español ante el gran volumen de llegadas se articuló en torno a dos ejes: la ampliación de 21 000 plazas de acogida y la puesta en marcha de los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE). En estos centros las personas recién llegadas recibieron información actualizada, orientación,

acogida, registro y documentación en un plazo de 24 horas. Esto fue posible gracias a la estrecha colaboración entre las distintas administraciones implicadas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Ministerio del Interior) y entidades del sistema de asilo (Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR), contando con el apoyo de los servicios de salud y empleo de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.

En este contexto, la movilización y el espíritu de solidaridad de la sociedad española fueron también un componente clave en la respuesta. En concreto, una medida positiva a destacar, que ha permitido canalizar los ofrecimientos de apoyo de la ciudadanía, ha sido la puesta en marcha por primera vez de un programa oficial de aco-

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





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

gimiento familiar del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en colaboración con la Fundación La Caixa y las entidades del sistema de acogida.

A diferencia de otras situaciones de desplazamiento forzado recientes, como la que provocó el conflicto de Siria, las condiciones físicas y psicosociales de las personas ucranianas no se han visto afectadas por un largo, peligroso y penoso viaje desde su país de origen. Esto ha sido así gracias a la activación inmediata de vías legales y seguras (Directiva europea de Protección Temporal) que les han permitido acceder sin obstáculos ni riesgos al espacio de seguridad, protección y acogida necesario.

El gran hito del año 2022 en términos de acogida e inclusión de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas ha sido el cambio del instrumento de regulación del sistema estatal de acogida, que ha pasado de estar gestionado por un modelo de subvenciones a la gestión vía acción concertada. Este cambio, deman-

dado por CEAR y otras organizaciones desde hace años, permite dotar al sistema de una mayor planificación, estabilidad y transparencia, necesarias para afrontar el incremento exponencial en el número de solicitudes de protección internacional en la última década, en la que se ha pasado de 2588 solicitudes en 2012 a 118842 en 2022.

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

Propuestas para las Elecciones Generales 2023

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

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

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

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

3. Garantizar el cese de las devoluciones ilegales y sumarias de personas que llegan a Ceuta y Melilla y

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

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

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

6. Poner en marcha vías legales y seguras de acceso al procedimiento de asilo: desarrollar el procedimiento del artículo 38 de la Ley de Asilo para

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

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

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

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

9. Concluir con urgencia la instrucción de los más de 122.000 expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada e impulsar el registro,

tramitación y resolución de los expedientes de extensión familiar para garantizar el derecho efectivo a la reagrupación familiar de las personas refugiadas y que puedan reconstruir su vida en el país de acogida.

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

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

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

13. Garantizar una adecuada protección de los niños y niñas migrantes y solicitantes de asilo en puestos fronterizos y territorio, evitando que sean detenidos/as bajo ninguna circunstancia, respetando el interés superior de los mismos/as y asegurando una apropiada identificación de quienes se encuentran sin referentes familiares. Esto implica necesariamente la revisión del procedimiento actual de determinación de la edad, para la aplicación de pruebas adecuadas que no tengan en cuenta únicamente las pruebas ra-

diológicas y/o el aspecto físico de los niños/as, sino también su maduración psicológica, con criterios científicos, imparciales y seguros, de conformidad con las últimas recomendaciones del Consejo de Europa y la Convención de los Derechos del Niño.

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

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

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

16. Garantizar los estándares de calidad del sistema de acogida e inclusión español, basado en el diseño metodológico de intervención por fases y niveles a través de itinerarios integrados personalizados de inclusión, y diseñar mecanismos de distribución territorial equitativos en la atención a personas acogidas en el sistema de protección internacional y en la respuesta a emergencias humanitarias.

17. Mantener los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación) puestos en marcha en la respuesta a la emergencia en Ucrania, como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento o “ventanillas únicas del asilo” para todas las per-

sonas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia.

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

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

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

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

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

22. Garantizar el diseño e implementación efectiva de planes de convivencia intercultural, inclusión social y no discriminación en todos los niveles de la administración, desde un enfoque comunitario y de máxima cercanía con la ciudadanía y con la asignación pre-

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

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

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

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

25. Diseñar políticas para combatir la exclusión residencial y facilitar el acceso a la vivienda de las personas solicitantes de protección internacional, refugiadas y migrantes en situación de vulnerabilidad. Entre otras, se debe contemplar la ampliación

del parque de vivienda social y la reserva de un porcentaje de vivienda pública para personas refugiadas, así como la puesta en marcha de incentivos fiscales dirigidos a las personas propietarias de una vivienda que alquilen a personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes.

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

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

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

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

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

31. Poner en marcha programas de formación del Instituto Nacional de Administración Pública en ma-

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

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

32. Garantizar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030, la agenda del cambio climático, la agenda de los derechos de las mujeres, la Agenda Urbana Española y los Pactos Mundiales de Migración y Refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.

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

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

35. España debe asegurar que sus actuaciones en el exterior y las actividades internacionales de las empresas españolas no pongan en riesgo a las personas defensoras de derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores de Naciones Uni-

das sobre Empresas y Derechos Humanos, así como proporcionar, en origen y en territorio europeo, en coherencia con Real Decreto 1257/2007 (de 21 de septiembre), el apoyo estable, integral y con perspectiva de género a estas personas, a sus comunidades y a sus organizaciones.

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

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

Propuestas a la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea sobre el Nuevo Pacto Europeo de Asilo y Migración

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

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

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

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

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

6. Garantizar el respeto del principio de no devolución. Rechazar la emisión automática de una decisión de retorno junto a la denegación de la solicitud de asilo y garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos en todos los supuestos.

7. Oponerse a la canalización de las solicitudes de asilo hacia el procedimiento fronterizo en función de la nacionalidad y respetar la no discriminación, tal y como establece el artículo 3 de la Convención de Ginebra.

8. Rechazar las derogaciones amplias del acervo de asilo de la UE y eliminar la ampliación del plazo de registro de solicitudes de asilo y la obligatoriedad del procedimiento de asilo en frontera en situaciones de crisis.

9. Garantizar que la base de la respuesta ante situaciones de crisis sea el acceso al procedimiento de protección internacional con todas las garantías y la solidaridad obligatoria y compartida.

10. Defender la Directiva de Protección Temporal frente al riesgo de su derogación y sustitución por la «protección inmediata» del Reglamento relativo a las situaciones de Crisis, que es menos garantista,

así como promover su aplicación para responder a situaciones similares a la producida como consecuencia de la invasión de Ucrania.

11. Defender salvaguardas para evitar la elaboración de perfiles raciales, controles intrusivos o el abuso de discrecionalidad en el tratamiento de los datos biométricos, y proteger a las personas frente al estigma de criminalidad asociado a estas prácticas.

12. Garantizar que la recogida de datos biométricos nunca se realice de manera coercitiva y que se incluya una perspectiva de infancia, de protección y de derechos humanos, y promover la reunificación familiar cuando el interés superior del menor así lo determine.

13. Defender la eliminación de la ficción jurídica de no entrada, garantizando el acceso al procedimiento de asilo con plenas garantías para las personas solicitantes de protección internacional.

14. Implementar un mecanismo de identificación precoz y derivación de las personas en situación de vulnerabilidad para reforzar las garantías de protección de personas víctimas de trata, personas con necesidades específicas o niños y niñas sin referentes familiares.

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

16. Impulsar la aprobación de un mecanismo ambicioso de reasentamiento con cuotas obligatorias para todos los Estados miem-

bros. Asumir un mayor compromiso en relación con la adopción de vías legales y seguras: promover la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados en exterior, la expedición de visados humanitarios, flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar, así como facilitar el acceso a programas de movilidad laboral o formativa en la UE.

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

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

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

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





Personas migrantes venezolanas esperan en el puesto fronterizo de Rumichaca, entre Ecuador y Colombia, de noche con bajas temperaturas. Esperan a sellar sus documentos legales para continuar su viaje a Perú.

© Edu León

Presentamos nuestro XXI Informe Anual, y lo hacemos todavía bajo la consternación que nos provocaron los múltiples conflictos, desastres medioambientales y situaciones de vulneración de derechos humanos que llevaron a superar el triste hito de 100 millones de personas forzadas a huir de sus hogares en 2022 (...). Este año, no solo fijamos la mirada en los más de ocho millones de personas desplazadas forzosamente como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, sino también en la dignidad de las mujeres y las niñas que continúan huyendo del régimen talibán en Afganistán, en otros conflictos olvidados como Siria, en la grave situación humanitaria en Venezuela, o en la escalada de la violencia y el caos en Sudán (...).

A falta de un año para finalizar las negociaciones y aprobar el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, los Estados miembros siguen buscando fórmulas para lograr el ansiado equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad compartidas (...). Planteamos que la Directiva de Protección Temporal es una herramienta eficaz que puede consolidar la mejor receta para resolver

emergencias similares a la de Ucrania: garantizar los derechos y el acceso rápido a la protección.

En la Frontera Sur, analizamos el impacto de las nuevas relaciones entre España y Marruecos en la reconfiguración de las rutas migratorias: el Sáhara Occidental dejó de ser el punto de partida mayoritario de las rutas hacia Canarias, si bien el descenso de llegadas por la ruta atlántica se trasladó a Baleares, donde la respuesta humanitaria debió afrontar nuevos desafíos en 2022. Nos detenemos en la tragedia de Melilla, el 24 de junio de 2022, (...) hechos que podrían constituir vulneraciones graves de los derechos humanos deben ser objeto de una investigación independiente e imparcial, ya que no pueden quedar impunes.

(...) Finalmente, ponemos en valor la importancia de transformar las narrativas sobre la población migrante y refugiada para que la respuesta positiva de Ucrania pueda extenderse a personas de otras nacionalidades que requieran también de un refugio.

*Del prólogo de Carlos Berzosa,
Presidente de CEAR*

CEAR

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Depósito legal: M-11256-2023

Financiado por

